



RIKSREVISIONENS
UPPFÖLJNINGSRAPPORT
2017

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-435-3

RIKSREVISIONENS UPPFÖLJNINGSRAPPORT 2017

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2017



RIKSREVISIONENS
UPPFÖLJNINGSRAPPORT
2017



TILL RIKSDAGENS FINANSUTSKOTT

DATUM: 2017-03-27

DNR: 1.2.2-2016-1672

Riksrevisionens uppföljningsrapport 2017

Riksrevisionen överlämnar härmed resultatet av 2017 års uppföljning av granskningsrapporter och modifierade revisionsberättelser.

Riksrevisorerna Stefan Lundgren, Helena Lindberg och Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredare Hans Folkesson har varit föredragande. Enhetschef Lena Moritz och revisionsdirektör Anneli Josefsson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Stefan Lundgren

Helena Lindberg

Ingvar Mattson

Hans Folkesson

För kännedom:

Riksrevisionens parlamentariska råd

Övriga riksdagsutskott



Innehåll

Riksrevisorernas förord	7
1 Inledning	9
1.1 Årets uppföljning och rapportens disposition	9
2 Djup uppföljning av 20 granskningsrapporter	11
2.1 Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011 (RiR 2012:11)	12
2.2 Staten på spelmarknaden – När man målen? (RiR 2012:15)	15
2.3 Vem tar ansvar? – Statens tillsyn av information på tjänstepensionsmarknaden (2012:16)	23
2.4 Godkänd? – Skolinspektionens prövningar av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän (2012:17)	28
2.5 SBAB – mervärde, mångfald och konkurrens? (2012:19)	32
2.6 Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna? (2012:21)	34
2.7 Början på något nytt – Etableringsförberedande insatser för asylsökande (2012:23)	37
2.8 Den kommunala ekonomin och hållbara offentliga finanser (2012:25)	41
2.9 Statliga myndigheters skydd mot korruption (2013:2)	42
2.10 Mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod? (2013:4)	47
2.11 Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare (2013:6)	51
2.12 Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser (2013:8)	56
2.13 Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemskapet (2013:9)	60
2.14 På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export (2013:10)	64
2.15 Skattekontroll – en fråga om förtroende för offentlig förvaltning (2013:12)	68
2.16 Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd? (2013:13)	72
2.17 Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot spararnas krav? (2013:14)	75
2.18 Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat? (2013:16)	81
2.19 Tågförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder (2013:18)	84
2.20 Statens satsningar på nationella kvalitetsregister – Leder de i rätt riktning? (2013:20)	90
3 Behandlingen av den årliga revisionens revisionsberättelser med modifierade uttalanden	94
3.1 Underlag för uppföljningen	95
3.2 Regeringens och de granskade organisationernas behandling av modifierade revisionsberättelser	96
4 Uppföljning av 21 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen	102
4.1 Arbetsmarknadsutskottet (AU)	104
4.2 Finansutskottet (FiU)	113
4.3 Försvarsutskottet (FöU)	116
4.4 Miljö- och jordbruksutskottet (MJU)	120
4.5 Näringsutskottet (NU)	123
4.6 Socialförsäkringsutskottet (SfU)	128
4.7 Socialutskottet (SoU)	132
4.8 Utbildningsutskottet (Ubu)	136
4.9 Utrikesutskottet (UU)	140

Riksrevisorernas förord

Härmed presenteras Riksrevisionens uppföljningsrapport 2017. Rapporten innehåller djup uppföljning av 20 granskningsrapporter och översiktlig uppföljning av 21 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen. Rapporten innehåller också uppföljning av de modifierade revisionsberättelser som lämnats av den årliga revisionen för verksamhetsåret 2015. Ett drygt trettiotal medarbetare har deltagit i uppföljningen runt årsskiftet 2016/2017.

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

Den årliga revisionen för verksamhetsåret 2015 medförde att 14 myndigheter fick revisionsberättelser med modifieringen reservation. Av uppföljningen framgår vidtagna korrigerande åtgärder.

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

På Riksrevisionens webbplats finns alla granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen publicerade.

Stefan Lundgren

Helena Lindberg

Ingvar Mattson

1 Inledning

Riksrevisionens uppföljningsrapport 2017 är den elfte uppföljningsrapporten sedan 2007. Uppföljningsrapporten ska ge riksdagen underlag för att bedöma Riksrevisionens resultat, det vill säga om granskningsverksamheten har bidragit till en bättre statlig verksamhet.

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

1.1 Årets uppföljning och rapportens disposition

I uppföljningsrapporten redovisar Riksrevisionen vilka åtgärder som har vidtagits av de granskade organisationerna samt de förändringar och förbättringar som har skett med anledning av granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen och de modifierade revisionsberättelser som den årliga revisionen lämnat.

1.1.1 Kapitel 1 Inledning

I kapitlet redovisas några utgångspunkter för Riksrevisionens uppföljning och för uppföljningsrapportens struktur.

1.1.2 Kapitel 2 Djup uppföljning av 20 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen

I kapitlet redovisas de djupa uppföljningarna av 20 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen som beslutades under perioden april 2012-november 2013. I och med 2017 års uppföljningsrapport har Riksrevisionen genomfört djupa uppföljningar av sammanlagt 122 granskningsrapporter. Det motsvarar drygt 30 procent av samtliga granskningsrapporter som publicerats från och med 2003 till och med september 2016. Syftet med den djupa uppföljningen är att några år efter det att granskningarna publicerats spåra vidtagna eller planerade åtgärder och förbättringar som är ett resultat av granskningen. Översiktligt anges också problem som Riksrevisionen iakttagit i granskningarna och som fortfarande kvarstår.

Uppföljningsresultaten i den djupa uppföljningen bygger på genomgångar av skriftlig dokumentation samt på uppgifter från företrädare för Regeringskansliet och övriga granskade organisationer.¹ I de intervjuer och enkäter som har genomförts har vi försökt få en uppfattning om i vilken utsträckning Riksrevisionens granskningar har bidragit till de eventuella förbättringar som har kunnat spåras.

1.1.3 Kapitel 3 Behandlingen av den årliga revisionens revisionsberättelser med modifierade uttalanden

Riksrevisionens årliga revision granskar varje år årsredovisningarna för cirka 240 statliga myndigheter och stiftelser. Utifrån granskningarna rapporteras fel och brister till de granskade organisationerna och regeringen. I de fall en årsredovisning inte bedöms vara rättvisande får den granskade organisationen en revisionsberättelse med ett modifierat uttalande. Granskningen av årsredovisningarna för verksamhetsåret 2015 resulterade i att 13 myndigheter och en stiftelse fick revisionsberättelser med ett modifierat uttalande i form av reservation.

I kapitlet redovisas hur de berörda organisationerna och regeringen har behandlat de modifierade revisionsberättelserna. Den rapportering om åtgärder som de granskade organisationerna har lämnat till regeringen och Riksrevisionen samt regeringens rapportering till riksdagen i budgetpropositionen för 2016 har utgjort underlag för uppföljningen.

1.1.4 Kapitel 4 Översiktlig uppföljning av 21 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen

I kapitlet redovisas resultatet av en översiktlig uppföljning av 21 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen (RiR 2014:10–RiR 2015:3). Rapporterna har sorterats efter beredande utskott med utgångspunkt från riksdagens behandling av regeringens skrivelser med anledning av granskningsrapporterna. Inklusivt uppföljningsrapport 2017 har 274 granskningsrapporter varit föremål för översiktlig uppföljning. Det motsvarar cirka 75 procent av samtliga granskningsrapporter som publicerats från 2003 fram till september 2016.

¹ Dokumentation som har använts är till exempel propositioner, regleringsbrev, utredningsdirektiv och utredningsbetänkanden, regeringsskrivelser, utskottsbetänkanden samt lag- och förordningstext. Uppgifter från företrädare för de granskade organisationerna har hämtats in till exempel via intervjuer och enkäter e-postenkäter.

2 Djup uppföljning av 20 granskningsrapporter

Syftet med den djupa uppföljningen är att brett belysa hur granskningsrapporterna från effektivitetsrevisionen tas emot och vad de leder till. Årets djupa uppföljning omfattar ett urval om 20 granskningsrapporter som beslutades under perioden april 2012-november 2013.

En strävan när det gäller urvalet av granskningsrapporter för den djupa uppföljningen är att åstadkomma en jämn spridning över den aktuella tidsperioden. I urvalet har därefter mindre justeringar gjorts för att åstadkomma spridning över utskott och ämnen.

Resultatet av Riksrevisionens granskningar framgår av den samlade bild som framkommer över tid i flera uppföljningsrapporter. Det innebär att en enskild uppföljningsrapport inte kan ge hela bilden av nyttan med Riksrevisionens granskning och det genomslag som granskningarna får.

Uppgifterna i den djupa uppföljningen har hämtats från offentliga dokument och från kontakter med de granskade organisationerna. Följande granskningsrapporter ingår i årets uppföljningsrapport:

- Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011 (2012:11)
- Staten på spelmarknaden – når man målen? (2012:15)
- Vem tar ansvar? – Statens tillsyn av information på tjänstepensionsmarknaden (2012:16)
- Godkänd? – Skolinspektionens prövningar av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän (2012:17)
- SBAB – mervärde, mångfald och konkurrens? (2012:19)
- Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna? (2012:21)
- Början på något nytt – Etableringsförberedande insatser för asylsökande (2012:23)
- Den kommunala ekonomin och hållbara offentliga finanser (2012:25)
- Statliga myndigheters skydd mot korruption (2013:2)
- Mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod? (2013:4)
- Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare (2013:6)
- Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser (2013:8)
- Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemskapet (2013:9)
- På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export (2013:10)
- Skattekontroll – en fråga om förtroende för offentlig förvaltning (2013:12)
- Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd? (2013:13)

- Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot spararnas krav? (2013:14)
- Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat? (2013:16)
- Tågförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder (2013:18)
- Statens satsningar på nationella kvalitetsregister – Leder de i rätt riktning? (2013:20)

2.1 Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011 (RiR 2012:11)

Riksrevisionen har granskat uppbyggnaden av den andra nordiska stridsgruppen 2011 (Nordic Battlegroup 2011 – NBG11) för att bedöma om erfarenheterna från produktionen av den första nordiska stridsgruppen 2008 (NBG08) hade omsatts i regeringens styrning och i Försvarmaktens produktion av tillfälligt sammansatta förband.

Granskningen visade att produktionen av NBG11 sammantaget fungerat bättre än vad som var fallet för NBG08. NBG11 anmälades utan begränsningar till EU och Riksrevisionen fann inte någon grund att ifrågasätta detta. Försvarmakten hade tagit till vara erfarenheter från NBG08, men vissa brister kvarstod. Samordningen inom Försvarmakten var svag, vilket medförde att Försvarmakten inte lyckades få fram styrande dokument i tid. Detta fick negativa följd effekter för bland annat materieförsörjningen till stridsgruppen samt utbildning och övning. Vidare tog Försvarmakten risker i materielplaneringen när man planerade för materiel med knapp tillgång, som till exempel fordon. Kostnadsredovisningen av NBG11 var också bristfällig och sammanställdes manuellt eftersom systemstöd saknades.

Granskningen visade vidare att regeringen hade skärpt styrningen i och med att man hade satt en ram för det svenska bidraget till 1 600 svenskar, men att denna och övrig styrning skedde sent i förhållande till uppbyggnaden av stridsgruppen. Bland annat försenades förhandlingen om truppbidrag med de övriga ingående länderna. Enligt granskningen hade regeringens återrapporering till riksdagen i huvudsak varit rättvisande, men den kunde förbättras för att ge riksdagen närmare information om hur försvarets snabbinsatsförmåga utvecklades.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att skapa bättre överrensstämmelse i tiden mellan regeringens styrning och Försvarmaktens produktion samt att se över möjligheterna att korta ledtiderna för förhandlingarna om truppbidrag med övriga ingående länder. Regeringen rekommenderades också att se över kraven på Försvarmaktens återrapporering av försvarets snabbinsatsförmåga och vidareutveckla återrapporering till riksdagen om hur stridsgrupperna bidrar till reformeringen och utvecklingen av Försvarmakten.

Försvarsmakten rekommenderades att på olika sätt utveckla samordningen av och arbetssättet för utformningen och produktionen av sammansatta förband. Försvarsmakten rekommenderades också att, i samband med uppbyggnaden av kommande stridsgrupper, tidigt analysera risker i materielslag där tillgången är begränsad. Därutöver rekommenderades Försvarsmakten att utveckla systemstödet för att skapa bättre förutsättningar för att planera och följa upp tillfälligt sammansatta förband.

2.1.1 *Riksdagens behandling av regeringens skrivelse*

Vid behandlingen av regeringens skrivelse såg riksdagen med tillfredsställelse på att Riksrevisionen i sin granskning kunnat redovisa att såväl regeringen som Försvarsmakten omsatt erfarenheterna från NBG08 till förbättrad styrning och uppföljning av NBG11 och beslöt därmed att skrivelsen var färdigbehandlad.²

2.1.2 *Regeringens och myndigheternas åtgärder*

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten angav regeringen att regeringens styrning av Försvarsmakten sker genom de årliga regleringsbrev, med myndighetens instruktion och genom särskilda regeringsbeslut. Regeringen ansåg detta vara tillräckligt. Samtidigt angav regeringen att man avsåg att noga följa försvarsomställningen för att vid behov kunna vidta åtgärder. Beträffande återredovisningen till riksdagen hänvisade regeringen till den tidigare skrivelsen *Redogörelse för svenskt deltagande i den nordiska stridsgruppen 2011* (skr. 2010/11:27), den nyligen överlämnade propositionen *Den nordiska stridsgruppen 2015* (prop. 2011/12:84) och budgetpropositionerna för 2012 och 2013. Regeringen bedömde att denna redovisning motsvarade den information riksdagen efterfrågat. Regeringen bedömde vidare att förutsättningarna för iståndsättandet av den nordiska stridsgruppen successivt har förbättrats i takt med genomförandet av försvarsreformen, särskilt genom det nya personalförsörjningssystemet och de stående förband som infördes med insatsorganisation 2014.

Regeringen redogjorde även för de åtgärder Försvarsmakten har vidtagit eller avser att vidta med anledning av granskningen. Av redogörelsen framgick bland annat att Försvarsmakten hade omfördelat ansvaret för samordningen och utformningen av tillfälligt sammansatta förband till Högkvarterets ledningsstab och att arbetssättet för att producera tillfälligt sammansatta förband hade vidareutvecklats genom nya samordningsformer och koordineringsmöten. För att vidare underlätta produktionen av den nordiska stridsgruppen 2015 avsåg Försvarsmakten att sätta samman styrkan med tillgängliga delar ur den av riksdagen beslutade insatsorganisationen för år 2014 (IO 14) och att i hög grad efterlikna den förbandssammansättning som gällde för

² Bet. 2012/13:FöU5, rskr. 2012/13:192.

NBG11. För att säkerställa tillförlitlig information om försvarsmateriel med mera avsåg Försvarsmakten att fullfölja införandet av Försvarsmaktens nya ekonomi- och ledningssystem PRIO, steg 5 och 6. Beträffande ekonomisk planering och uppföljning hade Försvarsmakten inlett en översyn av hur systemet PRIO skulle kunna hanteras gentemot förband i NBG15.

Försvarsmakten har efter beslut av riksdagen (bet. 2011/12:FöU8, rskr. 2011/12:266) producerat en tredje nordisk stridsgrupp (NBG15) och ställt den i beredskap under första halvåret 2015. Av Försvarsmaktens årsredovisning för 2015 framgår att beredskapen upprätthölls enligt planering. Försvarsmaktens egen *Utvärdering av organiseringen av NBG 15* (FM2015-12470:1, 2015-06-24) visar att produktionen av NBG15 förbättrats ytterligare. Produktionen av stridsgruppen genomfördes med det nya arbetssätt som växt fram utifrån erfarenheterna av produktionen av NBG08 och NBG11. Stridsgruppen sattes samman av missionsanpassade förband ur den befintliga insatsorganisationen IO 14 och med bidrag från sex samarbetsländer. Förbandet var därmed i huvudsak resurssatt med anställd personal och befintlig materiel. Större förseningar i förhållande till Försvarsmaktens normala produktionsprocesser (vilka kräver ca tre års framförhållning) eller samordningsproblem kunde därmed undvikas och kostnaderna begränsas. Utvärderingens övergripande slutsats är dock följande:

”De rutiner och regler som Försvarsmakten använder är anpassade för att sända ut missionsanpassade förband (rotationsförband) när god tid står till förfogande. Ledningsstabens styrning var att förband i IO 14 skulle användas i NBG 15. Det var inte möjligt och det innebär att det försvarspolitiska inriktningsmålet från år 2009 att försvarsmakten ska ha ’omedelbart insatsberedda insatsförband’ inte är uppnått.”

Vidare framgår det av Försvarsmaktens årsredovisning för 2014 att Sveriges medverkan i insatsen i Mali medförde både materiella och personella resurskonflikter inom vissa delar. Av Försvarsmaktens utvärdering framgår också att vissa materiella brister ledde till att en kompletterande övning behövde genomföras under beredskapsperioden. Personalvakanser på grund av bristande rekrytering baserad på frivillighet, med stöd i lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar, medger inte att tillfälligt anställda gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/T) kan användas i NBG. Det slår hårt mot sjukvårdsförbanden och andra funktionsförband med många GSS/T-befattningar.

Beträffande införandet av Försvarsmaktens nya ekonomi- och ledningssystem PRIO framgår det bland annat av regeringens utredning *Logistik för högre försvarsberedskap* (SOU 2016:88) att införandet pågår och förväntas vara avslutat först 2017.

Trots den förbättrade produktionsförmågan är Sveriges fortsatta medverkan till EU:s stridsgrupper oviss. Från den 1 januari 2016 har Sverige, efter beslut av riksdagen (bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251), en ny försvarspolitisk inriktning. Försvaret går från ett insatsförsvar till ett försvar som tydligare inriktas mot den nationella dimensionen. Regeringen har i den försvarspolitiska inriktningspropositionen (prop. 2014/15:109)

angett att Sverige inte ska vara ramnationsansvarig för någon ytterligare stridsgrupp under nuvarande inriktningsperiod. Detta utesluter inte deltagande i en stridsgrupp där annan nation har ramansvar. Sverige bidrog också med mindre truppbidrag till den brittiskt ledda stridsgruppen år 2013 och 2016. I ett svar av Försvarsministern (dnr Fö2016/01244/MFI) på en skriftlig fråga från oktober 2016 (skriftlig fråga 2016/17:39) framgår det att "regeringen inte har fattat beslut om framtida deltagande i EU:s stridsgrupper, men att ett sådant beslut måste vägas mot andra engagemang utifrån effekt och kostnad".

2.1.3 *Avslutande kommentarer*

Produktionen av tillfälligt sammansatta förband har successivt förbättrats allt eftersom den nya insatsorganisationen som består av stående och kontrakterade förband och är baserad på Försvarsmaktens nya personalförsörjningssystem har införts. Genom att personalen anställs och de nya förbanden kommer på plats kan tillfälligt sammansatta förband sättas samman med befintliga och tillgängliga delar ur den nya insatsorganisationen.

Försvarsmakten har därutöver vidtagit åtgärder för att hantera bristande styrning, samordning och uppföljning. Det återstår dock att se om Försvarsmaktens nya ekonomi- och ledningssystem PRIO kan säkerställa tillförlitlig information om försvarsmateriel med mera och skapa bättre förutsättningar för ekonomisk planering och uppföljning.

Införandet av Försvarsmaktens insatsorganisation pågår fortfarande, och betydande personalbrist men även materielbrist kvarstår. Rekryteringen utifrån frivillighet har inte räckt till. Regeringen planerar att återinföra plikten. Produktionen av NBG15 visar dock att nuvarande resursläge och förmågebredden ändå medger en effektiv produktion av en enskild stridsgrupp. Förmågepåverkande resursbrister riskerar främst att uppstå då parallella insatser genomförs.

2.2 **Staten på spelmarknaden – När man målen? (RiR 2012:15)**

Riksrevisionen har granskat om riksdagens mål om en sund och säker spelmarknad kunde uppfyllas på ett effektivt sätt. Granskningen omfattade regeringen och det statliga bolaget Svenska Spel.

Granskningen visade att färre människor spelar för mer pengar och att vissa grupper har ökat sitt spelberoende. Utbudet av riskabla spel ökar, försäljningskanalerna blir mer lättillgängliga och marknadsföringen mer intensiv. Av granskningen framgick att Svenska Spel inte hade tagit tillräcklig hänsyn till risken för spelberoende. Vidare fanns brister i regeringens utvärdering av Svenska Spels arbete med att styra efterfrågan till bolaget (kanalisering) respektive bolagets spelansvar. Sammantaget framkom att det var

oklart om bolagets mer offensiva hållning kunde kombineras med effektiva spelansvarsåtgärder.

Riksrevisionen bedömde att organisationen inom tillståndsgivning och tillsyn är för splittrad för att vara effektiv. Kriterierna för att få tillstånd på den svenska marknaden var inte heller transparenta och förutsägbara. Tillståndsvillkoren om spelansvar och marknadsföring var oprecisa och skiljde sig delvis mellan spelformer av liknande farlighetsgrad. Problemen med illegala spel kvarstod och det fanns inte medel för att motverka nätbaserade spelbolags inträde på marknaden. Tillräckliga förutsättningar för effektiv tillståndsgivning och tillsyn saknades därmed.

Vidare visade granskningen att det rådde skillnader i konkurrensförutsättningar mellan de legala aktörerna på lotterimarknaden. Detta riskerade att inte vara i enlighet med EU-fördragets kriterier för ändamålsenliga och effektiva regleringar. Dessutom behövdes det förtydliganden när det gällde spelansvar och marknadsföring och inom vilka ramar detta kunde ske på den svenska legala marknaden.

Granskningen visade också att tillgången till vård och behandling såg olika ut i landet. Det berodde bland annat på att det var oklart vilket ansvar som kommuner och landsting hade.

Riksrevisionen bedömde att det fanns ett behov av ökad samverkan mellan de aktörer som arbetar med förebyggande åtgärder. Vidare fanns ett behov av utvärderingar av befintliga åtgärder vad gäller spelansvar och kanalisering. Därutöver krävdes ökad forskning om spelberoende och förebyggande åtgärder som ger effekt. Därigenom skulle också regeringens återrapportering till riksdagen kunna bli mer tydlig och ändamålsenlig.

Riksrevisionens sammanfattande bedömning var att det inte fanns tillräckliga förutsättningar för att effektivt fullfölja det statliga åtagandet på spelmarknaden.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att göra följande:

- Vidta åtgärder för samverkan och en mer sammanhållen organisation inom spelområdet, i synnerhet avseende tillståndsgivning och tillsyn.
- Vidta åtgärder för att komplettera lotterilagen med preciserade bestämmelser om spelansvarsåtgärder och marknadsföring som är anpassade till spelens farlighetsgrad.
- Se över Lotteriinspektionens och andra involverade myndigheters befogenheter att motverka illegal spelverksamhet och hur den nationella kontrollen kan stärkas mot utländska intressen som inte har svenskt tillstånd.
- Ge Statens folkhälsoinstitut i uppdrag att verka för att utveckla och samordna förebyggande åtgärder som vidtas av samhällets inblandade aktörer.

- Satsa på mer forskning om spelberoende och åtgärder för att motverka spelberoende i syfte att bredda sitt beslutsunderlag för styrning av spelpolitiken och Svenska Spel.
- Klargöra vilken huvudman som har ansvar för behandling av spelberoende.
- Utvärdera och säkerställa effektiviteten i Svenska Spels spelansvarsåtgärder och kundernas användning av åtgärderna.
- Utvärdera Svenska Spels åtgärder för att styra efterfrågan till bolaget.

Riksrevisionen rekommenderade Svenska Spel att göra följande:

- Se till att bolagets marknadsföring överensstämmer med att vara måttfull och restriktiv.
- I större utsträckning göra spelansvarsåtgärder obligatoriska men tillåta spelarna att själva sätta upp ramar för sitt spelande.
- Se över sitt produktsortiment så att spelens farlighetsgrad har större inverkan på arbetet med sociala skyddshänsyn och ge spelansvarsfrågor en större tyngd i bolagets beslutsfattande.
- Förstärka sin utbildning i spelansvar hos vissa personalkategorier som utvecklar nya produkter eller har nära kontakter med kunderna.
- Arbeta med nya grupper som har konstaterat ökat spelberoende.

2.2.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Riksdagen har lagt regeringens skrivelse om Riksrevisionens rapport *Staten på spelmarknaden* (RiR 2012:15) till handlingarna och konstaterat att olika insatser har initierats för att nå målen.³

Ändringar av regler i spelregleringen med inriktning mot mer spelansvarsåtgärder och måttfull marknadsföring

Från 1 januari 2017 har det tydliggjorts i lotterilagen att det endast är spelföretag som ägs av staten och spelföretag där staten har det rättsligt bestämmande inflytandet som kan beviljas tillstånd. Vidare har ett generellt krav införts i lotterilagen om att den som anordnar lotteri ska säkerställa att sociala och hälsomässiga skyddshänsyn tas. Spelkonsekvensanalyser ska lämnas in i samband med att tillstånd ansöks där åtgärder ska redovisas som ska säkerställa att skyddshänsyn tas. Det innebär bland annat att spelanordnare ska ta hänsyn till faktorer som gör lotterier riskfyllda och vidta förebyggande spelansvarsåtgärder som kan minska risken för att spelproblem uppstår. Det har också införts en generell åldersgräns på 18 år för att delta i ett tillståndspliktigt lotteri.

Vidare har det i lotterilagen införts ett krav på att måttfullhet ska iakttas vid marknadsföring av lotterier till konsumenter. Marknadsföring får heller inte särskilt

³ Skr. 2012/13:52, bet. 2012/13:KrU3, rskr. 2012/13:191, prop. 2013/14:1 s. 210.

riktas till barn och ungdomar under 18 år. Marknadsföring som strider mot de föreslagna bestämmelserna i lotterilagen ska anses som otillbörlig marknadsföring enligt 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen (MFL). Det medför att Konsumentombudsmannen, utöver de möjligheter som myndigheten redan har, kan väcka talan om förbud vid Marknadsdomstolen enligt 47 § MFL. Det innebär att både Konsumentverket och Lotteriinspektionen har ett tillsynsansvar över marknadsföringen av spel.

2.2.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Regeringen bedömer⁴ att ingripanden enligt MFL och de nya bestämmelserna i lotterilagen kan göras mot all marknadsföring av speltjänster i svensk tryckt media och internet som är tydligt riktad mot svenska kunder. Däremot regleras tv-sändningar från andra EU-medlemsländer enbart i EU-direktivet om audiovisuella medietjänster.⁵ Tillsynen sker därigenom i det land varifrån tv-sändningen kommer.⁶

Regeringen har även tillkallat en särskild utredare för att lämna förslag till en ny spellicensreglering.⁷ En sådan reglering ska syfta till att skapa en spelmarknad som präglas av ett högt konsumentskydd, hög säkerhet i spelen och tydliga förutsättningar för att få verka på marknaden. Regleringen ska bygga på ett licenssystem som innebär att alla spelbolag ska ha behöriga tillstånd och att aktörer utan tillstånd ska stängas ute. De negativa konsekvenserna av spelandet ska begränsas och ett högt konsumentskydd förutsätter också krav på bland annat måttfull marknadsföring.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- överväga om ytterligare krav på marknadsföring av spel och lotterier behöver uppställas
- undersöka möjligheten att utvidga radio- och tv-lagen till att omfatta spelreklam
- lämna förslag till ändamålsenliga marknadsföringsbestämmelser för ett licenssystem.

En tidigare utredning har föreslagit att lotterilagen omfattar allt främjande av spel som inte har tillstånd. Ändringen innebär att det straffbara området omfattar både svenska och utländska anordnade spel. Vidare föreslogs att Lotteriinspektionens föreläggande eller förbud om vite ska gälla omedelbart.⁸

⁴ Prop. 2016/17:8, *Tydligare tillståndsgivning enligt lotterilagen*.

⁵ Direktiv 2010/13/EU.

⁶ Lagen (2016:1222) om ändring i lotterilagen (1994:1000), prop. 2016/17:8, bet. 2016/17:KrU2, rskr. 016/17:89.

⁷ Dir. 2015:95, *Omreglering av spelmarknaden*.

⁸ SOU 2015:34, *Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen*.

Licensutredningen har fått i uppdrag att utreda om främjandeförbudet ska kompletteras med ytterligare åtgärder. Exempel på åtgärder som kan övervägas är att förbjuda betalningsförmedling för otillåtna spel och förbud mot elektronisk kommunikation till domäner och ip-adresser där otillåtna spel förekommer. Det bör också utredas om ansvaret för utfärdandet av licenser och utövandet av tillsyn ska centraliseras till Lotteriinspektionen.⁹ Licensutredningen ska lämna sitt betänkande 2017-03-31.

Skärpta villkor i befintliga tillstånd och effektivare tillsyn har genomförts

Regeringen skärpte under 2013 villkoren för hur Svenska Spel och Aktiebolaget Trav och Galopp (ATG) får marknadsföra sina tjänster. Om bolagen har marknadsföring på nätet ska de exempelvis inte kunna ha en direktlänk till online-spel. Anledningen till att regeringen har infört ett sådant villkor för online-spel beror på dessa spels farlighetsgrad ur beroendehänseende.¹⁰ Lotteriinspektionen har fått i uppdrag att analysera och återrapportera i vilken mån det fortfarande föreligger problem med illegal spelverksamhet samt att återrapportera åtgärder som Lotteriinspektionen vidtagit för att minimera risker för sociala skadeverkningar av spel och lotterier.¹¹ Sedan 2012 har Lotteriinspektionen ökat sitt fokus på frågor om åldersgränser och spelansvar samt på åtgärder för att motverka olagligt spel.¹² Under 2013 har Lotteriinspektionen inrättat en särskild funktion med fokus på skyddshänsyn och riskminimering inom spelområdet (SKRIM). Myndigheten har även lagt särskilt fokus på tillsyn av den illegala spelmarknaden genom rapporter om illegal automatspelsverksamhet och uppjorda matcher samt genom att delta i framtagande av en rapport om penningtvätt.¹³

Åtgärder för att få fram effektivare förebyggande spelansvarsverktyg och måttfull marknadsföring har genomförts

Svenska Spel har låtit genomföra en extern utvärdering av effektiviteten i bolagets olika spelansvarsåtgärder och i vilken mån dessa används av spelarna.¹⁴ Utvärderingen av spelansvarsåtgärderna visar att riktad information till kunder, beloppsgränser för spel och speluppehåll har starkast effekt mot spelberoende. Men det är få kunder som använder spelansvarsåtgärder. Svenska Spel har infört obligatorisk registrering av kundernas samtliga spel utom lotter samt för spel på Casino Cosmopol. Registreringen utgör grunden för allt spelansvarsarbete. Ett verktyg för riskbedömning av kundernas

⁹ Dir. 2015:95 *Omreglering av spelmarknaden*.

¹⁰ Prop. 2014/15:1 s. 215.

¹¹ Skr. 2012/13:52, bet. 2012/13:KrU3.

¹² Prop. 2013/14:1 s. 210.

¹³ Prop. 2014/15:1 s. 216.

¹⁴ Skr. 2012/13:52, bet. 2012/13:KrU3.

spelande (Mina spelvanor) har införts för att identifiera riskfyllt spelande hos de kunder som uttryckligen har gett sitt medgivande.¹⁵

Andra spelansvarsåtgärder som har införts av Svenska Spel är möjligheten att stänga av sig för spel olika långa tidsperioder (24 timmar eller 3, 6, 12 eller 36 månader). Det är också obligatoriskt att sätta gränser i tid och pengar för högriskspel, till exempel spelautomater och nätpoker. På online-spel ställs krav på insättningsbudget. Alla kunder kan få del av sin spelhistorik för att få en överblick över spelutgifter och speltid.¹⁶

Vid framtagande av nya spel använder bolaget verktyget GAM-GaRD så att spel med högre risk kan förändras eller försees med ökat konsumentskydd. Kunder och anhöriga kan vända sig till Svenska Spels kundservice dygnet runt alla dagar på året för personlig service, rådgivning om riskfyllt spelande, spelansvarsverktyg samt hänvisning till professionell hjälp, till exempel via Stödlinjen. En nackdel är att Stödlinjen har begränsade öppettider. Vidare har obligatorisk spelansvarsutbildning för medarbetare, spelombud och affärspartner införts av Svenska Spel och utbildningen ska förnyas vart tredje år. Kontinuerlig personalutbildning hos kundservice och Casino Cosmopol i hur man genomför problemfyllda samtal med kunder genomförs, men har ännu inte börjat användas. Bolaget avvaktar licensutredningens förslag.¹⁷

Svenska Spel har vidare uppdaterat sina marknadsföringsriktlinjer och infört en ny instruktion för marknadsföring med betoning på ansvar och måttfullhet. Bland annat genomför bolaget restriktiv marknadsföring av spel med högre risk och ger inga bonusar eller rabatter på spel. Bolaget har också tillsatt ett internt etiskt råd för hantering av marknadsföring och kommunikation.

Ett tydligare ansvar för förebyggande åtgärder och behandling av spelberoende på kommunal och statlig nivå ska införas

I regeringens lagrådsremiss föreslås ändringar i socialtjänstlagen (2001:453) och i den nya hälso- och sjukvårdslagen (2017:000) avseende spelmissbruk. Det innebär att kommunens socialnämnd får ansvar för att förebygga och motverka spelmissbruk hos vuxna, barn och unga samt att stödja de barn som växer upp i familjer där spelmissbruk förekommer. Även hälso- och sjukvården ska på motsvarande sätt beakta barns och ungas behov av information, råd och stöd vid spelmissbruk i familjen. Vidare införs en utvidgad skyldighet för kommuner och landsting att teckna avtal om att samarbeta när det gäller personer med spelmissbruk. Inriktningen i arbetet mot spelberoende ska vara att integrera det förebyggande arbetet och behandlingen i det

¹⁵ Intervju vid Svenska Spel, 2017-01-18, skriftligt underlag från Svenska Spel, 2017-01-18, intervju vid Finansdepartementet och Socialdepartementet, 2017-01-25.

¹⁶ Intervju vid Svenska Spel, 2017-01-18, skriftligt underlag från Svenska Spel.

¹⁷ Ibid.

ordinarie missbruksarbetet inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Spelmissbruk föreslås vidare att ingå i regeringens ANDT-strategi (alkohol, narkotika, dopning, tobak). Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.¹⁸

På uppdrag av regeringen ska Folkhälsomyndigheten verka för nationell samordning av insatser för att förebygga spelproblem, vilka genomförs hos kommuner och landsting och ett antal utpekade myndigheter. Syftet med den nationella samordningen är att kunskapen ska bli mer samordnad, effektiv och behovsanpassad. I uppdraget ges också ansvar för att ta fram ett kunskapsstöd om förebyggande insatser, genomföra befolkningsundersökningen Swelogs och ta ställning till om det behövs ett uppföljningssystem för att följa utvecklingen av spelproblem och hur problemen påverkas av risk- och skyddsfaktorer.¹⁹

Regeringen har också gett Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram och sprida ett nationellt kunskapsstöd om hur problemspelande kan identifieras och uppmärksammas samt hur stöd och behandling kan ges vid problemspelande.²⁰ Inom ramen för detta arbete uppdrog Socialstyrelsen åt Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) att ta fram en litteraturöversikt om vetenskapligt stöd för psykologisk och farmakologisk behandling av beroende av spel om pengar. Översikten visar på begränsat eller måttligt stöd för att undersökta behandlingsmetoder och mediciner har effekt på spelberoendet.²¹ SBU har också gjort en litteraturöversikt om vetenskapligt stöd för förebyggande åtgärder för barn och unga. Översikten visar att det finns få studier om spel.²² Det finns i dag inte tillräckligt med evidens för att Socialstyrelsen ska kunna ge ut nationella riktlinjer som stöd till kommuner och landsting.²³ Mer forskning behövs enligt SBU.

Forskning behövs för att få evidens om effekter av förebyggande åtgärder och behandlingsmetoder

Sedan 2010 fördelar Svenska Spels forskningsråd årligen ca 5 miljoner kronor till spelforskning. Svenska Spel bidrar också till finansieringen av den första medicinprofessorn i Sverige som fokuserar på spelberoende. Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte) har sedan 2012 ett forskningsprogram som täcker hela området alkohol, narkotika, dopning, tobak och spel om pengar (ANDTS). Vid

¹⁸ Lagrådsremiss 2016-12-08, *Samverkan om vård, stöd och behandling mot spelmissbruk*.

¹⁹ Regeringsbeslut 2016-02-04, S2016/00847/FST, skriftligt underlag från Folkhälsomyndigheten 2017-01-23, intervju vid Finansdepartementet och Socialdepartementet, 2017-01-25.

²⁰ Regeringsbeslut 2015-09-10, S2015/05769/FST, intervju vid Finansdepartementet och Socialdepartementet, 2017-01-25.

²¹ SBU:s rapport 254/2016, *Spel om pengar - Behandling med psykologiska metoder eller läkemedel vid beroende eller problemspelande*.

²² SBU:s rapport 243/2015, *Att förebygga missbruk av alkohol, droger och spel hos barn och unga*.

²³ Intervju vid Folkhälsomyndigheten, 2017-01-23.

fördelningen i november 2016 gick en fjärdedel av ANDTS-medlen till forskning om spel.²⁴

Oreglerade spelbolags annonsering i svensk media kräver vidare utredning

Högsta domstolen fann i en dom²⁵ att främjandeförbudets kriminalisering strider mot EU-rättens diskrimineringsförbud.²⁶ Till följd av HD:s dom har en särskild utredare föreslagit lagändringar så att utformningen och straffansvaret i främjandeförbudet inte ska göra åtskillnad mellan svenska och utländska lotterier. Utredningen föreslår också att Lotteriinspektionen ska få besluta om ett föreläggande eller förbud vid vite som ska gälla omedelbart.²⁷ Regeringen avvaktar licensutredningens betänkande innan åtgärder vidtas.²⁸

Större möjligheter att utöva tillsyn över illegal spelverksamhet

Högsta domstolen meddelade i december 2011 två domar som rörde illegala spelautomater som uppgavs vara uppkopplade mot servrar utanför landets gränser. Domstolen konstaterade att spelet var anordnat i Sverige och dömde de tilltalade för brott mot lotterilagen. Domarna har underlättat Lotteriinspektionens samverkan med polis och åklagare i arbetet mot illegala spelautomater.²⁹

EU-kommissionens talan mot svenska staten angående det svenska regelverkets förenlighet med villkoren i EU-fördraget påskyndar arbetet med en ny lagstiftning

EU-kommissionen har en längre tid ifrågasatt om lotterilagens förbud att anordna spel är förenligt med EU-fördraget. I arbetet har bland andra kommissionen tagit del av Riksrevisionens rapport från 2012. Kommissionen beslutade 2014 att gå vidare i ärendena och väcka talan mot Sverige inför EU-domstolen. I ett pressmeddelande anger regeringen att avsikten är att påskynda det arbete som bedrivits en tid i syfte att hitta ett licenssystem som ska kunna införas i Sverige.³⁰

2.2.3 Avslutande kommentarer

I stort sett alla av Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer har beaktats av berörda aktörer inom sektorn, och ett stort antal åtgärder har vidtagits. Svenska Spel menar att Riksrevisionens rapport underströk behovet av en skärpt lagstiftning som tydligare betonar de spelpolitiska målen. Regeringen (Finansdepartementet) har sett till att förändringar i spellagstiftningen har genomförts och har dessutom tillsatt licensutredningen som ska föreslå ytterligare förändringar vad gäller

²⁴ Intervju vid Svenska Spel, 2017-01-18, intervju vid Folkhälsomyndigheten, 2017-01-23.

²⁵ Mål nr B3559-11 från 21 december 2012.

²⁶ Prop. 2013/14:1, s. 209.

²⁷ Prop. 2016/17:8, SOU 2015:34, *Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen*.

²⁸ Intervju vid Finansdepartementet och Socialdepartementet, 2017-01-25.

²⁹ Prop. 2013/14:1 s. 210.

³⁰ Finansdepartementet, *EU-kommissionen stämmer Sverige angående reglering av spelmarknaden*, pressmeddelande 16 oktober 2014.

spelansvarsåtgärder, marknadsföringsrestriktioner, en stärkt tillsynsmyndighet och fungerande sanktioner. Svenska Spel har redan innan förändringarna i lagstiftningen trädde i kraft reviderat sina spelansvarsåtgärder och sin marknadsföring. Svenska Spel har bland annat till följd av Riksrevisionens rapport infört ett obligatoriskt krav på kunderna att registrera allt spel i syfte att ge kunderna en bättre möjlighet att kontrollera sitt spelande och kunna stänga av sig för allt spel på ett ställe. Däremot begränsas bolagets möjligheter att kunna följa upp kundernas spelvanor och därmed varna för ett riskfyllt spelande. Kravet från Datainspektionen om ett uttryckligt godkännande från kunderna att behandla deras uppgifter i verktyget Mina Spelvanor har gjort att endast fem procent av kunderna kan nås.

Folkhälsomyndigheten och regeringen (Socialdepartementet) bedömer att rapporten har bidragit till att öka medvetenheten om behovet av att tydliggöra ansvar och roller för statens aktörer på spelmarknaden och av samverkan mellan olika aktörer. Därutöver har rapporten bidragit till att betona vikten av förändringar av aktuell lagstiftning inom socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens område. Folkhälsomyndighetens uppdrag att verka för samordning av förebyggande arbete på nationell nivå är en konkret åtgärd som har vidtagits. Även det faktum att Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen har fått parallella uppdrag att i samråd med varandra ta fram nationella kunskapsstöd utifrån befintliga forskningsresultat kan betraktas som en konkret åtgärd till följd av rapporten. Däremot synes regeringen hittills inte ha prioriterat en ökad satsning på forskning om spelberoende, förebyggande åtgärder mot och behandling av spelberoende. Folkhälsomyndigheten har till exempel fått minskat anslag och utlyser därmed inte längre utvecklingsmedel. Vidare har ingen utvärdering genomförts av Svenska Spels styrning (kanalisering) av efterfrågan på spel till bolaget. En omständighet som inverkar på Svenska Spels möjligheter att kanalisera efterfrågan är produktsortimentets bredd. Svenska Spel har ansökt om tillstånd för att kunna erbjuda nätkasino på internet men har hittills inte fått tillstånd av regeringen.

2.3 Vem tar ansvar? – Statens tillsyn av information på tjänstepensionsmarknaden (2012:16)

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i Finansinspektionens och Konsumentverkets tillsyn över tjänstepensionsmarknaden. Granskningen berörde regeringen, Finansinspektionen och Konsumentverket.

Granskningen visade att konsumenterna inte fått tillräcklig och anpassad information och att Finansinspektionen och Konsumentverket inte hade inriktat tillsynen mot att åtgärda brister i informationen på den kollektivavtalade tjänstepensionsmarknaden. Enligt granskningen hade Finansinspektionen prioriterat tillsyn av finansiell stabilitet framför tillsyn av konsumentinformation. Konsumentverket hade inte prioriterat tjänstepensionsmarknaden, trots dess betydelse för konsumenten. Riksrevisionen

konstaterade att inte heller parternas överenskommelser hade medfört att konsumenten kunde göra medvetna val.

Riksrevisionens sammantagna bedömning var att Finansinspektionen och Konsumentverket inte hade verkat för att konsumenterna skulle ha möjlighet att göra medvetna val inom tjänstepensionssystemet. Riksrevisionen ansåg därför att myndigheterna inte hade tagit sitt tillsynsansvar på området.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att vidta åtgärder för att Finansinspektionen och Konsumentverket skulle ta sitt tillsynsansvar på tjänstepensionsområdet.

Finansinspektionen rekommenderades att öka tillsynen av livförsäkringsföretagens information till konsumenterna på tjänstepensionsområdet så att konsumenterna kan göra medvetna val. Finansinspektionen rekommenderades därutöver att konkretisera målsättningen med tillsynen av konsumentinformation och tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen för hur arbetet ska bedrivas samt att utveckla samarbetet med Konsumenternas försäkringsbyrå så att konsumentproblem snabbare kan åtgärdas.

Konsumentverket rekommenderades att vidta eller föreslå åtgärder för att stärka konsumenternas ställning på det kollektivavtalade tjänstepensionsområdet samt att använda de metodverktyg som tagits fram för att analysera problem på tjänstepensionsmarknaden och vidta åtgärder baserat på analyserna.

2.3.1 *Riksdagens behandling av regeringens skrivelse*

I skrivelsen till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport delade regeringen Riksrevisionens iakttagelser att konsumenten varken får tillräcklig eller rätt anpassad information om sin kollektivavtalade tjänstepension. Regeringen delade dock endast delvis kritiken mot att regeringens prioriteringar inte fått genomslag. Regeringen redovisade också ett antal åtgärder i syfte att förbättra tillsynen och stärka konsumenterna med anledning av Riksrevisionens granskning. Utskottet såg positivt på de åtgärder som regeringen redovisade och föreslog riksdagen att lägga skrivelsen till handlingarna.³¹

2.3.2 *Regeringens och myndigheternas åtgärder*

Regeringen

För att säkerställa en väl fungerande samverkan mellan myndigheterna på pensionsområdet införde regeringen likalydande återrapporteringskrav i Finansinspektionens, Konsumentverkets och Pensionsmyndighetens respektive regleringsbrev för 2013. Återrapporteringskraven innebär att myndigheterna ska

³¹ Bet. 2012/13:CU18.

samverka med varandra för ett ökat konsumentskydd på finansmarknaden. Regeringen har också ökat Finansinspektionens och Konsumentverkets anslag för 2013 med 34 miljoner kronor respektive 1,5 miljoner kronor för att möjliggöra en förstärkt tillsyn över de finansiella marknaderna.

I budgetpropositionen för 2013 formulerade regeringen ett tydligare mål för det finansiella systemet, som uttryckligen betonar ett gott konsumentskydd: "Ett stabilt finansiellt system som präglas av högt förtroende med väl fungerande marknader som tillgodoser hushållens och företagens behov av finansiella tjänster samtidigt som det finns ett högt skydd för konsumenter."³² Regeringen angav även i Finansinspektionens regleringsbrev för 2013 att inspektionen bör ha som mål att stärka konsumenternas ställning på finansmarknaden genom finansiell folkbildning.

Regeringen tillsatte i december 2012 en utredning med uppgift att föreslå åtgärder för att förbättra konsumenternas ställning vid finansiell rådgivning.³³ Utredningen redovisade sitt betänkande *Det måste gå att lita på konsumentskyddet* (SOU 2014:4) i februari 2014. Betänkandet har remissbehandlats och innehåller förslag på hur konsumenternas ställning vid finansiell rådgivning kan stärkas. I betänkandet hänvisas även till Riksrevisionens granskning.

För att konsumenterna ska ha makt och möjlighet att göra aktiva val behöver de dels lättillgänglig och tillförlitlig information, dels ett starkt och ändamålsenligt konsumentskydd.³⁴ Regeringen gav under 2011 en särskild utredare i uppdrag att se över hur stödet kan bli mer ändamålsenligt, effektivt och likvärdigt för alla konsumenter i landet.³⁵ Utredningen överlämnade sitt betänkande *Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd* (SOU 2012:43), i juni 2012. Utredningen resulterade i att Konsumentverket fick utökade anslag för att upprätta och tillhandahålla en tjänst för elektronisk information och vägledning för konsumenter via telefon och e-post. Tjänsten kom att kallas "Hallå Konsument" och lanserades 31 mars 2015.

Regeringen har vid flera tillfällen gett Finansinspektionen i uppdrag att redovisa arbetet med att ta fram en överenskommelse inom livförsäkrings- och pensionsbranschen om en branschstandard vad gäller transparens och informationsfrågor i samband med flytt av försäkringskapital. Finansinspektionen konstaterar sammanfattningsvis att vissa företag har haft problem med att implementera rekommendationens innehåll.³⁶

³² Prop. 2012/13:1, utg.omr. 2, s. 16.

³³ Dir. 2012:98.

³⁴ Prop. 2012/13:1, utg.omr. 18.

³⁵ Dir. 2011:38.

³⁶ *Lägesrapport om branschöverenskommelse för ökad transparens vid flytträtt för pensionssparande*, 2016-03-01 och 2016-12-27.

Regeringen genomför för närvarande regelförändringar som syftar till att utveckla investerarskyddet på finansmarknaden. De nya reglerna kommer att förbättra konsumenternas ställning vid finansiell rådgivning. Till följd av att reglerna införs kommer Finansinspektionen på sikt att få fler verktyg för att utöva tillsyn och därmed öka investerarskyddet.³⁷

Finansinspektionen

Finansinspektionen har arbetat vidare med samverkan med Konsumentverket och andra aktörer. Finansinspektionen och Konsumentverket har också tillsammans med branschorganisationen Svensk Försäkring som stiftare, samverkat i Konsumenternas Försäkringsbyrå. Därutöver har Finansinspektionen och Konsumentverket samråd två gånger per år vilket resulterar i tips och information som kan användas i tillsynen. Samråd sker även med Pensionsmyndigheten om planerade aktiviteter och insatser. Därutöver sker samverkan på regelbunden basis med kollektivavtalsparterna om olika försäkringsrelaterade frågor.³⁸

Under 2013 genomförde Finansinspektionen en kartläggning med anledning av Riksrevisionens granskning. Kartläggningen inriktades på pensionsplanerna SAF/LO och ITP för privatanställda och visade att Finansinspektionens bestämmelser för information om livförsäkring i stora drag efterföljs.³⁹

Finansinspektionen ansvarar även för samordning av ett landsomfattande nätverk, "Gilla din ekonomi", som startades av myndigheter, organisationer och finansiella företag i syfte att samarbeta om fortbildning i ekonomiska och finansiella frågor. Genom nätverket förmedlas kurserna om bland annat pensionskunskap på högskolenivå, försäkringar, tryggare ekonomi i framtiden och SFI-ekonomi.⁴⁰

Enligt Finansinspektionen går konsumenters informationsunderläge gentemot finansiella företag djupare än tillgången till information. Det handlar snarare om en kombination av de grundläggande egenskapernas hos finansiella produkter och konsumenters förmåga (eller intresse) att göra val baserade på rationella kalkyler. Detta gäller inte minst sparprodukter. Om finansiella företag systematiskt utvecklar och rekommenderar produkter vars egenskaper inte är anpassade till konsumenternas behov och förutsättningar kommer inte mer eller bättre information vara tillräckligt för att hantera problemet. Därför kommer Finansinspektionen att prioritera att de

³⁷ Lagrådsremiss, *Nya regler om marknader för finansiella instrument* (MiFID II och MiFIR).

³⁸ Uppföljningsfrågor med anledning av granskning 2012 av Finansinspektionens tillsyn av information på tjänstepensionsmarknaden (dnr 17-910).

³⁹ Finansinspektionen, *Årsredovisning 2013*, s. 25.

⁴⁰ Uppföljningsfrågor med anledning av granskning 2012 av Finansinspektionens tillsyn av information på tjänstepensionsmarknaden (dnr 17-910).

finansiella företagen utgår ifrån konsumentens intresse i sin tillsyn utifrån de nya regelverken på området.⁴¹

Finansinspektionens årliga rapport *Konsumentskyddet på finansmarknaden* har en stående punkt där brister i informationsfrågor till konsumenter tas upp. I 2016 års rapport påtalades frågor som har beröring på tjänstepensioner.⁴²

Finansinspektionen har också arbetat med frågan om hur passivt och aktivt förvaltade aktiefonder och dess information förmedlas till konsumenter, vilket har viss beröring på tjänstepensioner.⁴³

Konsumentverket

För att stödja konsumenterna vad gäller information med mera samarbetar Konsumentverket sedan tidigare med andra myndigheter och aktörer såsom Finansinspektionen, Konsumenternas Försäkringsbyrå, Pensionsmyndigheten och Svensk Försäkring. Bland annat har Konsumentverket tillsammans med Svensk Försäkring tagit fram en rekommendation om konsumentinformation som trädde i kraft den 1 januari 2013. Konsumentverket har vidare stöttat Konsumenternas Försäkringsbyrå i arbetet med framtagandet av en jämförelse för tjänstepensioner på byråns webbplats.⁴⁴

Konsumentverket påbörjade 2012 en granskning av tjänstepensionsmarknaden med anledning av Riksrevisionens rapport. Granskningen gjordes utifrån att det var känt för Konsumentverket att det fanns problem för konsumenter på denna marknad. Fokus i granskningen låg inledningsvis på att utreda Konsumentverkets tillsynsansvar.⁴⁵ Konsumentverket konstaterar utifrån granskningen att det finns problem i hur tjänstepension marknadsförs samt hur avtalsvillkor utformas.⁴⁶

2.3.3 Avslutande kommentarer

Regeringen har stärkt arbetet med tillsyn av finansiell information. Konsumentverket inledde med anledning av Riksrevisionens rapport en granskning av tjänstepensionsmarknaden. Dels utredde Konsumentverket sitt tillsynsansvar och dels gjordes en granskning av marknadsföring, avtalsvillkor och förköpsinformation på tjänstepensionsmarknaden. Konsumentverket konstaterade att problem fortfarande

⁴¹ Uppföljningsfrågor med anledning av granskning 2012 av Finansinspektionens tillsyn av information på tjänstepensionsmarknaden (dnr 17-910).

⁴² Konsumentskydd på finansmarknaden (dnr 16-7115).

⁴³ Uppföljningsfrågor med anledning av granskning 2012 av Finansinspektionens tillsyn av information på tjänstepensionsmarknaden (dnr 17-910).

⁴⁴ Regeringens skrivelse 2012/13:91, s. 6.

⁴⁵ Konsumentverkets tillsyn över tjänstepension (dnr 2012/712).

⁴⁶ Konsumentverkets granskning av tjänstepension (dnr 2015/1414).

kvarstod. Även Finansinspektionen har arbetat aktivt med de berörda områdena sedan granskningen genomfördes.

Arbetet med att stärka konsumenters förståelse för finansiell information är ett långsiktigt arbete som behöver bedrivas kontinuerligt. Finansinspektionen påpekar dock att vissa förbättringar har skett och att kunskapsnivån sakta men säkert höjs bland konsumenterna även om det föreligger svårigheter.

2.4 Godkänd? – Skolinspektionens prövningar av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän (2012:17)

Riksrevisionen granskade 2012 om Skolinspektionens prövning av godkännande av enskild som huvudman var effektiv och likvärdig. I granskningen ingick även att bedöma om regeringen gett Skolinspektionen tillräckliga förutsättningar i genomförandet av prövningen. Vidare granskade Riksrevisionen om Skolinspektionen uppfyllt sitt informationsuppdrag så som det formuleras i myndighetens instruktion. Granskningen omfattade Statens skolinspektion och regeringen (Utbildningsdepartementet).

Granskningen visade att Skolinspektionens prövning behövde utvecklas mot bakgrund av förändrade förutsättningar. Det var även var oklart i vilken utsträckning som Skolinspektionen, utifrån det underlag som begärdes in, faktiskt prövade den framtida huvudmannens förutsättningar att bedriva skolverksamhet.

Vidare visade granskningen att regleringen om påtagliga negativa följder för elever eller för den del av skolväsendet som bedrivs av det allmänna, var otydlig. Oklarheterna rörde vilka elever som avsågs, vilken hänsyn som skulle tas till redan existerande fristående skolor när nya ansökningar prövades samt hur regleringen skulle tillämpas om flera ansökningar från enskilda om att godkännas som huvudman i en viss kommun inkom samtidigt.

Granskningen visade också att Skolinspektionen inte i tillräcklig utsträckning hade informerat om kraven på ansökningarna. De sökande behövde ofta komplettera sina ansökningar och handläggarstödet var inte tillräckligt för att handläggarna skulle kunna göra effektiva och likvärdiga bedömningar av ansökningarna.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att följa upp hur Skolinspektionen prövar ansökningar om att godkännas som huvudman utifrån riksdagens målsättning om höjd kvalitet genom ett varierat utbud av skolhuvudmän. Vidare borde regeringen ge Friskolekommittén i uppdrag att överväga om lagstiftningen behövde förtydligas i fråga om bedömningen av påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna, eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas.

Skolinspektionen rekommenderades att utveckla det underlag som används för beslut om godkännande av enskild som huvudman och i högre utsträckning använda egen kunskap och forskning vid prövning av inkommet underlag. Skolinspektionen rekommenderades också att utveckla tydliga kriterier för vad som krävs för att bli godkänd som enskild huvudman. Slutligen rekommenderades Skolinspektionen att använda kriterierna för att förbättra stödet till handläggarna samt för att förbättra informationen och förtydliga kraven för de sökande.

2.4.1 *Riksdagens behandling av regeringens skrivelse*

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen i att Skolinspektionens prövning av ansökningar om godkännande av enskilda som huvudmän för fristående skolor ytterligare kunde utvecklas. Regeringen lyfte fram att detta var ett arbete som hade påbörjats och betonade att detta förbättringsarbete låg i linje med de flesta av Riksrevisionens rekommendationer.⁴⁷ Regeringen betonade även vikten av att följa upp effekterna av Skolinspektionens intensifierade arbete med att förbättra handläggarstödet för en mer rättssäker och likvärdig prövning liksom utökade informationsinsatser till enskilda. Regeringen angav att den löpande följde hur arbetet utvecklades, bland annat genom Skolinspektionens årsredovisningar.⁴⁸ Regeringen delade dock inte Riksrevisionens uppfattning att Skolinspektionens prövning skulle vara främjande och fungera som "gatekeeper" för att skapa ett varierat urval av skolor som bedrivs av enskilda eller allmänna huvudmän.⁴⁹

Utbildningsutskottet föreslog i sitt betänkande att riksdagen skulle lägga skrivelsen till handlingarna och att samtliga motionsyrkanden skulle avslås. I riksdagens skrivelse biföll riksdagen utskottets förslag till riksdagsbeslut.⁵⁰

2.4.2 *Regeringens och Skolinspektionens åtgärder*

Gällande regleringen om påtagliga negativa följder för elever eller den del av skolväsendet som bedrivs av det allmänna, så meddelade regeringen i skrivelsen att man avsåg avvakta betänkandet från den parlamentariskt sammansatta kommittén (Friskolekommittén) som 2011 fick i uppdrag av regeringen att utreda vissa frågor rörande fristående skolor.⁵¹ Friskolekommittén fick dock inget tilläggsdirektiv med anledning av Riksrevisionens granskning. Skolinspektionen har heller inte på nytt påtalat för Utbildningsdepartementet att regleringen av påtagliga negativa följder bör ändras. Den grad av osäkerhet i de faktorer och omständigheter som ligger till grund

⁴⁷ Skr. 2012/13:121, s. 1.

⁴⁸ Ibid, s. 11.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Bet. 2012/13: UbU14, rskr. 2012/13:225.

⁵¹ Intervju vid Utbildningsdepartementet, 2017-01-18.

för bedömningen av om en etablering av en fristående skola kommer att innebära påtagliga negativa följder för det offentliga skolväsendet har, såvitt myndigheten kan bedöma, numera accepterats.⁵² Enligt tjänstemän vid Utbildningsdepartementet kommer de frågeställningar gällande regleringen som inte behandlades av Friskolekommittén att beredas inom departementet.⁵³

Skolinspektionen har sedan Riksrevisionens granskning genomfört ett antal förändringar av godkännandeprovningen, bland annat i och med att den nya skollagen trädde i kraft den 1 juli 2011. Detta har till exempel inneburit att de fristående skolorna numera har samma krav på sig som de kommunala. Vidare har regeringen lagstadgat de så kallade etableringskontrollerna som Skolinspektionen genomför. Lagförändringen trädde i kraft den 1 januari 2015.⁵⁴

Av Skolinspektionens yttrande över Riksrevisionens granskningsrapport framgick att myndigheten skulle anpassa och förtydliga kriterierna för vad som krävs för att få ett godkännande till att vara enskild huvudman, i samband med att ansökningsblanketten skulle revideras 2013. I arbetet ingick också att se över, anpassa och förtydliga det stöd som myndighetens handläggare använder sig av vid bedömningen av ansökningarna.⁵⁵ Av Skolinspektionens årsredovisningar framgår att myndigheten löpande har arbetat med dessa frågor.

För att förtydliga vad som efterfrågas i en ansökan uppdaterar Skolinspektionen årligen ansökningshandlingarna, instruktionerna till ansökan och informationen på webbplatsen. Skolinspektionen upplever att utvecklingen av ansökningsblanketterna har gett bättre förutsättningar att bedöma om sökanden har förutsättningar att driva en stabil verksamhet av god kvalitet.⁵⁶ Vidare har Skolinspektionen tagit fram en instruktion för att tydliggöra den praxis myndigheten tillämpar gällande bland annat bedömningen av lokaler, ekonomi och elevprognos.⁵⁷ Skolinspektionen har också arbetat med att förtydliga de kompletteringsfrågor som skickas till sökande under handläggningen om det finns oklarheter i ansökan⁵⁸ samt utvecklat och förenklat möjligheterna att ansöka via webben.⁵⁹

⁵² Skolinspektionens svar på uppföljningsfrågor från Riksrevisionen med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport *Godkänd – Skolinspektionens provningar av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän* (RiR 2012:17), dnr. 02-2017:1278.

⁵³ Intervju vid Utbildningsdepartementet, 2017-01-18.

⁵⁴ Lagen (2014:903) om ändring i skollagen (2010:800).

⁵⁵ Skolinspektionen, yttrande över Riksrevisionens granskningsrapport *Godkänd? Skolinspektionens provningar av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän* (RiR 2012:17), 00-2013:1246.

⁵⁶ Skolinspektionens svar på uppföljningsfrågor från Riksrevisionen med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport *Godkänd – Skolinspektionens provningar av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän* (RiR 2012:17), dnr. 02-2017:1278. Se även Skolinspektionen, *Årsredovisning 2013*, s. 37.

⁵⁷ Skolinspektionen, *Årsredovisning 2013*, s. 37.

⁵⁸ Skolinspektionen, *Årsredovisning 2015*, s. 57.

⁵⁹ Skolinspektionen, *Årsredovisning 2014*, s. 48, och *Årsredovisning 2015*, s. 58.

Skolinspektionen genomför årligen enkätundersökningar för att följa upp hur de sökande upplevt kontakten och informationen från Skolinspektionen i samband med godkännandeprovningen. Den uppföljningsenkät som genomfördes 2016 visar att förbättringar skett inom området jämfört med 2015.⁶⁰

För att öka likvärdigheten och rättssäkerheten i bedömningar har Skolinspektionen vidareutvecklat det interna bedömningsstödet för handläggarna. Ett digitalt handläggningssystem har också införts för att korta ner handläggningstiderna.⁶¹ De förstärkta resurserna för ekonomisk granskning som Skolinspektionen satsat på har också avlastat handläggarna och samtidigt stärkt myndighetens kompetens när det gäller de ekonomiska frågorna.⁶²

Under 2015 har Skolinspektionen infört förenklad delgivning av beslut. Detta innebär att Skolinspektionen i majoriteten av ärendena kan meddela sökanden beslut per e-post vilket inneburit att de sökande får ta del av beslut snabbare.⁶³

Under 2016 genomförde Skolinspektionen ett projekt med syfte att besvara frågan om rätt skolor godkänns för skolstart och om processen för godkännandeprovningen är effektiv ur ett kvalitetsperspektiv. Skolinspektionen har med anledning av resultatet av detta projekt påbörjat en översyn av efterfrågat underlag från sökande samt av instruktioner och bedömningsstöd avseende ansökan om godkännande som huvudman.⁶⁴

2.4.3 Avslutande kommentarer

Skolinspektionen har vidtagit åtgärder i linje med merparten av Riksrevisionens rekommendationer. Skolinspektionen har också genomfört flera egeninitierade åtgärder på området, bland annat för att öka effektivitet, rättssäkerhet och kvalitet i provningen av ansökningar om godkännande som enskild huvudman. De rekommendationer som i någon mån inte tagits om hand omfattar delvis rekommendationen om utveckling av beslutsunderlag samt rekommendationen om att i högre utsträckning använda egen kunskap och forskning vid provning av inkommet underlag.

Regeringen delade inte Riksrevisionens övergripande slutsats att Skolinspektionen inte lägger tillräckligt tydlig vikt vid sin funktion som "gatekeeper" för att nå lagstiftarens

⁶⁰ Skolinspektionens svar på uppföljningsfrågor från Riksrevisionen med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport *Godkänd – Skolinspektionens provningar av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän* (RiR 2012:17), dnr. 02-2017:1278.

⁶¹ Skolinspektionen, *Årsredovisning 2013*, s. 35, *Årsredovisning 2014*, s. 53, och *Årsredovisning för 2015*, s. 57.

⁶² Intervju på Skolinspektionen med anledning av basuppföljning av RiR 2012:17, 2014-11-17.

⁶³ Skolinspektionen, *Årsredovisning 2015*, s. 57.

⁶⁴ Skolinspektionens svar på uppföljningsfrågor från Riksrevisionen med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport *Godkänd – Skolinspektionens provningar av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän* (RiR 2012:17), dnr. 02-2017:1278.

intentioner om ett varierat utbud av skolor som bedrivs av olika huvudmän. Regeringen ansåg att Skolinspektionen vid sin prövning saknar möjlighet att beakta andra kriterier än vad som anges i skollagen. Regeringen avsåg således inte att följa Riksrevisionens rekommendation om uppföljning i detta avseende.

Rekommendationen till regeringen som rör frågan om påtagliga negativa följder för elever eller den del av skolväsendet som bedrivs av det allmänna, har ännu inte behandlats inom Utbildningsdepartementet.

2.5 SBAB – mervärde, mångfald och konkurrens? (2012:19)

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i och uppfyllelsen av målen för SBAB. Enligt riksdagsbeslut ska SBAB med utgångspunkt i sedvanlig företagsekonomisk målsättning och en effektiv organisation bidra till mångfald och konkurrens. Bolaget ska därmed vara värdeskapande och därutöver bidra till mångfald och konkurrens på bolånemarknaden. Staten ska dessutom bidra till en sund och fungerande kreditmarknad. Granskningen beaktade därför särskilt regeringens styrning av företaget och om regeringen i sin styrning tagit hänsyn till om SBAB genom sitt agerande på bolånemarknaden har påverkat risken för ökade makroekonomiska obalanser.

Granskningen visade att SBAB visserligen hade levt upp till det avkastningskrav som regeringen satt för bolaget, men att kravet varit lågt och sjunkande över åren. Avkastningskravet var lägre än storbankernas och i förhållande till övriga statliga bolag bland de lägsta. Värdeökningen på bolaget hade dessutom varit begränsad. SBAB hade därutöver inte följt sin utdelningspolicy om att en tredjedel av vinsten ska delas ut till ägaren. Sedan 2005 hade ingen utdelning skett, med hänvisning till behovet av att öka det egna kapitalet. Granskningen visade också att bolaget hade bidragit till bolånemarknadens funktionssätt, men att denna effekt minskat över tid och att varken regeringen eller bolaget beaktat de risker för den ekonomiska utvecklingen som en ökad utlåning till hushållen kunnat bidra till. Slutligen konstaterade Riksrevisionen i granskningen att den ägarklausul som finns i delar av SBAB:s obligationsprogram försämrat möjligheterna till en försäljning av bolaget.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen:

- Att rapportera till riksdagen på vilket sätt SBAB bidrar till mångfalden och konkurrensen på bolånemarknaden.
- Att utvärdera de risker som ägarklausulen medför.
- Att utreda och överväga ett nytt avkastningskrav för SBAB samt att förtydliga utdelningsprincipen.

2.5.1 *Riksdagens behandling av regeringens skrivelse*

I skrivelsen⁶⁵ till riksdagen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen i delar av rapportens slutsatser men ansåg inte, till skillnad från SBAB självt, att bolaget hade haft något uppdrag att bidra till mångfald och konkurrens på bolånemarknaden. Finansutskottet ställde sig bakom regeringens yttrande men två utskottsledamöter reserverade sig och ansåg att tidigare uttalanden är svåra att tolka på annat sätt än att SBAB hade ett samhällsuppdrag, även om det inte framgår av bolagets styrdokument.⁶⁶

Riksdagen beslutade, i enlighet med finansutskottets förslag, att lägga skrivelsen till handlingarna utan ytterligare åtgärder.⁶⁷

2.5.2 *Regeringen och bolagets åtgärder*

Avseende Riksrevisionens iakttagelser om SBAB: ekonomiska mål inledde regeringen fyra veckor efter rapporten en dialog med SBAB:s styrelse som resulterade i att bolagets vd fick i uppdrag att i samverkan med Finansdepartementet bereda ett förslag till nya ekonomiska mål för bolaget. Vid bolagsstämman 2013 beslutades det om nya mål för SBAB rörande kapitalstrukturen, avkastningskrav och utdelningspolicy, i likhet med vad Riksrevisionen föreslog.⁶⁸

Regeringen instämde i granskningens slutsats att ägarklausulen i SBAB:s utlåningsprogram utgör en risk vid en eventuell försäljning och aviserade att den avsåg att utvärdera denna risk. Diskussionen om ägarklausulen medförde att SBAB under 2014 lanserade ett upplåningsprogram avseende icke säkerställd skuld utan ägarklausul.⁶⁹

SBAB:s utestående stock av obligationslån med ägarklausul, som uppgick till 78,8 miljarder kronor vid utgången av 2013, hade vid utgången av 2016 minskat till 59,9 miljarder kronor. Därigenom har risken att ägarklausulen skulle utgöra ett problem vid en eventuell försäljning minskat.

2.5.3 *Avslutande kommentarer*

Regeringen har vidtagit ett flertal åtgärder som adresserat de brister granskningen påvisade. Vad gäller frågan kring SBAB:s eventuella uppdrag att bidra till mångfald och konkurrens kan Riksrevisionen konstatera att det vid riksdagsbehandlingen av

⁶⁵ Regeringens skrivelse 2012/13:119.

⁶⁶ Finansutskottets betänkande 2012/13 FiU38.

⁶⁷ Rskr. 2012/13:267.

⁶⁸ Protokoll vid årsstämma i SBSB Bank AB 18 april 2013, paragraf 19.

⁶⁹ Riksrevisionen har tagit del av Dir Fi 2013/2547 på plats hos Näringsdepartementet.

granskningsrapporten rådde delade meningar bland riksdagens ledamöter om hur tidigare uttalanden och skrivningar från regering och riksdag ska tolkas. I dag har SBAB inget samhällsuppdrag och verkar på en kommersiell marknad i konkurrens med ett antal privata aktörer.

SBAB utgör ett exempel på otydlighet i statens styrning. Bolaget verkade i närmare två decennier under betingelser som regeringen i efterhand inte ansåg gälla.⁷⁰ En effektiv styrning av statliga bolag kräver att regeringen ställer tydliga krav och mål. Granskningen bidrog till att klargöra under vilka villkor som SBAB verkar under.

2.6 Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna? (2012:21)

Riksrevisionen har granskat styrningen av statens insatser för att utveckla och underhålla transportinfrastrukturen. Rapporten redovisar en avslutande granskning som genomfördes inom ramen för en granskningsstrategi avseende infrastruktur. I granskningen har Riksrevisionen fördjupat bilden av de effektivitetsbrister som iakttagits i tidigare granskningar med särskilt fokus på frågan om regeringens styrning lett till en effektiv användning av resurserna för infrastruktur.

Granskningen visade att statens instrument för att utveckla och underhålla infrastrukturen i huvudsak var utformade för att leda till en effektiv användning av resurserna om de används som det var avsett. Tillämpningen av instrumenten hade dock brister. Styrmedel och principer tillämpades enligt Riksrevisionen inte i enlighet med intentionerna, vare sig av regeringen eller av Trafikverket, vilket minskade möjligheterna att effektivt åtgärda brister i transportsystemen innan överväganden om kostsamma om- och nybyggnationen gjordes. Granskningen visade vidare att regeringen fattade beslut som avvek från underlag utan att motiven till detta redovisades på ett tydligt sätt för riksdagen och allmänheten. Riksdagen fick inte heller någon information om hur stora investeringar som hade genomförts eftersom regeringen inte följde upp dessa åtgärder.

Det förändringsarbete som pågick inom infrastruktursektorn med bland annat genomförd myndighetsreform, förändrat planeringssystem och nya styrmodeller bedömde Riksrevisionen som positivt i granskningen. De genomförda förändringarna skapade bättre förutsättningar för trafikslagsövergripande planering och skulle successivt kunna leda till förbättringar på flera områden såsom intern effektivisering, budgetkontroll och bättre förvaltning av samhällsekonomiska kalkyler. Riksrevisionen bedömde emellertid att förändringarna inte påverkade de grundläggande strukturer

⁷⁰ Ett exempel är att styrelsens ordförande i *Årsredovisningen 2006* skrev följande: "SBAB:s uppdrag från ägaren är att genom en effektiv och lönsam bostadsverksamhet bidra till mångfald och konkurrens på den svenska bolänemarknaden."

som motverkar en ändamålsenlig tillämpning av de principer som riksdagen fastlagt för genomförandet av transportpolitiken.

Riksrevisionens sammantagna slutsats var att regeringen inte hade säkerställt en effektiv användning av statens resurser.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att bland annat utveckla styrmedelsanalyser och använda analyserna i åtgärdsplaneringen. Regeringen rekommenderades också att införa tydligare riktlinjer för fyrstegsanalyser och tydliggöra ändamål med infrastruktursatsningar samt att förbättra kvalitetssäkring och uppföljning av stora infrastrukturobjekt. Därutöver rekommenderades regeringen att utveckla en långsiktig finansieringsplan och att överväga ett förstärkt regeringskansli.

Trafikverket rekommenderades att vidareutveckla metoder för kostnadskontroll och förbättra uppföljningen av kostnadskontrollen. Trafikverket borde även utveckla metoder för analys av systemeffekter och samband mellan olika åtgärder och åtgärdskostnader.

2.6.1 *Riksdagens behandling av regeringens skrivelse*

Riksdagen lade, på Trafikutskottets förslag, regeringens skrivelse till handlingarna och avlog samtliga följdmotioner. Inför behandlingen besökte utskottet Trafikverket den 26 mars 2013 för att ta del av myndighetens arbete med den då pågående åtgärdsplaneringen. Utskottet anordnade vidare den 30 maj 2013 ett seminarium om statens satsningar på transportinfrastruktur med anledning av de granskningar som Riksrevisionen gjort inom området.⁷¹

2.6.2 *Regeringen och myndigheternas åtgärder*

I skrivelsen till riksdagen anförde regeringen att förändringsarbetet inom transportområdet i stora delar varit framgångsrikt, men konstaterade samtidigt att utvecklingen av regeringens styrning och myndigheternas operativa verksamhet inte slutförts utan var något som skulle vara en prioriterad verksamhet även fortsättningsvis. Regeringen ansåg också att det kan finnas goda skäl till varför styrmedel och principer inte alltid tillämpas eller följs. Det kan exempelvis vara så att det inte alltid finns något kunskapsunderlag om samhällsekonomiska kostnader eller att samhällsekonomiska kalkyler inte alltid ger en fullständig eller rättvisande bild av kostnader och effekter. Beträffande uppföljning av de åtgärder som vidtagits instämde regeringen i huvudsak med Riksrevisionens slutsats och medgav att det fanns skäl att förbättra redovisningen till riksdagen och allmänheten. Till exempel bör stora investeringars samhällsekonomiska effekter arbetas in i existerande

⁷¹ Bet. 2013/14:TU20, rskr. 2013/14:374.

uppföljningsmetoder. Med skrivelsen till riksdagen ansåg regeringen att granskningsrapporten var slutbehandlad.

Regeringen gav 2015 Trafikverket i uppdrag att se över en vägledning för regionala systemanalyser från 2008. Uppdraget har genomförts i samråd med länsplaneupprättarna som en del av uppdraget att ta fram inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018–2029.⁷² Åtgärdsvalsstudier är ett förberedande steg för val av åtgärder och ger underlag för en prioritering av lösningar. Åtgärder som har rekommenderats genom åtgärdsvalsstudier kan antingen genomföras inom ramen för redan planerad verksamhet eller prioriteras inom den nationella transportplanen eller länstransportplanerna. De kan också ingå i kommuners eller andra aktörers planering.⁷³

För att förbättra kostnadskontrollen lämnar Trafikverket sedan 2013 årligen en byggstartsrapportering till regeringen med redovisning av vilka objekt som ska byggstarta de kommande tre åren och vilka som planeras kunna starta om fyra–sex år. Trafikverket uppger att dess arbetssätt har utvecklats med årliga mer noggranna genomgångar än tidigare av planeringsläge och kostnader.⁷⁴

Systemeffekter hanteras av Trafikverket genom arbetssättet *åtgärdsval* enligt fyrstegsprincipen. Bland annat görs övergripande åtgärdsvalsstudier med olika aktörer för att få en bred genomlysning av utvecklingsbehov och tänkbara lösningar för hela stråk, tätortsutveckling, bedömning av cykelvägar, järnvägskapacitet med mera. Trafikverket har under 2015 på uppdrag av regeringen och i samråd med länsplaneupprättarna uppdaterat tidigare metodbeskrivning för regionala systemanalyser. För de behov som framkommer gör TRV så kallade samlade effektbedömningar inklusive samhällsekonomiska bedömningar som möjliggör jämförelser av olika åtgärds kombinationer.

Trafikverket presenterade i april 2014 rapporten *Trafikverkets plan för utveckling av samhällsekonomiska metoder och verktyg, effektsamband och effektmodeller inom transportområdet*. Planen ska bidra till att prognoser och samhällsekonomiska analyser ger mer tillförlitliga resultat samtidigt som analyserna blir snabbare och billigare.⁷⁵ Planen har utökats med områdena järnvägskapacitet och statistik.⁷⁶

Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) fick i december 2012 ett regeringsuppdrag att granska trafikens samhällsekonomiska kostnader. Uppdraget

⁷² E-post från Trafikverket, 2017-01-30.

⁷³ Trafikverket, *Åtgärdsvalsstudier – nytt steg i planering av transportlösningar*. Handledning 2015:171, s. 11.

⁷⁴ E-post från Trafikverket, 2017-01-30.

⁷⁵ Trafikverkets webbplats, hämtad 2015-01-08, <http://www.trafikverket.se/>.

⁷⁶ *Trafiklagsövergripande plan för utveckling av metoder, modeller och verktyg – för analys av samhällsekonomi, järnvägskapacitet, effektsamband och statistik samt för trafik- och transportprognoser*, 2016:052.

omfattar några av de områden som ingick i Riksrevisionens granskning, bland annat analys av trafikens marginalkostnader. Uppdraget avrapporterades i december 2014.⁷⁷ I rapporten sammanfattas aktuella resultat om trafikens samhällsekonomiska kostnader vad gäller slitage och nedbrytning av infrastruktur, olycksrisker, emissioner med mera för varje trafikslag.

Regeringen gav vidare, i början av januari 2015, VTI i uppdrag att ta fram och uppdatera kunskapsunderlag om trafikens samhällsekonomiska kostnader. I rapporten skriver VTI sammanfattningsvis att beräkningen av vägtrafikens samhällsekonomiska marginalkostnader pekar på samma huvudresultat som i den första rapporten.⁷⁸

Trafikanalys har regeringens uppdrag att årligen rapportera analyser av transportsektorns samhällsekonomiska kostnader i relation till skatte- och avgiftsuttag inom olika delar av den svenska och europeiska transportsektorn. De kostnader som analyseras är i första hand de kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaderna för trafikens externa effekter.⁷⁹

2.6.3 *Avslutande kommentar*

Riksrevisionen rekommenderade i granskningsrapporten regeringen och Trafikverket att utveckla eller införa metoder och åtgärder som syftar till att förbättra arbetet med att utveckla och underhålla transportinfrastrukturen. Vissa åtgärder hade redan påbörjats till följd av rekommendationer i tidigare granskningar och vissa åtgärder med anledning av slutrapporten. En del av åtgärderna kräver dock omfattande forskningsinsatser vilket betyder att genomslag kan dröja flera år. Regeringen framförde i sin skrivelse synpunkter på Riksrevisionens rekommendationer som andades en viss kritik mot att Riksrevisionen inte tagit tillräcklig hänsyn till att åtgärdsplaneringen ingår i ett politiskt sammanhang och att det ibland är nödvändigt att göra avsteg från planeringsprinciper för att nå ”geografisk och tidsmässig fördelning av resurser”.⁸⁰

2.7 **Början på något nytt – Etableringsförberedande insatser för asylsökande (2012:23)**

Riksrevisionen har granskat mottagningssystemet för asylsökande utifrån ett integrationsperspektiv. Granskningen omfattade regeringen, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen.

⁷⁷ SAMKOST. Redovisning av regeringsuppdrag kring trafikens samhällsekonomiska kostnader, VTI, rapport 836.

⁷⁸ SAMKOST 2, VTI, rapport 914.

⁷⁹ Trafikanalys, Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader, rapport 2016:6.

⁸⁰ Skr. 2012/13:131, s. 10 och 15.

Granskningen visade att det i mottagningssystemet erbjuds få insatser som främjar arbete och egenförsörjning. Relativt få asylsökande hade ett registrerat arbete eller en praktikplats under asyltiden, få fick sin utbildnings- och yrkesbakgrund kartlagd och tillgången till introduktion i svenska språket var begränsad. Granskningen visade också att endast drygt var tredje vuxen asylsökande slutförde den introduktion med samhällsinformation som Migrationsverket ska erbjuda inom en månad efter asylansökan.

För att underlätta och påskynda etableringen på arbetsmarknaden för den som har beviljats uppehållstillstånd rekommenderades regeringen att följa upp att ansvarsfördelningen och informationsöverföringen mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Regeringen rekommenderades också att följa upp att asylsökande får likvärdig tillgång till information samt att introduktion i svenska språket erbjuds och anpassas efter den asylsökandes behov och vistelsetid i mottagningssystemet.

Migrationsverket rekommenderades att verka för att stärka arbetslinjen i mottagandet, erbjuda språkstöd samt följa upp att de insatser som ges är likvärdiga och tillgängliga för alla asylsökande. Migrationsverket rekommenderades också att stärka de sociala aspekterna av mottagandet genom att till exempel verka för att fler mötesplatser skapas.

2.7.1 *Riksdagens behandling av regeringens skrivelse*

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten angav regeringen att den hade för avsikt att se över hur ansvarsfördelningen och informationsöverföringen mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen fungerade, i syfte att uppnå en högre effektivitet i resursanvändningen. Regeringen avsåg att noggrant följa samarbetet mellan dessa båda myndigheter. Vidare skulle regeringen följa upp att Migrationsverket utvecklade arbetet med samhällsinformation och tog fram metoder för uppföljning av mottagningsenheternas informationsarbete. Migrationsverket avsåg att utreda möjligheterna att ytterligare stärka arbetslinjen i mottagandet i samråd med Arbetsförmedlingen, att se över och revidera de interna styrdokumenterna rörande sysselsättning för asylsökande, samt att ta fram tydliga och enhetliga metoder för uppföljning av mottagningsenheternas sysselsättningsinsatser. Regeringen ansåg Riksrevisionens rapport vara slutbehandlad genom skrivelsen.

Socialförsäkringsutskottet delade regeringens bedömning att tidiga insatser som främjar integrationen är betydelsefulla för den framtida etableringen i samhället för en asylsökande. Utskottet föreslog att regeringens skrivelse skulle läggas till handlingarna. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.⁸¹

⁸¹ Bet. 2012/13:SfU14, rskr. 2012/13:289.

2.7.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Migrationsverkets arbete med organiserad sysselsättning

Migrationsverket kommenterade Riksrevisionens granskning i årsredovisningen för 2012 och aviserade att verket under 2013 skulle ta fram en åtgärdsplan med anledning av rekommendationen att ge asylsökande språkstöd och andra insatser utifrån den enskildes förutsättningar och tid i mottagningssystemet.⁸²

Av Migrationsverkets årsredovisning för 2013 framgår att verket, med anledning av Riksrevisionens granskning, har fattat beslut om inriktning för organiserad sysselsättning där den asylsökande bland annat ska erbjudas språkstöd. I den kommande inriktningen aviserades även en översyn av kartläggningen av asylsökandes yrkes- och utbildningsbakgrund.⁸³ Som ett resultat av detta startade under hösten 2014 två nya pilotverksamheter varav den ena rör språkstöd och den andra att utveckla ett arbetssätt med mötesplatser mellan asylsökande, idéburna organisationer och lokalsamhället. Av Migrationsverkets verksamhets- och kostnadsprognos från november 2014 framgår att resultatet från piloterna kommer att utgöra ett underlag för beslut om huruvida det går att införa i större skala.⁸⁴

Migrationsverket hade som avsikt att under 2015 kunna erbjuda språkstöd på samtliga mottagningsenheter. Språkstödet beräknades kunna införas i hela landet under andra halvan av 2015, och även mötesplatser skulle startas upp under året. Migrationsverket uppgav också att det påbörjats ett mer aktivt arbete med praktik för asylsökande under hösten 2014.⁸⁵

Under hösten 2015 gjorde det kraftigt ökade antalet asylsökande att Migrationsverket fick ställa om resurser för att hinna registrera asylärenden och för att snabbt möta behovet av fler boendeplatser. Migrationsverket påpekade att den ökade väntetiden samtidigt ökar behovet av organiserad sysselsättning. Enligt Migrationsverket var det svårt att i detta läge bedöma i vilken omfattning och takt som uppbyggnaden av organiserad sysselsättning skulle kunna genomföras.⁸⁶

Migrationsverket har fortsatt att utveckla arbetet med organiserad sysselsättning under 2016. Under januari–oktober 2016 tecknades till exempel cirka 15 226 avtal om praktik för asylsökande och 11 082 individer fick en praktikplats. Verket började även teckna avtal med frivilligorganisationer om organiserad sysselsättning.⁸⁷

⁸² Migrationsverket, *Årsredovisning för 2012*, s. 48.

⁸³ Migrationsverket, *Årsredovisning för 2013*, s. 71.

⁸⁴ Migrationsverkets verksamhets- och kostnadsprognos (2014-11-04), s. 33.

⁸⁵ Migrationsverkets verksamhets- och kostnadsprognos (2015-02-03), s. 34.

⁸⁶ Migrationsverkets verksamhets- och kostnadsprognos (2015-10-22), s. 27.

⁸⁷ Migrationsverkets verksamhets- och kostnadsprognos (2016-10-25), s. 55.

Länsstyrelserna övertar ansvaret för tidiga insatser

I vårpropositionen som lämnades i april 2016 föreslog regeringen att länsstyrelserna under år 2017 ska ta över Migrationsverkets ansvar för att samordna insatser som syftar till att stärka asylsökandes kunskaper i svenska och andra etableringsfrämjande åtgärder.⁸⁸

Uppdraget till länsstyrelserna började gälla 1 februari 2017. I länsstyrelsernas uppdrag ingår inte att erbjuda insatser utan de ska genom sitt nya uppdrag vara en samordnande aktör. I och med det nya uppdraget till länsstyrelserna upphörde Migrationsverkets verksamhet med organiserad sysselsättning.

Den 1 februari 2017 införde regeringen också ett nytt statsbidrag för tidiga insatser för asylsökande, som administreras av länsstyrelserna. Statsbidraget lämnas till organisationer i det civila samhället och i vissa fall även till kommuner och kommunalförbund.

En utredning ser över systemet för mottagande och bosättning

I november 2015 tillsatte regeringen en utredning⁸⁹ med uppdrag att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända. Utredningen ska bland annat analysera hur ansvarsfördelning och samverkan mellan Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, länsstyrelserna och kommunerna fungerar. Det övergripande målet för organiserad sysselsättning ska ses över och vid behov ska ett nytt mål föreslås. Utredningen ska också ge riktlinjer avseende omfattning och innehåll för den organiserade sysselsättningen och när i tiden olika insatser bör ges. Utredningen ska enligt tilläggsdirektiv slutredovisa sitt uppdrag senast den 31 oktober 2017.

2.7.3 Avslutande kommentarer

Efter granskningen har Migrationsverket arbetat med att utveckla den organiserade sysselsättningen för asylsökande genom till exempel språkinsatser, mötesplatser och praktik. Från och med februari 2017 har länsstyrelserna ansvaret för att samordna olika insatser för asylsökande vilket innebär att den arbetslinje som Migrationsverket skulle stärka genom organiserad sysselsättning numera är borttagen från myndighetens ansvar. Regeringen har tillsatt en utredning med uppdrag att göra en bred översyn av systemet för mottagande och bosättning av nyanlända, som bland annat innebär att den organiserade sysselsättningen ses över.

⁸⁸ Prop. 2015/16:100.

⁸⁹ *Mottagandeutredningen* (A 2015:02), dir. 2015:107, dir.2016:112.

2.8 Den kommunala ekonomin och hållbara offentliga finanser (2012:25)

Kostnaderna för offentligt finansierade välfärdstjänster väntas stiga i framtiden. Merparten av dessa tjänster finansieras med kommunala skattemedel och med statsbidrag till kommunsektorn. I granskningsrapporten undersökte Riksrevisionen om regeringen har identifierat och analyserat kommunsektorns långsiktiga finansieringsproblem i bedömningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

Granskningen visade att regeringen inte rapporterar sin bedömning av kommunsektorns långsiktiga finansiella situation till riksdagen. Av opublicerade beräkningsunderlag till regeringens långsiktskalkyler framgår att den kommunala konsumtionen väntas stiga snabbare än det kommunala skatteunderlaget. På sikt resulterar detta i omfattande underskott, som i långsiktskalkylerna finansieras genom en mekanisk justering av statsbidragen så att kommunsektorns finanser år för år uppvisar balans i enlighet med kommunallagens (1991:900) krav på god ekonomisk hushållning. Detta beräkningstekniska antagande redovisades inte till riksdagen, vilket var en brist enligt granskningen.

Granskningen visade också att höjda kommunalskatter – som skulle kunna bli fallet vid osäkerhet om framtida tillskott av statsbidrag – kan leda till att skattebaserna långsiktigt urholkas via minskat arbetsutbud. En stor del av framtida kostnader förknippade med kommunala skattehöjningar kommer enligt granskningen att bäras av staten. Sammantaget ansåg Riksrevisionen att regeringens rapportering till riksdagen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet saknade en kommunal dimension.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att presentera en bedömning av kommunsektorns finanser på lång sikt i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen. Vidare rekommenderades regeringen att tydliggöra de antaganden om den kommunala ekonomin som görs i samband med långsiktskalkylerna för den offentliga sektorn, samt tydliggöra effekterna på de offentliga finanserna av olika handlingsalternativ, för att lösa de långsiktiga finansieringsproblemen.

2.8.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Granskningsrapporten riksdagsbehandlades i bet. 2012/13:FiU20, där utskottet noterar att regeringen har vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Enligt utskottet var det viktigt med tydlighet och transparens, och utskottet välkomnade därför regeringens fördjupade och utökade redovisning av de antaganden som ligger till grund för långsiktskalkylen för de offentliga finanserna. Granskningsrapporten lades till handlingarna (rskr. 2012/13:300).

2.8.2 *Regeringens åtgärder*

Regeringen behandlade granskningen i skrivelse 2012/13:127 där den instämmer i delar av Riksrevisionens bedömning avseende behovet av mer information i redovisningen av de långsiktiga kalkylerna. Regeringen angav därför att den fortsättningsvis tydligare skulle redovisa antaganden och förutsättningar i dessa kalkyler samt tydliggöra hur utgifterna för olika typer av välfärdstjänster kan komma att utvecklas. Däremot ansåg regeringen att beräkningarna av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet även fortsättningsvis bör redovisas för den offentliga sektorn som helhet och inte för de olika delsektorerna.

2.8.3 *Avslutande kommentar*

Granskningsrapporten uppmärksammade framtida utmaningar som de offentliga finanserna står inför och som på sikt kan komma att få betydande effekter för välfärdstjänsternas finansiering, främst inom den kommunala sektorn. Den huvudsakliga effekten av granskningen har varit att regeringen sedan 2012 gör ett par förtydliganden i anslutning till bedömningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet i de ekonomiska vårpropositionerna. Ett centralt antagande som förtydligats är att staten har det övergripande ansvaret för finansieringen av den skattefinansierade välfärden. Det framgår också tydligt att statsbidragen till kommunerna därför anpassas i kalkylen så att det kommunala balanskravet och kommunallagens (1991:900) krav på god ekonomisk hushållning uppfylls. Genom att göra dessa förtydliganden anser regeringen att den inte behöver redovisa några bedömningar av kommunsektorns långsiktiga finanser enligt Riksrevisionens rekommendation. Regeringen gör heller inte någon bedömning av hur långsiktigt ökade påfrestningar för kommunsektorns finanser kan komma att påverka andra delar av den offentliga sektorn.

2.9 **Statliga myndigheters skydd mot korruption (2013:2)**

Riksrevisionen har granskat hur statliga myndigheter skyddar sig mot korruption och vilka insatser regeringen har vidtagit för att stärka myndigheternas skydd. Granskningen omfattade samtliga 65 myndigheter som 2012 skulle följa förordningen (2007:60) om intern styrning och kontroll (FISK). Fallstudier gjordes på sex myndigheter som verkar inom områden med kända risker för korruption.

Granskningen visade att myndigheternas skydd mot korruption var otillräckligt. Många myndigheter hade inte analyserat korruptionsriskerna och saknade centrala åtgärder mot korruption. Enskilda åtgärder som riktlinjer och policyer mot mutor hade nästan alla, men detta var inte tillräckligt enligt granskningen. Det var riktade åtgärder mot identifierade risker och ett aktivt ledarskap som kunde göra skillnad. Granskningen visade också att förordningen om intern styrning och kontroll inte hade haft någon avgörande påverkan på myndigheternas arbete mot korruption. För att stärka

myndigheternas skydd mot korruption rekommenderade Riksrevisionen regeringen att göra följande:

- Ställa krav på alla myndigheter att värdera risker för korruption.
- Ge ett departement ansvar att följa upp hur statlig förvaltning beaktar korruptionsfrågor för att åtgärda att regeringen inte har en samlad bild av myndigheternas arbete mot korruption.
- Se till att det finns ett fungerande nätverk för att diskutera korruption.

Varje myndighet rekommenderades att göra följande:

- Införa rutiner för att anmäla misstankar om korruption och oegentligheter.
- Inkludera frågor om korruption i arbetet med etik och värdegrund.

2.9.1 *Riksdagens behandling av regeringens skrivelse*

Konstitutionsutskottet bedömde att den statliga förvaltningens arbete med att förebygga korruption behövde stärkas. Utskottet förutsatte att regeringen löpande skulle följa den statliga förvaltningens arbete med att förebygga korruption. Riksdagen lade skrivelsen till handlingarna och avslög motionerna.⁹⁰

2.9.2 *Regeringen och ansvariga myndigheters åtgärder*

I skrivelsen till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskning konstaterade regeringen att förvaltningens arbete med att förebygga korruption behövde stärkas. Utgångspunkten för arbetet borde vara den breda definitionen av korruption som Riksrevisionen utgick från i granskningen. Åtgärderna skulle så långt möjligt rymmas inom gällande regelverk och organisation och vara så operativa som möjligt. Regeringen ansåg att FISK innebar att värdering av risker för korruption bör ingå i myndigheternas riskanalys. Enligt regeringen borde uppföljningen av arbetet mot korruption bedrivas av respektive fackdepartement inom ramen för regeringens övergripande styrning och uppföljning av myndigheterna. Utgångspunkten borde vara att myndighetsledningarna är ansvariga inför regeringen i enlighet med myndighetsförordningen.⁹¹ Inom ramen för myndighetsdialogerna borde frågor ställas om bland annat huruvida myndigheten har analyserat riskerna för korruption eller vidtagit åtgärder för att motverka korruption inom myndigheten. Om det fanns brister i myndigheternas arbete mot korruption så bör den frågan lyftas i samband med myndighetsdialogen, på samma sätt som gäller för övriga uppmärksammade brister.⁹²

⁹⁰ Bet. 2013/14:KU4 s. 1, rskr. 2013/14:53.

⁹¹ Skr. 2012/13:167.

⁹² E-post från Finansdepartementet, 2017-01-31.

Även Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) publicerade 2013 en rapport om förekomsten av korruption i offentlig sektor.⁹³ Under 2014 publicerade Brottsförebyggande rådet en rapport om korruption i Myndighetssverige.⁹⁴

Värdegrundsdelegationens arbete har tagits vidare av Statskontoret

Regeringen bildade Värdegrundsdelegationen i december 2012 med uppgift att bidra till att de statsanställda ska ha kunskap om och förståelse för de grundläggande värdena i statsförvaltningen och rollen som statstjänsteman. Arbetsgruppen bemannades under våren 2013.⁹⁵ Under 2014 tog gruppen fram en skrift om korruption och om hur statlig förvaltning ska skydda sig mot korruption. Skriften vänder sig till chefer på alla nivåer.⁹⁶ Statskontoret har byggt vidare på det arbete som genomförts av bland andra Värdegrundsdelegationen och Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus). Uppdraget att främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i staten ligger nu på Statskontoret. Verksamheten utformas i dialog tillsammans med andra myndigheter. Statskontorets generaldirektör har även ett råd med åtta ledamöter som stöd för verksamheten. Fokus i arbetet ligger på ledarskapets betydelse och rollen som statstjänsteman. Ett första seminarium för diskussion kring god förvaltningskultur ägde rum i januari 2017.⁹⁷

Statskontoret har fått i uppdrag att kartlägga korruption och visseblåsarfunktionen

Regeringen gav 2014 Statskontoret i uppdrag att kartlägga de statliga myndigheternas arbete för att förebygga korruption. Statskontoret ska beskriva det arbete som sker i dag, analysera behovet av förändrade arbetssätt och lämna förslag till ytterligare åtgärder. Anledningen till uppdraget var att regeringen ville ha en samlad bild av myndigheternas arbete i frågan. Uppdraget lämnades till regeringen i oktober 2015 och byggde på Riksrevisionens rapport.⁹⁸ Statskontoret kom fram till att myndigheter med styrelser, och stora myndigheter, löpte en större risk att drabbas av korruption. Orsaken till detta är att ansvaret för korruptionsfrågor i större myndigheter ofta är utspritt på flera funktioner. Dessutom saknar var fjärde myndighet en utpekad funktion för att arbeta mot korruption. I myndigheterna efterfrågades framför allt stödmaterial till chefer och anställda som jobbar i riskområden.

⁹³ ESO, *Allmän nytta eller egen vinning?* En ESO-rapport om korruption på svenska. ESO 2013:2.

⁹⁴ Brå, *Korruption i Myndighetssverige. Otillåten påverkan mot insider*. Rapport 2014:4.

⁹⁵ Prop. 2013/14:1, utg.omr. 1, s. 89.

⁹⁶ Regeringskansliet, *En kultur som motverkar korruption*. November 2014.

⁹⁷ Statskontoret seminarier, hämtad 2017-03-27, <http://www.statskontoret.se/var-verksamhet/en-god-forvaltningskultur/seminarier/>.

⁹⁸ Intervju vid Statskontoret, 2015-01-28.

För att förbättra arbetet föreslog Statskontoret:

- Att Ekonomistyrningsverket (ESV) ska få uppdrag att utveckla stödet till myndigheter avseende korruptionsförebyggande arbete.
- Att regeringen lyfter frågan ytterligare och att en möjlighet för en gemensam visseblåsarfunktion utreds.
- Att ett mötesforum för myndighetschefer med särskilt ansvar för korruptionsfrågor inrättas.
- Att varje myndighet ska beakta korruptionsarbetet i riskanalysen och säkerställa kunskap hos anställda samt följa upp det arbetet.

Med anledning av rapporten gav regeringen Statskontoret i uppdrag att utreda visseblåsarfunktionen i staten.⁹⁹ Uppdraget handlade om hur myndigheterna arbetar med visseblåsarfunktioner för att upptäcka misstänkta fall av korruption och myndigheternas erfarenheter av det. Statskontoret skulle också utreda om en gemensam visseblåsarfunktion för flera myndigheter kan vara ändamålsenlig i regeringens arbete mot korruption. Uppdraget redovisades i september 2016. I rapporten lyfte Statskontoret fram att knappt 30 myndigheter har inrättat en visseblåsarfunktion och att det handlar om större myndigheter i högre utsträckning än mindre myndigheter. Men det är ovanligt att allvarliga missförhållanden anmäls via visseblåsarfunktionen. I stället handlar anmälningarna främst om personal-, organisations- eller arbetsmiljöfrågor. Att inrätta en gemensam funktion för samtliga myndigheter innebär ett antal rättsliga och arbetsmässiga problem, och anses inte mer effektivt än att varje myndighet har sin egen funktion. Däremot anser Statskontoret att det skulle vara värdefullt med en vägledning med gemensamma riktlinjer för hur visseblåsarfunktioner bör utformas och användas i staten.¹⁰⁰ Ärendet är under beredning i Regeringskansliet. Det finns inte någon ytterligare information om hur regeringen avser gå vidare med underlaget.¹⁰¹

ESV har inte fått uppdrag men utfört egeninitierade aktiviteter och uppföljning

Regeringen angav i skrivelsen till riksdagen att den avsåg att ge ESV i uppdrag att utveckla former för erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna om åtgärder mot korruption och att samordna ett nätverk mot korruption. ESV har inte fått några sådana uppdrag. Ett skäl är att myndigheten redan bedriver egeninitierat arbete inom området.¹⁰²

⁹⁹ Fi2016/01356/SFÖ (delvis).

¹⁰⁰ Statskontoret 2016:30, *Visseblåsarfunktioner i staten*.

¹⁰¹ E-post från Finansdepartementet, 2017-01-31.

¹⁰² E-post från ESV, 2017-01-16, e-post från Finansdepartementet, 2017-01-31.

ESV har under 2013 på eget initiativ anordnat två nätverksträffar med internrevisorer som bland annat har behandlat Riksrevisionens rapport om skydd mot korruption.¹⁰³ ESV har också genomfört en konferens om intern styrning och kontroll där man bland annat diskuterade frågan om statliga myndigheters skydd mot korruption ur ett internt styr- och kontrollperspektiv.¹⁰⁴ Arbetet har fortsatt med seminarier riktade till statliga internrevisionschefer. Exempelvis anordnades hösten 2015 ett seminarium med fokus på hur otillbörlig påverkan, bedrägeri eller annan oegentlighet omfattas av riskanalys och granskning.¹⁰⁵

ESV gav 2016 ut en vägledning med syfte att ge myndigheterna stöd och kunskap om hur intern styrning och kontroll kan användas för att förebygga och upptäcka oegentligheter. Enligt ESV har en sådan vägledning varit nödvändig för att ge myndigheterna ytterligare stöd utifrån de föreskrifter och allmänna råd som ESV meddelat kring intern styrning och kontroll och hur myndigheter ska hantera risker. Vägledningen vänder sig till chefer och anställda inom statliga myndigheter.¹⁰⁶ När vägledningen hade publicerats fick ESV förfrågan om att presentera den på Internrevisorernas förenings konferens för Offentliga nätverket i maj 2016, vilket ESV gjorde. Intresset från myndigheterna har i övrigt varit, bedömt utifrån inkomna frågor, lågt.¹⁰⁷

I vägledningen påtalar ESV att när regeringen har gett en myndighet i uppdrag att inrätta internrevision får myndighetsledningen stöd av sin internrevision.¹⁰⁸ Enligt föreskrifterna till 4 § internrevisionsförordningen ingår i analysen av verksamhetens risker att bedöma risken för otillbörlig påverkan, bedrägerier och annan oegentlighet. ESV ansvarar för de förordningar som berör riskhantering och internrevision och finner det naturligt att ge stöd till myndighetsledningar, chefer och anställda inom statliga myndigheter även inom det här området.

ESV följer i en årlig enkät om internrevisionen har granskat risken för oegentligheter och om internrevisionen har bedömt risken för otillbörlig påverkan, bedrägeri eller annan oegentlighet i analysen av verksamhetens risker. Det är en del av ESV:s årliga rapportering till Finansdepartementet.¹⁰⁹

¹⁰³ ESV, *Årsredovisning 2013*, s. 24, ESV 2014:10.

¹⁰⁴ Ibid, s. 30.

¹⁰⁵ ESV 2016:14, *Redovisning över den statliga internrevisionen*, s. 28.

¹⁰⁶ ESV 2016:24, *Oegentligheter och intern styrning och kontroll*, s. 3.

¹⁰⁷ E-post från ESV, 2017-01-16.

¹⁰⁸ ESV 2016:24, *Oegentligheter och intern styrning och kontroll*.

¹⁰⁹ E-post från ESV, 2017-01-16.

2.9.3 *Avslutande kommentarer*

Sammanfattningsvis har både regeringen (genom att ge uppdrag till Statskontoret) och ESV kontinuerligt arbetat med frågor relaterade till Riksrevisionens rekommendationer. ESV har tagit ett tydligare grepp genom att lyfta frågan till internrevisorer, publicera vägledningar och genomföra seminarier. Statskontoret har fortsatt att belysa visselblåsarfunktionen genom ett antal uppdrag och därutöver fungerat som en plattform för Värdegrundsdelegationens fortsatta arbete.

Det finns fortsatt anledning att utveckla myndigheternas eget arbete med att uppmärksamma korruption och oegentligheter.

2.10 **Mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod? (2013:4)**

Riksrevisionen har granskat om statens styrning genom nationella riktlinjer effektivt kan främja en vård utformad utifrån patientens perspektiv. Den sammanfattande slutsatsen var att staten mer effektivt kan använda nationella riktlinjer för att främja en patientcentrerad och effektiv vård.

Granskningen visade att samtliga nationella riktlinjer innehöll dimensioner som tar sikte på patientperspektivet, men att flera riktlinjer samtidigt saknade en eller flera viktiga dimensioner. Riktlinjernas mål och syfte var otydligt preciserade, och patient- och brukarföreträdare hade en otydlig roll och funktion i riktlinjearbetet. Socialstyrelsens tillämpning av modellen för kunskapsvärdering var ett hinder för ett bredare patientperspektiv i riktlinjerna. Granskningen visade också att metoder saknades för att värdera patienters och anhörigas kunskaper i syfte att tillföra ett patientperspektiv i riktlinjerna. Staten kunde ta ett tydligare ansvar för att stödja implementeringen av riktlinjerna, särskilt i fråga om hur riktlinjernas rekommendationer ska prioriteras i vården.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att ge Socialstyrelsen i uppdrag att utveckla en arbetsmetod för att ytterligare lyfta fram ett patientperspektiv i nationella riktlinjer. Regeringen rekommenderades också att ge Myndigheten för vård- och omsorgsanalys i uppdrag att följa upp nationella riktlinjers effekter ur ett patientperspektiv.

Riksrevisionen rekommenderade Socialstyrelsen att utveckla metoder för att bredda kunskapsbasen för nationella riktlinjer så att patientperspektivet bättre kan tas till vara. Socialstyrelsen rekommenderades också att tydliggöra patient- och brukarföreningars roll och funktion i riktlinjearbetet. Myndigheten borde även ta ett större ansvar för att nationella riktlinjer når fram till mottagarna, och återkommande följa upp att sjukvårdshuvudmännen och berörd personal uppfattar och använder riktlinjerna så som avsett.

2.10.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I regeringens skrivelse till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskning redovisade regeringen vilka åtgärder som redan hade vidtagits i syfte att främja en patientcentrerad vård. Regeringen lyfte bland annat fram insatser för mer jämlik vård, patientsäkerhet, stärkt ställning för patienten, vårdval, kortare vårdköer och öppna jämförelser. Regeringen pekade också på att Myndigheten för vård- och omsorgsanalys har etablerats med uppgift att granska vården och omsorgen utifrån ett patient- och brukarperspektiv.¹¹⁰

Regeringen anförde vidare att nationella riktlinjer är ett område där regeringen redan före Riksrevisionens granskning hade gett Socialstyrelsen i uppdrag att se över riktlinjearbetet utifrån perspektivet ”jämlik vård”, med slutredovisning i oktober 2014.¹¹¹

Regeringen såg inte som sin uppgift att styra hur en myndighet ska genomföra sitt arbete. Därför valde regeringen att inte följa Riksrevisionens rekommendation att ge Socialstyrelsen i uppdrag att utveckla en arbetsmetod för att lyfta fram patientperspektivet i nationella riktlinjer. Regeringen gav dock Socialstyrelsen i uppdrag¹¹² att senast den 1 oktober 2014 redovisa utvecklingen av sitt arbete med att systematiskt stärka patientperspektivet i arbetet med nationella riktlinjer. Myndigheten skulle också beskriva hur den avser att ytterligare öka graden av patientperspektiv i sina riktlinjer.

I enlighet med Riksrevisionens rekommendation gav regeringen Myndigheten för vård- och omsorgsanalys i uppdrag att göra en samlad uppföljning av riktlinjernas effekter ur ett patientperspektiv. Uppdraget skulle slutredovisas till Socialdepartementet den 4 november 2015.¹¹³

Regeringen ansåg i skrivelsen att Riksrevisionens granskningsrapport var slutbehandlad i samband med vidtagna åtgärder.¹¹⁴

I riksdagsbehandlingen av regeringens skrivelse konstaterade Socialutskottet att regeringen följt ett flertal av Riksrevisionens rekommendationer.¹¹⁵ Utskottet ansåg inte att riksdagen borde föregripa de uppdrag som getts till Socialstyrelsen och Myndigheten för vård- och omsorgsanalys samt avstyrkte motioner om att utöka antalet

¹¹⁰ Regeringens skrivelse 2013/14:23, *Riksrevisionens rapport om mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod?*

¹¹¹ Dnr S2012/8855/SAM.

¹¹² Dnr S2013/4702/SAM.

¹¹³ Dnr S2013/6128/FS.

¹¹⁴ Regeringens skrivelse 2013/14:23, *Riksrevisionens rapport om mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod?*

¹¹⁵ Socialutskottets betänkande 2013/14:SoU8.

riktlinjer och att göra riktlinjerna mer bindande. Utskottet föreslog att skrivelsen skulle läggas till handlingarna. Riksdagen fattade beslut i enlighet med utskottets förslag.

2.10.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

I samband med att regeringen överlämnade sin skrivelse till riksdagen beredde Regeringskansliet Patientmaktutredningens förslag¹¹⁶ om hur patientens inflytande över sin egen hälso- och sjukvård kunde stärkas. Arbetet i den del som avsåg att stärka patientens ställning ledde till en ny patientlag¹¹⁷ som trädde i kraft den 1 januari 2015. Under 2015 tillkallade regeringen också en särskild utredare med uppdrag att överväga och lämna förslag till hur en ökad följsamhet till nationella kunskapsstöd i hälso- och sjukvården kan uppnås. Utredaren ska utreda förutsättningar för att göra riktlinjerna mer bindande. Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2017.¹¹⁸ Uppdraget har koppling till Riksrevisionens granskning som visade på ett bristande genomslag för riktlinjerna.

Socialstyrelsen och Myndigheten för vård- och omsorgsanalys

Socialstyrelsen och Myndigheten för vård- och omsorgsanalys lämnade på begäran av regeringen synpunkter på Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.¹¹⁹ Socialstyrelsen beskrev att myndigheten redan arbetade på en rad sätt för att öka patienters delaktighet, möjlighet till information och inflytande över sin vård. Socialstyrelsen hade en ambition att bredda kunskapsbasen genom att bland annat belysa frågeställningar ur ett patientperspektiv. Socialstyrelsen avsåg också att i process- och rutinbeskrivningar förtydliga patientrepresentanternas roll i riktlinjearbetet. Insatser gjordes även för att stärka implementeringen av riktlinjerna. Socialstyrelsen menade att myndigheten utvärderat följsamheten till riktlinjerna men lyfte fram bristen på nationella datakällor som ett problem. Socialstyrelsen ställde sig positiv till Riksrevisionens rekommendation till regeringen att ge Myndigheten för vård- och omsorgsanalys i uppdrag att följa upp riktlinjernas effekter ur ett patientperspektiv.

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys påpekade att Riksrevisionens rekommendationer saknade konsekvensanalyser och att sådana borde genomföras innan åtgärder vidtas. Myndigheten menade vidare att underlaget för riktlinjernas rekommendationer behöver tydliggöras och att synen på kunskap behöver preciseras. Myndigheten bedömde att integreringen mellan dagens riktlinjearbete med fokus på forskarevidens och de identifierade utvecklingsbehov som finns, måste utredas vidare. Liksom Socialstyrelsen poängterade Myndigheten för vård- och omsorgsanalys bristen på nationella datakällor och indikatorer för uppföljning av riktlinjerna. Regeringen

¹¹⁶ SOU 2013:2.

¹¹⁷ Patientlagen (2014:821).

¹¹⁸ Kommittédirektiv 2015:127.

¹¹⁹ Regeringens skrivelse 2013/14:23, Riksrevisionens rapport om mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod?

delade myndigheternas bedömning om bristande förutsättningar för uppföljning och menade att ett fortsatt arbete därför är angeläget.

Socialstyrelsen lämnade den 1 oktober 2014 en redovisning av regeringsuppdraget att beskriva utvecklingen av sitt arbete för att stärka patientperspektivet i nationella riktlinjer och beskriva hur myndigheten avser att ytterligare öka graden av patientperspektiv i sina riktlinjer.¹²⁰ I rapporten beskrivs arbetsprocessen för nationella riktlinjer och hur dess olika delar kan revideras för att ytterligare stärka patientperspektivet. Myndigheten presenterar åtgärder för hur patienter och brukare i ett nästa steg kan involveras mer systematiskt i myndighetens riktlinjearbete. Internationella erfarenheter har tagits till vara i arbetet.

I början av 2015 publicerade Socialstyrelsen en beskrivning¹²¹ av hur myndigheten arbetar med att stärka patientperspektivet i nationella riktlinjer. I beskrivningen hänvisas till regeringsuppdraget att utveckla arbetsmetoderna i riktlinjearbetet.

Socialstyrelsen har inlett ett arbete för att mer systematiskt involvera patient- och brukarföreträdare i riktlinjearbetet. Det nya arbetssättet följs upp av Prioriteringscentrum vid Linköpings universitet. En uppföljningsrapport beräknas bli publicerad under 2017.¹²²

Regeringen har förtydligat Socialstyrelsens roll genom förordningen (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst. Förordningen lyfter fram att statliga myndigheter, däribland Socialstyrelsen, har ett ansvar för att kunskapsstyrningen utgör ett stöd för huvudmännen. Enligt förordningen ska Socialstyrelsen vara ordförande i Rådet för styrning med kunskap, som har till uppgift att samordna den statliga kunskapsstyrningen.

I oktober 2015 publicerade Myndigheten för vård- och omsorgsanalys resultatet av uppföljningsuppdraget som myndigheten fick av regeringen med anledning av Riksrevisionens granskning.¹²³ Myndigheten konstaterade där att riktlinjerna inte i tillräcklig utsträckning understödjer en patientcentrerad vård. Det saknas dessutom robusta strukturer och processer för att ta vidare, implementera och följa upp nationella riktlinjer i vårdens vardag. Myndigheten menade vidare att det behöver utvecklas ett kunskapsstöd som kan stärka patienternas och patientorganisationernas möjlighet till delaktighet och inflytande för att stödja en samordnad och mer individualiserad vård anpassad efter patientens behov och förutsättningar. Dessutom bör patienterna och

¹²⁰ Socialstyrelsen, 2014, *Patientperspektiv i nationella riktlinjer – Kartläggning och utveckling av arbetsprocessen*.

¹²¹ Socialstyrelsens webbplats, hämtad 2017-03-27, <http://www.socialstyrelsen.se/riktlinjer/nationellariktlinjer/omnationellariktlinjer/patientperspektivet/>.

¹²² Telefonsamtal med Socialstyrelsen, 2017-01-25.

¹²³ Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, 2015:7: *Lång väg till patientnytta – en uppföljning av nationella riktlinjers inverkan på vården i ett decentraliserat system*.

deras organisationer involveras på ett ändamålsenligt sätt i arbetet med att ta fram, sprida, implementera och följa upp kunskapsstödet rekommendationer. Myndighetens bedömningar och förslag ligger i linje med de centrala dragen i Riksrevisionens granskning. Regeringen hänvisade till myndighetens rapport i kommittédirektiven till 2015 års följsamhetsutredning.¹²⁴

2.10.3 *Avslutande kommentarer*

Regeringen har följt Riksrevisionens rekommendation att ge Myndigheten för vård- och omsorgsanalys i uppdrag att granska nationella riktlinjers effekter ur ett patientperspektiv. Regeringen har i huvudsak följt Riksrevisionens rekommendation att ge Socialstyrelsen i uppdrag att utveckla en arbetsmetod.

Rekommendationen till Socialstyrelsen att utveckla sina arbetsmetoder har omhändertagits. Myndigheten har påbörjat ett utvecklingsarbete som bör kunna bidra till att patient- och brukarföreningarnas roll och funktion tydliggörs och att kunskapsbasen breddas.

Rekommendationen till Socialstyrelsen att ta större ansvar för implementeringen av nationella riktlinjer är delvis omhändertagen. Att involvera patient- och brukarföreträdare mer systematiskt syftar delvis till att underlätta riktlinjernas implementering. Socialstyrelsens nya roll som ordförande i Rådet för styrning med kunskap kan också bidra till att myndigheten tar ett större ansvar för att riktlinjerna når ut till mottagarna så som avsetts.

2.11 **Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare (2013:6)**

Riksrevisionen har granskat om regeringens styrning och Arbetsförmedlingens arbete för att stödja ungdomars etablering på arbetsmarknaden var effektivt. Granskningen visade att statens stöd genom Arbetsförmedlingen kan bli effektivare.

Regeringen rekommenderades att analysera om regelverket hindrar att arbetssökande ungdomar får tidiga och individuellt anpassade insatser och matchning mot praktik eller arbete. Regeringen borde vidare analysera om ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och kommuner är tillräckligt tydlig när det gäller arbetsmarknadspolitiska insatser till ungdomar.

Arbetsförmedlingen rekommenderades att genom strategisk styrning och samordning av arbetet på lokal nivå utveckla arbetet för att nå ungdomar som är i behov av myndighetens stöd men inte är inskrivna. Arbetsförmedlingen borde också utveckla

¹²⁴ Kommittédirektiv 2015:127.

metodstöd och organisera det lokala arbetet för att underlätta arbetsförmedlarnas möjlighet att tidigt göra en individuell bedömning och att aktivt matcha ungdomar mot arbetsgivare. Vidare borde Arbetsförmedlingen utreda möjligheten att göra överenskommelser med kommunerna som kan möjliggöra praktikplatser för ungdomar med behov av en sådan insats.

2.11.1 *Riksdagens behandling av regeringens skrivelse*

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen i huvudsak i Riksrevisionens bedömning att statens stöd för ungdomars etablering på arbetsmarknaden kan förbättras och att Arbetsförmedlingens arbete med ungdomar kan bli effektivare. Regeringen redovisade även att den i juli 2013 gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att skyndsamt vidta åtgärder för att säkerställa det arbetssätt som introducerades 2012 och som bland annat innebar att ungdomar kunde få individanpassat stöd tidigt i arbetslösheten. Regeringen anförde vidare att man beredde förslag som syftade till att förbättra register, statistik och uppföljningen av det kommunala informationsansvaret för ungdomar som inte fyllt 20 år och som inte genomfört eller har fullföljt en gymnasieutbildning. Regeringen avsåg också att ge ett gemensamt uppdrag till Socialstyrelsen och Arbetsförmedlingen om hur samverkan mellan socialtjänsten och Arbetsförmedlingen kan utformas. Därmed ansåg regeringen att granskningsrapporten var slutbehandlad.¹²⁵

Arbetsmarknadsutskottet instämde i regeringens bedömning att Riksrevisionens granskning var ett viktigt underlag i det fortsatta arbetet med insatser för ungdomars etablering på arbetsmarknaden. Utskottet förutsatte liksom regeringen att Arbetsförmedlingen skulle ta till vara de utvecklingsområden som Riksrevisionen identifierat och att regeringen noga skulle överväga vad Riksrevisionen anført om regeringens arbete. Därmed ansåg utskottet att riksdagen borde lägga regeringens skrivelse till handlingarna.¹²⁶

2.11.2 *Regeringens och myndigheternas åtgärder*

Sedan skrivelsen behandlats i riksdagen har regeringen i regleringsbrev 2014–2017 satt upp mål och tilldelat uppdrag som rör Arbetsförmedlingens arbete med ungdomar. Den regering som tillträdde 2014 har, enligt Arbetsmarknadsdepartementet, prioriterat satsningar på ungdomar. Regeringen har tagit initiativ till en 90-dagarsgaranti för att det ska finnas en borte gräns för hur länge en ung person ska kunna vara arbetslös innan hen erbjuds ett jobb, en insats som leder till jobb eller en utbildning.¹²⁷ Garantin

¹²⁵ Regeringens skrivelse 2013/14:35.

¹²⁶ Bet. 2013/14:AU3, rskr. 2013/14:157.

¹²⁷ E-post från Arbetsmarknadsdepartementet, 2017-01-16.

införs successivt med start 2015.¹²⁸ Insatserna utbildningskontrakt och traineejobb är steg i införandet.¹²⁹

I regleringsbrevet för 2015 angav regeringen att ett av målen för Arbetsförmedlingens verksamhet var att minska ungdomsarbetslösheten. I regleringsbrevet för 2016 var ett av verksamhetsmålen att minska den tid som går innan unga personer övergår till arbete, studier eller en insats som leder till arbete, i syfte att minska ungdomsarbetslösheten. Särskilt viktiga är ungdomar som riskerar långtidsarbetslöshet. Inför 2017 gäller samma mål men regeringen har i regleringsbrevet lagt till att syftet är att tydligt närma sig 90-dagarsgarantin.

Regeringen tillsatte 2014 Delegationen för unga till arbete som ska verka för att främja samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna i syfte att minska ungdomsarbetslösheten och i syfte att införa 90-dagarsgarantin.¹³⁰ Arbetsförmedlingen har i regleringsbrev 2015–2017 fått i uppdrag att samverka med Delegationen för unga till arbete.

Kommunernas ansvar enligt skollagen för ungdomar som varken arbetar eller studerar förtydligades från och med första januari 2015 och benämns sedan dess aktivitetsansvar.¹³¹ Kommunerna har i uppgift att erbjuda lämpliga individuella åtgärder till berörda ungdomar. Åtgärderna ska i första hand motivera till utbildning. Kommunerna ska också föra register över de ungdomar som omfattas och dokumentera de insatser som görs. En strategi för unga som varken arbetar eller studerar beslutades av regeringen 2015 och en samordnare tillsattes för målgruppen.¹³² Samordnaren ska bland annat arbeta för att stärka dialogen mellan kommuner och staten i genomförandet av aktivitetsansvaret för ungdomar. Regeringen pekar ut även detta som en del i införandet 90-dagarsgarantin.¹³³

Under 2016 har regeringen förändrat regelverket för när, hur länge och vid vilken ålder en ungdom kan ta del av vissa arbetsmarknadspolitiska program.¹³⁴ I budgetpropositionen för 2017 aviserade regeringen att det ska göras möjligt för ungdomar att i större utsträckning ta del av insatser utifrån individens behov före inträdet i Jobbgarantin för ungdomar, exempelvis en kortare arbetspraktik. Skälet är att undvika att en ungdom hamnar i Jobbgarantin för ungdomar och att anpassa det

¹²⁸ Prop. 2015/16:1, utgiftsområde 14, s. 36.

¹²⁹ Prop. 2016/17:1, utgiftsområde 14, s. 30 resp. s. 79 samt Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2015*, s. 79.

¹³⁰ Dir. 2014:157.

¹³¹ Prop. 2013/14:191, *Med fokus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande*; bet. 2013/14:KrU9, *Fokus på unga*; rskr. 2013/14:354.

¹³² Dnr U2015/05478/UF.

¹³³ Prop. 2016/17:1, utgiftsområde 14, s. 42.

¹³⁴ 7 § 4 p och 8 § andra stycket 4 p förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program, 14–24 §§ förordningen (2015:503) om särskilt anställningsstöd, 7–9 §§ förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

arbetsmarknadspolitiska regelverket till 90-dagarsgarantin.¹³⁵ Från den 1 februari 2017 kan personer som fyllt 18 år och som står långt från arbetsmarknaden anvisas till något av de arbetsmarknadspolitiska programmen innan de kvalificerat sig för Jobbgarantin för ungdomar. Tidigare krävdes det särskilda skäl.¹³⁶ Förändringarna har enligt Arbetsmarknadsdepartementet koppling till Riksrevisionens rekommendationer.¹³⁷

Arbetsförmedlingen beskrev under 2013 och 2014 flera aspekter av arbetet med arbetslösa ungdomar i olika återrapporteringar. Myndigheten arbetade då med att nå överenskommelser och samarbeten med företag om praktikplatser eller utbildningsplatser med särskilt fokus på att underlätta för ungdomar.¹³⁸ Myndighetens mätningar visade att antalet kontakter med arbetssökande ungdomar hade ökat.¹³⁹ Arbetsförmedlingen beslutade 2013 att förstärka förmedlarstödet till ungdomar. Myndigheten såg en del goda resultat men bedömde att arbetet behövde intensifieras.¹⁴⁰ När det gällde insatser till arbetssökande mottagare av ekonomiskt bistånd menade Arbetsförmedlingen att det fanns en risk för dubbelarbete mellan kommun och arbetsförmedling. Myndigheten hänvisade till Riksrevisionens granskning som en bekräftelse på detta.¹⁴¹

Arbetsförmedlingen har också under 2015 och 2016 fortsatt utveckla sitt arbete. Åtgärderna är baserade på myndighetens egen analys samt på en förändrad styrning från regeringen som ligger i linje med Riksrevisionens rekommendationer.¹⁴² Styrningen har nu ett ökat fokus på att nå effekt genom att möta individers behov för att få ett arbete.¹⁴³ Myndigheten har ändrat sin interna styrning för att tidigt identifiera och erbjuda individuellt stöd till ungdomar. Personalförstärkningar under 2015 bedömdes vara särskilt positiva för genomförandet av nya insatser och arbetssätt riktade mot ungdomar.¹⁴⁴ Arbetsförmedlingen initierade bland annat en utveckling av det bedömningsstöd som arbetsförmedlarna ska använda när de bedömer nyinskrivna

¹³⁵ Prop. 2016/17:1, utgiftsområde 14, s. 43.

¹³⁶ 9 § 5 p förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

¹³⁷ E-post från Arbetsmarknadsdepartementet, 2017-01-29.

¹³⁸ Arbetsförmedlingens återrapportering, *Arbetsgivarkontakter*, dnr Af-2012/445712, 2013-06-14 samt 2014-02-21.

¹³⁹ Arbetsförmedlingens återrapportering, *Ökad sökaktivitet genom tydligare krav och ökad uppföljning*, dnr Af-2012/445712, 2013-06-14 respektive 2014-02-21.

¹⁴⁰ Arbetsförmedlingens återrapportering, *Förstärkt förmedlingsstöd till ungdomar*, dnr Af-2012/445712, 2014-02-21.

¹⁴¹ Arbetsförmedlingens återrapportering, *Ökad sökaktivitet genom tydligare krav och ökad uppföljning*, dnr Af-2012/445712, 2013-06-14 respektive 2014-02-21.

¹⁴² E-post från Arbetsförmedlingen 2016-01-22 samt Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2015*, s. 56–57, telefonintervju med Arbetsförmedlingen, 2017-01-31.

¹⁴³ E-post från Arbetsförmedlingen, 2016-01-22.

¹⁴⁴ Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2015*, s. 13.

arbets sökandes risk att bli långtidsarbetslösa.¹⁴⁵ Arbetet med att utveckla bedömningsstödet har fortsatt under 2016.¹⁴⁶

Arbetet i Delegationen för unga till arbete har bidragit till att Arbetsförmedlingen har börjat utveckla en struktur för bättre och mer systematisk samverkan med kommunerna. En viktig del är överenskommelser om samverkan med kommuner, som tecknats med 287 kommuner.¹⁴⁷ I målgruppen för samverkan ingår även ungdomar som behöver stöd men som ännu inte är inskrivna vid Arbetsförmedlingen.¹⁴⁸

De första stegen för att införa regeringens 90-dagarsgaranti togs under 2015 men andelen öppet arbetslösa 90 dagar efter inskrivning låg på ungefär samma nivå 2015 som 2014.¹⁴⁹ Deltagarna i insatserna utbildningskontrakt och traineejobb har varit få. Myndigheten har bedömt att det beror på svårigheten att motivera ungdomar att återuppta gymnasiestudier och ett omfattande regelverk.¹⁵⁰

Arbetsförmedlingen uppger att de vill förenkla regelverket och öka möjligheterna att anpassa insatser utifrån arbets sökandes behov.¹⁵¹ Att arbetsförmedlarna från den första februari 2017 inte behöver anföra särskilda skäl för att kunna anvisa en 18–24-åring som står långt ifrån arbetsmarknaden till ett arbetsmarknadspolitiskt program bidrar till en ökad möjlighet att anpassa aktiva insatser till ungdomars individuella behov.

2.11.3 Avslutande kommentarer

Inriktningen på arbetsmarknadspolitiken för ungdomar har förändrats efter regeringsskiftet. I stället för att utgångspunkten är att ungdomarna ska prövas mot arbetsmarknaden i tre månader innan de får fördjupat stöd från Arbetsförmedlingen ska de erbjudas en insats inom 90 dagar från inskrivningen. En ökad tonvikt har lagts på att ungdomar ska ges insatser efter behov. Regeringen har vid flera tillfällen hänvisat till Riksrevisionens granskning i arbetet med regelverket. Det indikerar att man tagit till sig av Riksrevisionens rekommendation att se över vilka möjligheter regelverket ger för att individanpassa de arbetsmarknadspolitiska insatserna för ungdomar.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att förtydliga ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna. Regeringen har betonat vikten av att Arbetsförmedlingen och kommunerna samverkar och arbetar närmare varandra för att

¹⁴⁵ Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2015*, s. 56–57.

¹⁴⁶ Telefonintervju med Arbetsförmedlingen, 2017-01-31.

¹⁴⁷ Delegationen för unga till arbete, hämtad 2017-02-03, <https://www.dua.se/overenskommelser>.

¹⁴⁸ E-post från Arbetsförmedlingen, 2016-01-22 samt Delegationen för unga till arbete, hämtad 2017-01-25, <https://www.dua.se/article/lokala-initiativ>.

¹⁴⁹ Arbetsförmedlingen, *Årsredovisning 2015*, s. 77.

¹⁵⁰ Ibid, s. 79–80.

¹⁵¹ Ibid, s. 78 samt Arbetsförmedlingen, budgetunderlag för 2017–2019, telefonintervju med Arbetsförmedlingen, 2017-01-31.

minska ungdomsarbetslösheten. Arbetet inkluderar även ungdomar som inte är inskrivna vid Arbetsförmedlingen men som är i behov av Arbetsförmedlingens stöd.

Arbetsförmedlingen har arbetat för att i högre utsträckning ge aktiva insatser efter individers behov och har drivit på i arbetet med regelförenkling. Granskningens inverkan har gått via den politiska styrningen som ligger i linje med rekommendationerna.

2.12 Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser (2013:8)

Riksrevisionen har granskat statens insatser för energieffektivisering inom industrin, särskilt programmet för energieffektivisering (PFE) som riktas till energiintensiva företag. Granskningen behandlade också om energieffektivisering inom industrin bidrar till utsläppsminskningar, på kort och lång sikt, nationellt och på EU-nivå. I dessa sammanhang berördes även elcertifikatsystemet. Granskningen berörde regeringen, Naturvårdsverket, Skatteverket, Energimyndigheten och Statistiska centralbyrån.

Granskningen visade att det var tveksamt om programmet för energieffektivisering hade bidragit till betydande utsläppsminskningar. Effektiviseringarna var sannolikt inte så stora som regeringen och Energimyndigheten hade redovisat. Enligt granskningen skulle inte heller styrmedel för energieffektivisering, exempelvis PFE, bidra till utsläppsminskningar för företag som ingår i EU:s system för handel med utsläppsrätter till 2020. Däremot visade granskningen att många företag hade gynnats ekonomiskt av PFE och andra styrmedel och undantag.

Granskningen visade också att det var oklart hur det svenska energieffektiviseringsmålet skulle mätas och att det hade en annan definition av energitillförsel och ett annat basår än EU:s dåvarande energieffektiviseringsmål.

I det fall regeringen avsåg att föreslå för riksdagen att införa ett nytt frivilligt program för energieffektivisering rekommenderade Riksrevisionen regeringen att bland annat fastställa kvantifierade mål för ett sådant program. Regeringen rekommenderades också att ta fram en uppdaterad översikt över de olika målen, vad de innebär och hur de påverkar varandra. Vidare rekommenderades regeringen att förtydliga målet om energieffektivisering och samlat analysera hur styrmedlen för att nå klimat- och energimålen påverkar företagen ekonomiskt och i vilken utsträckning styrningen ger incitament för företagen att minska utsläppen.

Energimyndigheten rekommenderades att förbättra sina analyser och sin rapportering av PFE samt att förtydliga kraven på företagens rapportering inom programmet. Dessutom borde myndigheten förbättra kontrollen och tillsynen av de åtgärder som PFE-företagen redovisar.

2.12.1 *Riksdagens behandling av regeringens skrivelse*

Näringsutskottet behandlade i sitt betänkande över regeringens skrivelse även motionsyrkanden från den allmänna motionstiden 2013 om olika energipolitiska frågor. Utskottet anförde bland annat att frågan om hur energieffektivisering i energiintensiv industri kan främjas framöver bereddes inom Regeringskansliet. Utskottet föreslog att regeringens skrivelse skulle läggas till handlingarna. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.¹⁵²

2.12.2 *Regeringens och myndigheternas åtgärder*

I skrivelsen med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport angav regeringen att Riksrevisionens analys och slutsatser var värdefulla att beakta mer allmänt när styrmedel skulle utformas. Men några avgörande förändringar i PFE-programmets befintliga utformning var inte aktuella, bland annat mot bakgrund av att det höll på att fasas ut. Frågan om hur energieffektivisering i energiintensiv industri kan främjas i framtiden bereddes inom Regeringskansliet. Regeringen avsåg att i detta arbete beakta Riksrevisionens rekommendationer. Regeringen uppgav vidare att det fanns anledning att sammanställa och komplettera genomförda konsekvensanalyser av den förda energi- och klimatpolitiken för den elintensiva industrin. Regeringen avsåg att återkomma i detta ärende i samband med arbetet med den energi- och klimatpolitiska kontrollstationen 2015.

Energimyndigheten avsåg att förtydliga rapporteringen av PFE och ta fram en ny utvärderingsplan för programmet samt att förbättra tillsynen av hur företagen följer programkraven i lagen. Myndigheten planerade en översyn och utveckling av metodiken liksom en ökad koordination med tillsyn över andra områden.

Lagen om program för energieffektivisering upphävdes 1 januari 2013 och företag kan inte längre anmäla sig till programmet. Lagen gällde för de företag som anmälde sig senast 2012. De flesta programdeltagare avslutade PFE den 30 juni 2014 och de sist anmälda företagen avslutar deltagandet 2017. Orsaken till att PFE avslutades var att programmet stred mot EU:s statsstödsregler.

I juni 2014 trädde lagen om energikartläggning i stora företag i kraft. Den syftar till att främja förbättrad energieffektivitet i stora företag. Lagen är en del i att uppfylla de krav som EU:s energieffektiviseringsdirektiv ställer på medlemsstaterna. Enligt lagen har stora företag skyldighet att göra kvalitetssäkrade energikartläggningar minst vart fjärde år.

I regleringsbrevet för 2014 gav regeringen Energimyndigheten i uppdrag att i samarbete med berörda myndigheter sammanställa resultaten av genomförda

¹⁵² Bet. 2013/14:NU10, rskr. 2013/14:173.

konsekvensanalyser av den förda energi- och klimatpolitiken för den elintensiva industrin. Uppdraget redovisades i en rapport 2014.¹⁵³

I Naturvårdsverkets och Energimyndighetens underlagsrapport till kontrollstation 2015 finns sammanställningar över vilka effekter de olika styrmedlen har på klimat- och energimålen till 2020. Dessutom finns en analys av priskänsligheten i den elintensiva industrin gällande efterfrågan på el. Underlaget till kontrollstation 2015 innehåller således en översikt över de olika klimat- och energimålen, men endast för ett fåtal styrmedel ges kvantitativa svar på frågor om måluppfyllelse, kostnadseffektivitet, fördelningseffekter samt interaktion och konsekvenser för andra samhällsmål.¹⁵⁴ Någon efterföljande sammanställning har inte gjorts.¹⁵⁵

I energiöverenskommelsen i juni 2016 anges bland annat att ett mål för energieffektivisering för perioden 2020 till 2030 ska tas fram och beslutas senast 2017. Ett särskilt energieffektiviseringsprogram för den elintensiva svenska industrin, motsvarande PFE, bör införas givet att man kan hitta ansvarsfull finansiering.¹⁵⁶

Regeringen, Moderaterna, Centerpartiet och Kristdemokraterna enades i november 2016 om ett förslag till nytt mål för energieffektivisering till 2030: Sverige ska år 2030 ha 50 procent effektivare energianvändning jämfört med 2005. Målet uttrycks i termer av tillförd energi i relation till BNP. Energimyndigheten ska ges i uppdrag att tillsammans med olika branscher formulera sektorsstrategier för energieffektivisering.¹⁵⁷

Energikommissionen föreslog i januari 2017 bland annat att målet ska använda samma definition för energitillförsel som EU:s mål. Samma basår, 2005, som för EU:s mål föreslås användas. Energikommissionen upprepar även energiöverenskommelsens förslag om att ett särskilt energieffektiviseringsprogram för den elintensiva svenska industrin, motsvarande PFE, bör införas givet att man kan hitta ansvarsfull finansiering. Ett nytt program bör i första hand ta sikte på att uppnå en ökad energieffektivisering inom industrin och på att nå uppsatta mål för energieffektivisering.¹⁵⁸

Det pågår beredningsarbete inom Regeringskansliet med anledning av energiöverenskommelsens utgångspunkter och Energikommissionens förslag. Enligt tjänstemän vid Miljö- och energidepartementet är det i dagsläget inte möjligt att ange

¹⁵³ Energimyndigheten, *Effekter av energi- och klimatpolitiken för elintensiv industri*, ER2014:18.

¹⁵⁴ Naturvårdsverket och Energimyndigheten, *Underlag till kontrollstation 2015. Analys av möjligheterna att nå de av riksdagen beslutade klimat- och energipolitiska målen till år 2020*, ER 2014:17.

¹⁵⁵ E-post från Miljö- och energidepartementet, 2017-01-25.

¹⁵⁶ Ramöverenskommelse mellan Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet och Kristdemokraterna, 2016-06-10.

¹⁵⁷ Regeringskansliet, pressmeddelande 2016-11-28, *Överenskommelse om Sveriges mål för energieffektivisering*.

¹⁵⁸ SOU 2017:2, *Kraftsamling för framtidens energi Betänkande av Energikommissionen*, s. 280 och 294 f.

hur förslagen till riksdagen kommer att vara utformade, och det finns inte någon fastlagd tidpunkt för när en proposition om ett nytt energieffektiviseringsprogram kommer att läggas fram.¹⁵⁹

Energimyndigheten anger att den har dragit en del lärdomar inför ett eventuellt nytt program om energieffektivisering i fråga om tillsyn, uppföljning och åiterrapportering. Myndigheten bedömer i en kommande rapport (*10 år med PFE*) bland annat inrapporterade energieffektiviseringars additionalitet, det vill säga i vilken utsträckning som de inte skulle ha genomförts utan PFE. De av PFE-företagen inrapporterade eleffektiviseringarna uppgår från och med starten av programmet till och med maj 2015 till totalt 3 TWh. Av dessa inrapporterade eleffektiviseringar bedömer Energimyndigheten numera att 2 TWh är additionella, det vill säga att de inte skulle ha inträffat utan PFE. Myndigheten har inte gjort några kvantitativa bedömningar av andra effektiviseringar än el.¹⁶⁰

I fråga om kontroll och tillsyn av de eleffektiviserande åtgärder som PFE-företagen rapporterat, genomförde Energimyndigheten totalt sju tillsynsbesök under programmets andra period (2009–2014), varav fyra efter granskningen.¹⁶¹ Under programmets första period (2005–2009) genomförde myndigheten tillsyn av sex företag.¹⁶²

2.12.3 Avslutande kommentarer

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen lämnades i det fall att regeringen skulle föreslå riksdagen att införa ett nytt frivilligt program för energieffektivisering inom industrin. Eftersom regeringen ännu inte vidtagit någon sådan åtgärd, är det i dagsläget inte möjligt att bedöma huruvida dessa rekommendationer är uppfyllda. Rekommendationerna till Energimyndigheten bedöms ha uppfyllts delvis. Analyserna och rapporteringen anges ha förbättrats. Däremot förefaller tillsynsnivån vara relativt oförändrad.

När det gäller verkan av Riksrevisionens rapport, beskriver tjänstemän vid Miljö- och energidepartementet rekommendationerna som ett inspel i det pågående beredningsarbetet inom Regeringskansliet. Vid tidpunkten för granskningen var PFE på väg att fasas ut och det hade genomförts en del analyser inom Regeringskansliet. Efter publiceringen genomfördes ytterligare analyser och rapporten tillförde ett betydande underlag till det arbetet. De genomförda analyserna kommer tillsammans med bland annat Energimyndighetens kommande utvärdering *10 år med PFE* att läggas

¹⁵⁹ E-post från Miljö- och energidepartementet, 2017-01-25.

¹⁶⁰ E-post från Energimyndigheten, 2017-01-10.

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² Riksrevisionen 2013, *Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser* (RIR 2013:8), s. 49.

till grund för utgångspunkterna för ett nytt program. Sammanfattningsvis beskrivs att rapporten tillsammans med andra initiativ har haft en inverkan på regeringens åtgärder och analyser.¹⁶³ Tjänstemän vid Energimyndigheten anger att granskningsrapporten var en av faktorerna som gav extra dragkraft till myndighetens förändringsarbete.¹⁶⁴

2.13 Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemskapet (2013:9)

Riksrevisionen har granskat om Sverige fått ett effektivt utbyte av medlemskapet i Arktiska rådet.

Granskningen berörde i första hand regeringen, Utrikesdepartementet, Miljödepartementet och Naturvårdsverket. Riksrevisionens övergripande slutsats av granskningen var att Sverige inte fick ett i alla avseenden effektivt utbyte av medlemskapet i Arktiska rådet.

Granskningen visade att det rådde bristande *transparens* i regeringens prioriteringar för arbetet i Arktiska rådet. Långlivade växthusgaser var prioriterade enligt regeringens strategi för Arktis och enligt regeringens program för ordförandeskapet i rådet 2011–2013. Men regeringen hade inte tagit upp frågan om långlivade växthusgaser på dagordningen i rådet, utan i stället fokuserat på kortlivade ämnen som sot.

Granskningen visade också att regeringen inte hade skapat förutsättningar för att *implementera* relevanta rekommendationer från Arktiska rådet. Rekommendationerna var allmänt hållna och måste tolkas och bedömas för att kunna omsättas i praktiken, där så bedömdes relevant. Men regeringen hade inte säkerställt en fungerande process för att bedöma, prioritera mellan och i relevanta fall implementera rekommendationerna i Sverige.

Enligt granskningen hade riksdagen efterfrågat löpande *information* om utvecklingen i Arktis och det svenska ordförandeskapet i rådet. Men riksdagen hade blivit formellt informerad om utvecklingen vid endast ett tillfälle, några veckor innan ordförandeskapet avslutades.

Vidare visade granskningen att ett *internationellt avtal* som tagits fram inom Arktiska rådet om sjö- och flygräddning presenterades av regeringen som juridiskt bindande. Men avtalet förpliktigade inte medlemsstaterna att ställa upp med resurser om en olycka skulle inträffa.

¹⁶³ E-post från Miljö- och energidepartementet, 2017-01-25.

¹⁶⁴ E-post från Energimyndigheten, 2017-01-10.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att:

- Säkerställa att prioriteringarna för arbetet i Arktiska rådet är transparenta.
- Säkerställa att rekommendationerna från rådet bedöms och i relevanta fall implementeras i Sverige.
- Ge riksdagen regelbunden information om verksamheten i rådet.

En granskning i internationell samverkan

Granskningen utgjorde även ett bidrag till en multilateral granskning av Arktiska rådet, med deltagande av revisionsmyndigheterna i Danmark, Norge, Ryssland, Sverige och USA. Den multilaterala granskningen avslutades år 2015 med rapporten *The Arctic Council: Perspectives on a Changing Arctic: The Council's work, and Key Challenges* (May 5th 2015), där gemensamma iakttagelser redovisades men dock inga rekommendationer gavs. Bland annat redovisades iakttagelser angående innebörden av internationella avtal på området och implementering av rådets rekommendationer, som ligger i linje med slutsatserna i Riksrevisionens granskning.

2.13.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Riksrevisionen avrapporterade den multilaterala granskningen till riksdagen med rapporten *Arktiska rådet – vad kan Sverige göra för att möta rådets utmaningar?* (RiR 2015:8), där de gemensamma slutsatserna lades till grund för rekommendationer till den svenska regeringen. Den nu föreliggande uppföljningen avser bara 2013 års rapport, men delar av riksdagens och regeringens behandling av 2015 års rapport är relevanta även för 2013 års rapport och redovisas därför i det följande.

2013 års rapport

I betänkandet över regeringens skrivelse med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport betonade utskottet att Sveriges samarbete med övriga arktiska stater är viktigt i en tid då områdets strategiska betydelse ökar. Utskottet välkomnade därför Riksrevisionens granskning.¹⁶⁵ Utskottet underströk även vikten av att regeringen i alla sammanhang är tydlig med Sveriges prioriteringar och regelbundet redovisar vilka resultat som har uppnåtts. Dock bedömde utskottet att Riksrevisionens granskning av denna aspekt försvårats av att granskningen sammanföll med det svenska ordförandeskapet i Arktiska rådet.

Utskottet välkomnade de åtgärder som regeringen vidtagit för att säkerställa att rekommendationerna från Arktiska rådet bedöms, prioriteras mellan och i relevanta fall genomförs i Sverige. Utskottet noterade att regeringen i regleringsbrev för 2014 gett Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och SMHI i uppdrag att redovisa

¹⁶⁵ 2013/14:UU14.

hur de har följt upp de slutsatser och rekommendationer som antogs vid det arktiska miljöministermötet i februari 2013 och det arktiska utrikesministermötet i maj 2013.

Utskottet skriver att det övervägde former och prioriteringar för regeringens rapportering till utskottet. Utskottet var därför inte berett att föreslå på vilket sätt regeringen borde informera om utvecklingen i Arktis, men stod fast vid sitt tidigare ställningstagande att det bör göras med jämna mellanrum.

Utskottet avstyrkte samtliga motioner i ärendet och föreslog att regeringens skrivelse skulle läggas till handlingarna. Riksdagen biföll Utrikesutskottets förslag till beslut.¹⁶⁶

2015 års rapport

I samband med behandlingen av regeringens skrivelse med anledning av granskningsrapporten underströk utskottet återigen vikten av att regeringen säkerställer att rekommendationer från Arktiska rådet bedöms, prioriteras mellan och i relevanta fall genomförs i Sverige.¹⁶⁷ Utskottet noterade att regeringen efter ministermötet 2013 gett Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och SMHI i uppdrag att redovisa hur de följt upp slutsatser och rekommendationer som antogs vid mötet, men att regeringen inte gett motsvarande uppdrag efter ministermötet i maj 2015.

Utskottet noterade vidare att regeringen i en promemoria från Miljö- och energidepartementet den 25 januari (se ovan) aviserat att Sverige ska verka för att miljödimensionen i Arktiska rådets arbete stärks.

Vad gäller uppföljning av Arktiska rådets rekommendationer anförde utskottet att det utgick från att regeringen aktivt deltar i diskussionerna med de andra medlemsländerna och driver på i frågan.

Utskottet upprepade sitt tidigare ställningstagande (betänkandet över 2013 års rapport) att regeringen regelbundet bör informera riksdagen om utvecklingen i det arktiska området. Därutöver föreslog utskottet att regeringen i en årlig skrivelse till riksdagen redogör för utvecklingen i det arktiska området och för verksamheten i Arktiska rådet. Detta bör ske, menade utskottet, i samband med den årliga skrivelsen till riksdagen om det nordiska samarbetet.

¹⁶⁶ Rskr. 2013/14:174.

¹⁶⁷ 2015/16:UU11.

2.13.2 *Regeringens och myndigheternas åtgärder*

Regeringen delade Riksrevisionens bedömning att regeringen borde säkerställa att prioriteringarna för arbetet i Arktiska rådet är transparenta.¹⁶⁸ Vidare menade regeringen att det var korrekt att det i regeringens strategi för den arktiska regionen inte tydligt gick att utläsa vilka frågor som borde drivas inom Arktiska rådet och vilka frågor som lämpade sig bäst för andra fora, som till exempel FN:s klimatkonvention. Dock bedömde regeringen att det var allmänt vedertaget att de internationella klimatförhandlingarna sker inom ramen för FN och att det inte funnits behov av att peka ut att så inte ska ske inom Arktiska rådet.

Regeringen delade vidare Riksrevisionens bedömning att regeringen borde säkerställa att rekommendationerna från Arktiska rådet bedöms, prioriteras mellan och i relevanta fall implementeras i Sverige. Regeringen borde även i viss utsträckning tydliggöra ytterligare för myndigheterna var ansvaret för en sådan process ligger. Dock menade regeringen att det inte var oklart för berörda myndigheter vem inom Regeringskansliet som hade ansvar för genomförandet av rekommendationerna på nationell nivå.

Regeringen delade Riksrevisionens bedömning att den borde ge riksdagen regelbunden information om verksamheten i Arktiska rådet, och att regeringen formellt hade informerat riksdagen vid endast ett tillfälle. Dock menade regeringen att riksdagsledamöter hade fått information om det svenska ordförandeskapet vid ett antal tillfällen, som till exempel vid ett seminarium om ordförandeskapet i riksdagen.

Regeringen delade inte Riksrevisionens bedömning att regeringen inte hade varit tydlig i sin framställning av innebörden av avtalet om sjö- och flygräddning.

Regeringen vill se förstärkta insatser inom Arktiska rådet kring klimat. Därtill, menar regeringen, är en minskning av kortlivade ämnen såsom sot och metan en fortsatt prioritering. Riksrevisionen konstaterar att regeringen därmed utvecklar och förtydligar sina prioriteringar för arbetet i rådet.¹⁶⁹

2.13.3 *Avslutande kommentarer*

Granskningen och den åtföljande behandlingen i regeringen och Utrikesutskottet har lett till ökad klarhet om inriktningen av regeringens arbete i Arktiska rådet, om innebörden av det internationella avtalet om sjö- och flygräddning och om formerna för regeringens information till riksdagen i arktiska frågor. Regeringen har vidtagit åtgärder för att bättre säkerställa att Arktiska rådets rekommendationer blir bedömda, prioriterade mellan och i relevanta fall genomförda i Sverige.

¹⁶⁸ Regeringens skrivelse angående 2013 års rapport (2013/14:50).

¹⁶⁹ *Ny svensk miljöpolitik för Arktis*, promemoria från Miljö- och energidepartementet 2016-01-25.

2.14 På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export (2013:10)

Riksrevisionen har granskat om statliga insatser för att främja företags förmåga till export har varit effektiva och organiserade utifrån företagets behov. De aktörer som berördes av granskningen var regeringen, Regeringskansliet, Sveriges exportråd (numera Sveriges export- och investeringsråd – Business Sweden), Almi företagspartner AB, Tillväxtverket, Enterprise Europe Network (EEN), samt ambassader, konsulat och Exportrådets utlandskontor.

Granskningen visade att statens insatser behövde anpassas tydligare till företagets efterfrågan. I en enkätundersökning av ett urval av exporterande företag, framkom att en stor del av företagen hade en låg kännedom och nyttjandegrad av statens insatser.

Granskningen visade även att Regeringskansliets arbete behövde samordnas ytterligare. Arbetet med insatserna styrdes både från Utrikesdepartementet och Näringsdepartementet, men många gånger utan samordning om hur insatserna skulle utformas och genomföras. Det ökade risken för en otydlig styrning och bidrog till att göra området svåröverblickbart. Det fanns även brister i förutsättningarna för samverkan mellan de statliga aktörerna som bedrev verksamhet inom området. Regeringen hade varken ställt krav på återrapportering av samverkan eller definierat vad som var tillfredsställande samverkan.

Vidare visade granskningen att kunskapen om resultat och effekter av statens insatser för exportfrämjande hade varit otillräckliga. Det hade inte gjorts någon samlad uppföljning av insatserna. Brister i uppföljningen av insatserna innebar en risk att riksdagen inte hade fått en rättvisande bild av verksamhetens utfall.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att analysera hur väl statens utbud av insatser svarade mot företagets behov samt att anpassa utbudet därefter. Vidare borde regeringen samordna uppdrag till de statliga aktörerna inom området så att de kompletterar varandra. Regeringen borde även överväga om Exportrådets (numera Sveriges export- och investeringsråd) statliga verksamhet i förhållande till den kommersiella bör preciseras ytterligare, eftersom Exportrådets statliga verksamhet kan innebära marknadsfördelar som skulle kunna ha en hämmande påverkan på marknaden för exporttjänster.

Riksrevisionen rekommenderade även regeringen att förtydliga kraven att löpande följa upp och utvärdera insatserna samt att genomföra kvalificerade utvärderingar av desamma. De statliga aktörerna rekommenderades att se över och förbättra sina uppföljnings- och utvärderingsrutiner samt analysera om insatserna var rätt utformade och ledde till önskade resultat.

2.14.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Baserat på regeringens skrivelse avseende Riksrevisionens rapport, konstaterade Näringsutskottet att regeringen redan hade börjat och även planerat att genomföra flera åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport. Riksdagen lade därför skrivelsen till handlingarna, det vill säga avslutade ärendet.¹⁷⁰

2.14.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Avseende Riksrevisionens rekommendation att regeringen borde analysera och anpassa statens insatser efter företagets behov, ansåg regeringen att det inte fanns tillräckliga indikationer på att statens insatser inte skulle motsvara företagets behov.¹⁷¹

Regeringen uppgav att Tillväxtverket regelbundet undersökte företagets behov av stöd generellt liksom stöd för internationalisering.¹⁷² Efter skrivelsen har regeringen även gett Kommerskollegium i uppdrag att undersöka hinder för svensk utrikeshandel.¹⁷³ Regeringen hade därutöver i samverkan med näringslivet tagit fram en exportstrategi för Sverige, där insatserna utgår från företagets behov och önskemål.¹⁷⁴

Avseende Riksrevisionens rekommendation att regeringen ytterligare bör samordna uppdragen till de statliga aktörerna, har regeringen vidtagit ett antal åtgärder. Regeringen menade att en löpande samordning inom Regeringskansliet säkerställs genom att regeringsbeslut med uppdrag till statliga aktörer bereds gemensamt mellan berörda departement.¹⁷⁵ Efter skrivelsen har regeringen även bildat ”Team Sweden” som syftar till att förbättra samordning samt att tydliggöra information och ansvarsfördelning av handels- och internationaliseringsfrågor. Team Sweden består av berörda departement, myndigheter, organisationer, statliga bolag och ambassader, däribland Almi Företagspartner AB, Tillväxtverket, Tillväxtanalys och Sveriges export- och investeringsråd.¹⁷⁶ Regeringen har även gett Statskontoret i uppdrag att kartlägga överlappningar mellan statliga aktörer inom handels- och investeringsfrämjande. Statskontorets kartläggning visade att statens insatser bedrivs i ett svåröverblickbart system, men att överlappningar mellan statliga aktörer var begränsade.¹⁷⁷ För att underlätta för företag att hitta rätt bland de statliga aktörerna har regeringen gett Tillväxtverket i uppdrag att utveckla webbplatsen verksam.se med information om export och internationalisering, samt att inrätta regionala exportcentra dit företag kan

¹⁷⁰ Bet. 2013/14:NU13, rskr. 2013/14:175., skr. 2013/14:55.

¹⁷¹ Skr. 2013/14:55, s. 7.

¹⁷² Tillväxtverket, 2014, *Förutsättningar för konkurrenskraftiga företag – Företagens villkor och verklighet 2014*. Info 0563.

¹⁷³ Kommerskollegium, 2016, *Vad hindrar svensk utrikeshandel?* Kommerskollegiums företagsundersökning 2016.

¹⁷⁴ Regeringskansliet, 2015, *Sveriges exportstrategi*, UD 15.031. s. 3, 7 och 12.

¹⁷⁵ Skr. 2013/14:55., s. 5f.

¹⁷⁶ Regeringskansliet, 2015, *Sveriges exportstrategi*, UD 15.031. s. 12., samt Regeringskansliet Aktörer i Team Sweden, hämtad 2016-12-21, <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/exportstrategin/team-sweden/aktorer-i-team-sweden/>.

¹⁷⁷ Statskontoret, 2016, *Kartläggning av överlappningar i statligt exportfrämjande*, 2016:4.

vända sig. Syftet med dessa två insatser var att skapa ”ett enda fönster” (verksam.se) samt ”en dörr in” (regionala exportcentra).¹⁷⁸

Angående Riksrevisionens rekommendation att överväga Exportrådets (numera Sveriges export- och investeringsråd) statliga verksamhet i förhållande till den kommersiella, ansåg regeringen att Exportrådet redan varit föremål för två utredningar och att det därför inte fanns ytterligare behov av utredning. Regeringen framhöll även att riksdagen så sent som i juni 2012 hade tagit ställning till hur verksamheten skulle organiseras.¹⁷⁹

Avseende Riksrevisionens rekommendation att regeringen och de statliga aktörerna borde utveckla den löpande uppföljningen och utvärderingen pekade regeringen på det arbete som redan pågick men avsåg även att ytterligare utveckla insatserna.¹⁸⁰ I regeringens exportstrategi framgår att offentliga exportfrämjande insatser löpande ska utvärderas.¹⁸¹ Tillväxtanalys fick i 2014 års regleringsbrev i uppdrag att utveckla metoder och indikatorer för att skatta effekter av statens främjandeinsatser för internationalisering.¹⁸² Tillväxtanalys har förutom sin slutrapport av uppdraget tagit fram ett flertal studier och översikter inom området.¹⁸³ Tillväxtanalys har även i regleringsbrevet för 2016 fått i uppdrag att genomföra analyser som ska bidra till arbetet med exportstrategin samt att påbörja förberedande arbete för kommande utvärderingar av strategin. Tillväxtanalys ska även analysera de regionala förutsättningarna och potentialen för miljödriven näringslivsutveckling, bland annat med avseende på exportmöjligheter.¹⁸⁴

Regeringen ansåg tidigare att Tillväxtverket och Almi Företagspartner AB inte behövde särredovisa resultat avseende insatser för internationalisering, eftersom dessa insatser

¹⁷⁸ Regeringskansliet, 2015, *Sveriges exportstrategi*, UD 15.031, s. 13 och 14; Utrikesdepartementet, 2016, regeringsbeslut: uppdrag att utveckla verksam.se med export- och internationaliseringsinformation, UD2016/02749/FIM; Utrikesdepartementet, 2016, regeringsbeslut: Uppdrag att samordna arbetet med att inrätta regionala exportcentra, UD2015/08173/FIM.

¹⁷⁹ Skr. 2013/14:55, prop. 2011/12:92, bet. 2011/12:NU23, rskr. 2011/12:265, SOU 2008:90 och SOU 2011:21.

¹⁸⁰ Skr. 2013/14:55.

¹⁸¹ Regeringskansliet, 2015, *Sveriges exportstrategi*, UD 15.031, s. 12.

¹⁸² Näringsdepartementet, 2013, Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser inom utgiftsområde 24 Näringsliv. N2013/5656/KLS (delvis), N2013/5707/AS, 2013-12-12.

¹⁸³ Tillväxtanalys, 2015, *Effekter av statens främjandeinsatser för internationalisering – slutrapport: utveckling av mätmetoder och indikatorer*, rapport 2015:03; Tillväxtanalys, 2014, *Effekter av statens främjandeinsatser för internationalisering – utveckling av mätmetoder och indikatorer*, rapport 2014:07; Tillväxtanalys, 2015, *Effekter av statens främjandeinsatser för internationalisering – en litteraturöversikt över utvärderingsmetoder*, PM 2015:04; Tillväxtanalys, 2015, *Nya svenska exportörer i Asien år 2013: Vilken roll har exportfrämjandet spelat?* PM 2015:05; Tillväxtanalys, 2015, *Effekter av statlig exportfinansiering – en litteraturöversikt*, PM 2015:23; Tillväxtanalys, 2015, *Exportfinansiering – en internationell jämförelse av aktörer och tjänster*, PM 2015:24.

¹⁸⁴ Näringsdepartementet, 2015, Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser inom utgiftsområde 24 Näringsliv. N2015/08864/AS, N2015/08707/KLS (delvis), N2015/07193/AS, 2015-12-17.

redovisades som en del av arbetet med att främja tillväxt och affärsutveckling.¹⁸⁵ För år 2016 fick Tillväxtverket emellertid som krav i regleringsbrevet att återrapportera sina insatser för att främja små och medelstora företags internationalisering.¹⁸⁶ Almi har i sitt ägardirektiv krav på att redovisa samverkan med andra statliga aktörer som arbetar med att stödja internationalisering av svenskt näringsliv.¹⁸⁷

Regeringen ansåg att Tillväxtverket och Almi Företagspartner AB hade ett fungerande styr- och uppföljningssystem av sina insatser, varför ytterligare åtgärder inte ansågs nödvändiga. Regeringen ansåg även att det vid Tillväxtverket fanns fungerande kontrollsystem för att följa upp insatser som gick via intermediärer.¹⁸⁸ Efter granskningen har Tillväxtverket fått i uppdrag att till Tillväxtanalys mikrodatabas för statligt företagsstöd (MISS) redovisa yttersta stödmottagare.¹⁸⁹ Avseende EEN har regeringen sett över strukturen för nätverket.¹⁹⁰ Tillväxtverket är huvudfinansär och koordinatör för EEN, varför en redovisning av EEN:s verksamhet återfinns i Tillväxtverkets årsredovisning.¹⁹¹ Avseende Sveriges export- och investeringsråd meddelade regeringen att de arbetade löpande med att precisera och utveckla redovisningen av insatser. Effekter av detta arbete menade regeringen kommer bli synliga i början av 2015.¹⁹² Efter skrivelsen har Sveriges export- och investeringsråd i sitt riktlinjebrev krav på rapportering av olika resultatindikatorer fördelade på de olika verksamhetsområdena.¹⁹³

Regeringens skrivelse framhöll även att mål- och resultatstyrningen avseende de bilaterala ambassadernas främjandearbete skulle utvecklas inför 2014.¹⁹⁴ Utrikesdepartementet uppger att de bilaterala ambassadernas mål- och resultatstyrning avseende främjandearbetet har utvecklats, och att ambassadernas mål och aktiviteter årligen följs upp i så kallade verksamhetsdialoger.¹⁹⁵

¹⁸⁵ Skr. 2013/14:55.

¹⁸⁶ Näringsdepartementet, 2016, Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Tillväxtverket inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt och utgiftsområde 24 Näringsliv. N2016/06046/FF, 2016-09-29.

¹⁸⁷ Almi, 2016, Ägaravisning för Almi Företagspartner AB. Antagen vid bolagsstämma den 20 april 2016.

¹⁸⁸ Skr. 2013/14:55.

¹⁸⁹ Näringsdepartementet, 2016, Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Tillväxtverket inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt och utgiftsområde 24 Näringsliv. N2016/06046/FF, 2016-09-29.

¹⁹⁰ E-post från Näringsdepartementet, 2016-12-29.

¹⁹¹ Tillväxtverket, *Årsredovisning 2015*. Info 0642, s. 18.

¹⁹² Skr. 2013/14:55.

¹⁹³ Utrikesdepartementet, 2015, Riktlinjer för budgetåret 2016 för Sveriges export- och investeringsråd avseende export- och investeringsfrämjande verksamhet. UD2015/11874/FIM (delvis), UD2015/12268/FIM, 2015-12-17.

¹⁹⁴ Skr. 2013/14:55.

¹⁹⁵ E-post från Utrikesdepartementet, 2017-01-23.

2.14.3 *Avslutande kommentarer*

Regeringen har initierat ett flertal åtgärder som bemöter Riksrevisionens rekommendationer. Regeringen har dock valt att inte utreda Sveriges export- och investeringsråd, eftersom regeringen ansåg att den frågan hade varit föremål för utredning och ställningstagande från riksdagen i närtid.

2.15 **Skattekontroll – en fråga om förtroende för offentlig förvaltning (2013:12)**

Statliga myndigheter och kommuner är stora skattebetalare och måste, precis som privata företag, hantera ett omfattande och ibland komplicerat regelverk på skatteområdet. Ur förtroendesynpunkt är det viktigt att den här hanteringen sker på korrekt sätt. Felaktig momshantering kan också snedvrída konkurrensen mellan privat och offentlig sektor.

Riksrevisionen granskade under 2013 riskerna för fel i statliga myndigheters och kommuners skatteredovisning och vilka effekter som dessa kan ge upphov till. Granskningen undersökte också om de kontrollsystem som kringgärdade offentliga aktörers skatteredovisning var effektiva och väl avvägda.

Granskningen lyfte fram flera problem med statliga myndigheters momsredovisning. Bland annat uttagsbeskattade inte myndigheterna fastighetstjänster på egna fastigheter utförda av egen personal, trots att det vid tidpunkten för granskningen inte fanns något undantag för staten i gällande lagstiftning. Det framgick också att omvänd skattskyldighet för byggtjänster ofta tillämpades felaktigt och att få statliga myndigheter återsökte moms betald i utlandet. Granskningen visade även att skatter sällan blir föremål för kommunal och statlig revision samtidigt som Skatteverkets kontroll bedömdes vara i underkant.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att se över reglerna för uttagsbeskattning i staten. Regeringen rekommenderades också att överväga att ge Skatteverket mandat att granska statliga myndigheters kompensation för ingående moms, och ta initiativ till att riksdagen möjliggör påförande av skattetillägg, eller motsvarande avgift, vid fel i kommunernas ansökningar om momsersättning. Riksrevisionen rekommenderade också att regeringen skulle överväga inrättandet av en myndighetsgemensam funktion för återsökning av utländsk moms.

Riksrevisionen rekommenderade Skatteverket att säkerställa att resurserna för kontroll av offentliga aktörer var tillräckliga för att ge en heltäckande riskvärdering, samt att förbättra samarbetet med Ekonomistyrningsverket (ESV) kring information i momsfrågor.

2.15.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen i att det fanns anledning att granska reglerna om uttagsbeskattning av fastighetstjänster för statliga myndigheter. Regeringen ansåg däremot inte att det fanns anledning att genomföra några förändringar av de slag som föreslogs i de följande tre rekommendationerna till regeringen. I och med detta ansåg regeringen Riksrevisionens granskningsrapport vara slutbehandlad.¹⁹⁶

Under riksdagens behandling av regeringens skrivelse konstaterade Skatteutskottet att förtroende för statliga myndigheter och övriga samhällsliga institutioner är av stor vikt för ett fungerande samhälle. Utskottet välkomnade därför Riksrevisionens granskning och delade uppfattningen att det fanns behov av att granska reglerna för uttagsbeskattning av fastighetstjänster. Skatteutskottet delade regeringens bedömningar rörande de resterade tre rekommendationerna och föreslog därför att riksdagen skulle lägga regeringens skrivelse till handlingarna. Riksdagen biföll utskottets förslag till riksdagsbeslut.¹⁹⁷

2.15.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

Rekommendationer till regeringen

I enlighet med vad regeringen hade utlovat i sin skrivelse genomförde regeringen en granskning av reglerna för uttagsbeskattning. Den resulterade i ett förslag om att statens uttag av fastighetstjänster ska undantas från skatteplikt i verksamheter där rätt till kompensation för mervärdesskatt föreligger.¹⁹⁸ Skatteutskottet tillstyrkte regeringens förslag och riksdagen beslutade i enlighet med detta. Regeländringen trädde i kraft den 1 januari 2016.¹⁹⁹

Riksrevisionens andra rekommendation till regeringen handlade om att ge Skatteverket mandat att granska statliga myndigheters kompensation för ingående moms. Regeringen angav i sin skrivelse att låg administrativ börda för myndigheterna vägde tyngre än ytterligare kontrollmöjligheter när kompensationssystemet infördes. Regeringen ansåg vidare att kontroll enklast och mest effektivt görs i den ordinarie granskningen av myndigheternas räkenskaper. Mot den bakgrunden ansåg regeringen inte att införandet av ytterligare kontroller var påkallat, och enligt Finansdepartementet kvarstår den här ståndpunkten.²⁰⁰

¹⁹⁶ Regeringens skrivelse 2013/14:88.

¹⁹⁷ Bet. 2013/14:SkU21 och rskr. 2013/14:203.

¹⁹⁸ Prop. 2015/16:19.

¹⁹⁹ Bet. 2015/16:SkU13 och rskr. 2015/16:75.

²⁰⁰ Telefonsamtal med Finansdepartementet, 2017-02-02.

Frågan om kontroll av myndigheters kompensation för ingående moms aktualiserades igen när ESV i sitt regeringsbrev för 2015 fick i uppdrag att göra en probleminventering avseende tillämpningen av förordningen (2002:831) om myndigheternas rätt till kompensation för ingående mervärdesskatt. Detta resulterade i en rapport där en av ESV:s slutsatser var att kontrollen är bristfällig. Som grund för detta hänvisades bland annat till uppgifter i Riksrevisionens granskning. ESV rekommenderade vidare Skatteverket att förbättra blanketten för myndigheternas rekvisition av momskompensation och göra den elektronisk. ESV såg också ett behov av att utveckla de föreskrifter och allmänna råd till momsförordningen som myndigheten utfärdar.²⁰¹ ESV beslutade därför under hösten 2016 om vissa ändringar som trädde i kraft den 1 januari 2017.²⁰²

Enligt Finansdepartementet innehåller ESV:s rapport inte några konkreta förslag på åtgärder som regeringen kan vidta, men departementet betraktar den som ett värdefullt informationsunderlag som har fördjupat kunskapen om problem och utmaningar förknippade med momsförordningen.²⁰³ Efter ESV:s synpunkter på blanketten har Skatteverket gjort en justering för att minska risken för att fel belopp anges. Skatteverket menar att det även vore önskvärt med en elektronisk blankett, men att utvecklingen av en sådan ännu inte har varit tillräckligt högt prioriterad.²⁰⁴ När det gäller förekomsten av kontroll av kompensation för ingående moms inom statlig revision har Riksrevisionens årliga revision inte förändrat sitt arbetssätt. Kompensationen kan bli föremål för kontroll om den bedöms vara tillräckligt relevant i risk- och väsentlighetsbedömningen.

Riksrevisionens tredje rekommendation till regeringen handlade om att ge Skatteverket mandat att påföra skattetillägg, eller motsvarande avgift, vid fel i kommuners ansökan om momsersättning. I regeringens skrivelse konstaterades att kommuners ersättning varken utgör skatt eller avgift och att det således inte är möjligt att använda skattetillägg. Skatteverket har dock möjlighet att genom revision hos kommunerna kontrollera att uppgifter som lämnats som underlag för ersättningsbeslut är riktiga. Mot den bakgrunden ansåg regeringen att det inte fanns anledning att införa en avgift motsvarande skattetillägg. Enligt Finansdepartementet kvarstår den här ståndpunkten.²⁰⁵

När det gäller rekommendationen om en myndighetsgemensam funktion för återsökning av utländsk moms så ansåg regeringen att det inte var motiverat att inrätta en sådan funktion. Skälet för bedömningen var att det finns begränsade möjligheter för

²⁰¹ ESV 2015:60, *Probleminventering avseende momsförordningen*.

²⁰² ESV Cirkulär 2016:5.

²⁰³ Telefonsamtal med Finansdepartementet, 2017-02-02.

²⁰⁴ Intervju vid Skatteverket, 2017-01-30.

²⁰⁵ Telefonsamtal med Finansdepartementet, 2017-02-02.

statliga myndigheter att återkräva moms som betalats i utlandet. Regeringen förutsatte också att myndigheter som gör stora inköp från utlandet och därmed betalar väsentliga belopp i moms undersöker möjligheten att återkräva den. Regeringen uttryckte dock en avsikt att föra en dialog med myndigheterna i syfte att säkerställa att de återkräver moms som betalats i utlandet i de fall detta är möjligt. Enligt Finansdepartementet har det dock inte blivit aktuellt att föra någon dialog av det här slaget.²⁰⁶

Rekommendationer till Skatteverket och ESV

I Riksrevisionens granskning konstaterades att Skatteverket de senaste åren hade lagt relativt lite resurser på revision av statliga myndigheter och kommuner. Redan under granskningen fanns det dock inom Skatteverket planer på att förstärka resurserna för den grupp i Jönköping som arbetar med offentliga aktörer. Efter att granskningen slutförts genomfördes den här resursförstärkningen som planerat, vilket bland annat innebar en ökning av antalet revisorer. Som en följd av detta genomförs i dag fler revisioner. I granskningen konstaterades att det under perioden 2009–2012 genomfördes 14 revisioner av statliga myndigheter (och 46 revisioner av kommuner och kommunala bolag). Efter resursförstärkningen har det genomförts ca 25 revisioner per år och ambitionen är att göra revision på mellan fem och sju statliga myndigheter varje år.²⁰⁷

Skatteverket har utvecklat arbetet med riskanalys för offentliga aktörer, som i dag sker mer löpande och flexibelt. Skatteverket har också påbörjat ett arbete med slumpkontroller av offentliga aktörer, som till största del kommer utföras genom revision. Mot bakgrund av detta och det ökade antalet vanliga revisioner bedömer Skatteverket att underlaget för riskbedömningar är bättre i dag än när granskningen genomfördes. Det bör också nämnas att Skatteverket har utökat sitt informationsarbete gentemot offentliga aktörer.²⁰⁸

I Riksrevisionens sista rekommendation efterfrågades ett bättre samarbete kring information i momsfrågor och tydligare riktlinjer kring byggmoms och representation. Den här rekommendationen riktades till både ESV och Skatteverket. Enligt ESV fanns redan när granskningen pågick ett väl etablerat samarbete med den grupp på Skatteverket som hanterar offentliga aktörer, och det här samarbetet har fortsatt efter granskningen. Skatteverket och ESV genomför gemensamt en heldags momsutbildning varje år och det sker löpande kontakter för att diskutera momsfrågor.²⁰⁹ Skatteverket instämde med ESV om att det finns ett bra samarbete mellan myndigheterna och menar att kontakterna har blivit mer frekventa de senaste åren. Skatteverket konstaterar dock att byggmoms och representation fortfarande är

²⁰⁶ Telefonsamtal med Finansdepartementet, 2017-02-02.

²⁰⁷ Intervju vid Skatteverket, 2017-01-30.

²⁰⁸ Ibid.

²⁰⁹ E-post från ESV, 2017-01-17.

komplexerade områden. Medan det för representation handlar om relativt små belopp så kan fel rörande omvänd skattskyldighet för byggtjänster handla om betydligt större belopp.²¹⁰

2.15.3 *Avslutande kommentarer*

Under uppföljningen har det framgått att det finns en samsyn kring vikten av att säkerställa att statliga myndigheter och kommuner hanterar sina skatteåtaganden på ett korrekt sätt. Även om regeringen valt att inte följa flera av Riksrevisionens rekommendationer har det efter granskningen genomförts flera andra åtgärder som kan bidra till att minska förtroenderiskerna kopplade till offentliga aktörers skatteredovisning.

En positiv förändring är att Skatteverket har utvecklat processen för riskanalys och förstärkt resurserna för arbetet med offentliga aktörer, vilket har inneburit mer kontroll och mer information. Detta ska dock inte ses som en effekt av granskningen eftersom förstärkningen var planerad sedan tidigare. Däremot kan den genomförda lagändringen rörande uttagsbeskattning till stor del ses som en effekt av Riksrevisionens granskning. Ytterligare ett positivt exempel är den kunskap som tillförts genom ESV:s probleminventering av momsförordningen.

2.16 **Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd? (2013:13)**

Riksrevisionen granskade under 2013 om regeringen och berörda myndigheter verkade effektivt för att nå målen i landsbygdsprogrammet under perioden 2007–2013. Granskningen visade att det fanns potential för att förbättra måluppfyllelsen för Landsbygdsprogrammet.

Granskningen visade att mål och behov inte i tillräcklig grad hade styrts regeringens fördelning av medel från programmet. Processen för fördelningen av medel var inte transparent och det fanns risk för att jordbrukssektorns intressen fått ett för starkt genomslag i utformningen av programmet. Granskningen visade också att när det gällde Jordbruksverkets och länsstyrelsernas beslut om stöd så var målen inte heller tillräckligt styrande. Regeringen och Jordbruksverket hade sällan tagit hand om slutsatser och förslag från utvärderingar och uppföljningar av programmets resultat och effekter. Granskningen visade också att förändringen av programmet från jordbruksstöd till landsbygdsstöd hade varit trög. Regeringen hade endast avsatt begränsade resurser till företag och projekt utanför jordbrukssektorn. Arbetet med att nå ut till olika målgrupper utanför jordbrukssektorn var inte heller tillräckligt prioriterat av länsstyrelserna.

²¹⁰ Intervju vid Skatteverket, 2017-01-30.

Regeringen rekommenderades att i större utsträckning utgå från programmets mål och landsbygdens identifierade behov i fördelningen av medel. Regeringen borde också säkerställa att målen preciserades för myndigheternas arbete med programmet. Vidare borde regeringen utnyttja kompetens från hela statsförvaltningen för att få kunskap om hur programmets åtgärder effektivt når målen samt tydliggöra rollfördelningen mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna i syfte att förbättra måluppfyllelse och undvika dubbelarbete. Regeringen rekommenderades också att förbättra de resursmässiga förutsättningarna för handläggande och beslutande myndigheter att nå ut med stöden till programmets målgrupper.

Jordbruksverket rekommenderades att verka för att målen för myndighetens arbete med programmet tydliggjordes och att säkerställa att länsstyrelserna, Skogsstyrelsen och Sametinget når ut till programmets alla målgrupper.

2.16.1 *Riksdagens behandling av regeringens skrivelse*

I regeringens skrivelse med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen i flera av Riksrevisionens iakttagelser, till exempel att en omläggning till miljönytta som grund för miljöersättningarna skulle ge större miljöeffekt per krona och att det är betydelsefullt att tillvarata expertkompetens från hela statsförvaltningen. Avseende Riksrevisionens rekommendation att förbättra de resursmässiga förutsättningarna för att nå alla potentiella målgrupper menade regeringen att resurser för detta måste ställas mot behovet av medel till åtgärderna. Regeringen menade att granskningsrapportens iakttagelser skulle komma att beaktas i arbetet med att utforma landsbygdsprogrammet för perioden 2014–2020.²¹¹ Miljö- och jordbruksutskottet konstaterade att regeringen i arbetet med det nya landsbygdsprogrammet på olika sätt skulle komma att beakta iakttagelserna i granskningsrapporten.²¹²

Miljö- och jordbruksutskottet föreslog att regeringens skrivelse skulle läggas till handlingarna. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

2.16.2 *Regeringens och myndigheternas åtgärder*

Av regeringens skrivelse till riksdagen framgår att regeringen har vidtagit fler åtgärder för att utreda möjligheten att låta miljönytta vara grund för miljöersättningarna. Bland annat fick Jordbruksverket i uppdrag att medverka i EU-kommissionens översyn av områden med naturliga och särskilda begränsningar. Vidare initierade regeringen en studie vid Agrifood Economics Centre av möjligheter till betalning för kollektivt agerande och miljönytta. Ett samarbetsprojekt, "Miljöeffekter av den gemensamma jordbrukspolitiken", har bedrivits av Jordbruksverket, Naturvårdsverket och

²¹¹ Skr. 2013/14:158

²¹² Bet. 2013/14: MJU17

Riksantikvarieämbetet. Projektet syftade till att utreda de WTO-rättsliga förutsättningarna för att betala för miljönytta och inte för kostnader och inkomstbortfall.

I ett betänkande från Miljömålsberedningen från 2014 rekommenderades regeringen att inom Landsbygdsprogrammet skapa möjligheter till värdebaserade ersättningar utifrån åtgärders miljönytta.²¹³ Betänkandet har remissbehandlats och beredning pågår i Regeringskansliet.²¹⁴ Förändringar av grunden för miljöersättningar har dock inte ändrats för programperioden 2014–2020, utan är i huvudsak likvärdigt utformade som i tidigare perioder.²¹⁵

Av regeringens skrivelse till riksdagen framgår att arbetet med att ta fram Landsbygdsprogrammet för perioden 2014–2020 ägde rum i en ny form av partnerskap, vilket säkerställde utbyte av expertkompetens från hela statsförvaltningen. Därutöver har en så kallad fondsamordningsgrupp, bestående av Tillväxtverket, Svenska ESF-rådet och Jordbruksverket, inrättats med uppgift att arbeta med fondöverskridande samverkan.²¹⁶ Vidare finns sedan 2013 ett sekretariat för utvärdering av Landsbygdsprogrammet vid Jordbruksverket. Sekretariatet samordnar den löpande utvärderingen av programmet, bland annat i syfte att bättre ta till vara kunskaper om programmets effekter. Jordbruksverket och länsstyrelserna har även i uppdrag att utarbeta ett styrnings- och uppföljningssystem som ska förbättra möjligheterna att följa upp till exempel handläggningstider och måluppfyllnad i programmet.²¹⁷

Enligt regeringen kan mål och syften i programmet uppnås i högre grad genom att programmet tagits fram inom ramen för partnerskapöverenskommelsen och genom att tvärsektorielt samarbete främjas i genomförandet.²¹⁸ Nytt för den här programperioden är att handlingsplaner tas fram, både nationellt och regionalt, som bland annat styr prioriteringar och urval av ansökningar.²¹⁹ Handlingsplanerna tas fram i partnerskap med landsbygdens organisationer och uppdateras årligen. Jordbruksverket godkänner länsstyrelsernas regionala handlingsplaner och de handlingsplaner som Tillväxtverket och Skogsstyrelsen upprättar. I och med att prioriteringarna i handlingsplanerna tas fram tillsammans med landsbygdens organisationer ska planerna vara styrande i myndigheternas arbete med landsbygdsprogrammet, så att målen kan uppnås.²²⁰

²¹³ SOU 2014:50, *Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten*.

²¹⁴ Prop. 2015/16:1, utgiftsområde 20.

²¹⁵ Prop. 2016/17:1, utgiftsområde 23.

²¹⁶ *Ibid*, s. 24.

²¹⁷ Regleringsbrev 2017 för budgetåret 2017 avseende Statens jordbruksverk inom utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel, regeringsbeslut 2016-12-22 och Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende länsstyrelserna, regeringsbeslut 2016-12-22.

²¹⁸ Regeringens skrivelse 2013/14:158.

²¹⁹ Jordbruksverkets webbplats, hämtad 2017-01-31, <http://www.sjv.se>.

²²⁰ *Ibid*.

2.16.3 *Avslutande kommentarer*

Regeringen och Jordbruksverket har vidtagit åtgärder i linje med flera av Riksrevisionens rekommendationer. Det nya Landsbygdsprogrammet förefaller genomföras med ett tydligare fokus på måluppfyllelse. Den mer tvärspektoriella inriktningen och samarbetet i partnerskap kan komma att ge förutsättningar för att kompetens tillvaratas och för att stöden når programmets målgrupper. Men eftersom Landsbygdsprogrammet för perioden 2014–2020 skiljer sig avsevärt från programmet för programperioden 2007–2013 är det svårt att urskilja vilka förändringar som tillkommit som en direkt följd av Riksrevisionens granskning. De rekommendationer där det inte tydligt går att urskilja om åtgärder vidtagits gäller mer resurser till de handläggande och beslutande myndigheterna och tydligare rollfördelning mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna.

2.17 **Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot spararnas krav? (2013:14)**

Riksrevisionen granskade under 2013 Sjunde AP-fondens förvaltning av premiepensionssystemets förvalsalternativ under perioden 2000–2012. Syftet med granskningen var att undersöka om regeringen hade använt sina möjligheter att styra och utvärdera Sjunde AP-fondens förvaltning av förvalsalternativet och om Sjunde AP-fonden utformat och genomfört sina placerings- och riskstrategier så att förvaltningen uppfyllde riksdagens intentioner. Granskningen resulterade i slutsatser och rekommendationer som avsåg regeringen och Sjunde AP-fonden.

Granskningen visade att vissa delar av förvaltningen av förvalsalternativet kunde förbättras. Det gällde delar av Sjunde AP-fondens placeringsstrategi samt fondens interna styrning och kontroll. Riksrevisionen bedömde att den passiva förvaltningen av pensionskapitalet var kostnadseffektiv och låg till grund för de låga förvaltningskostnaderna men att den var till begränsad nytta för spararna. Riksrevisionen bedömde vidare att Sjunde AP-fonden kunde förbättra redovisningen av den passiva förvaltningens resultat och hävstångens bidrag till fondens resultat. För att säkerställa att avkastningen över tid når en viss grundnivå borde Sjunde AP-fondens förvaltningsprestation kunna jämföras med uppräkningsprestationen av inkomstpensionen och inte bara med genomsnittet av övriga premiepensionssparares avkastning.

Granskningen visade vidare att förvaltningen inte hade levt upp till de grundläggande krav spararna kan ställa på den interna styrningen och kontrollen. Enligt Riksrevisionen borde ett rimligt krav vara att spararna ska kunna utgå från att det statliga förvalsalternativet omfattas av samma skyddsregler som de privata fondbolagen. Riksrevisionen noterade dock att Sjunde AP-fondens styrelse under de senaste åren hade vidtagit åtgärder för att förbättra den interna styrningen och kontrollen och hanteringen av riskerna i verksamheten.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att utreda och lämna förslag om reglering för intern styrning och kontroll samt att uppmärksamma intern styrning och kontroll i utvärderingen. Sjunde AP-fonden rekommenderades att säkerställa den fortsatta utvecklingen av fondens interna styrning och kontroll och att stärka oberoendet för kontrollfunktionerna. Vidare rekommenderades Sjunde AP-fonden att komplettera målformuleringen för förvalsalternativet och att utreda förvalsalternativet närmare ur ett pensionärsperspektiv. Sjunde AP-fonden rekommenderades också att utveckla utvärderingen av den passiva indexförvaltningen och hävstången och att överväga att avveckla den aktiva förvaltningen.

2.17.1 *Riksdagens behandling av regeringens skrivelse*

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen i att målet för Sjunde AP-fondens förvaltning borde vara mätbart och tidsbestämt.²²¹ Regeringen delade Riksrevisionens tveksamhet vad gällde värdet av den aktiva förvaltningen samt såg behovet av en fördjupad analys av hur Sjunde AP-fonden bättre kunde ta hänsyn till pensionärernas kortare placeringshorisont.

Regeringen delade inte helt Riksrevisionens kritik mot Sjunde AP-fondens interna styrning och kontroll. Enligt regeringen borde Sjunde AP-fonden utvärderas utifrån det regelverk som gällde för fonden och inte det regelverk som gällde för privata aktörer i premiepensionssystemet. Samtidigt instämde regeringen i att det fanns anledning att se över regelverket för Sjunde AP-fonden, bland annat för att i större utsträckning göra det jämförbart med regelverket för de privata aktörerna i premiepensionssystemet. Regeringen bedömde att fonden hade haft anledning att se över sin interna styrning och kontroll och ansåg att det kunde finnas anledning att lägga ytterligare fokus på intern styrning och kontroll i den årliga utvärderingen av fondens verksamhet. Regeringen hänvisade till den pågående översynen av AP-fondernas regelverk och förslag till ny lag som var under beredning i Regeringskansliet som även skulle omfatta Sjunde AP-fonden.

Socialförsäkringsutskottet pekade på vikten av att Sjunde AP-fondens mål är mätbara och tidsbestämda och att regeringen följer upp fastställandet av mätbara och tidsbestämda mål årligen.²²² Utskottet delade bedömningen att det är angeläget med en fördjupad analys av hur hänsyn kan tas till pensionärernas kortare placeringshorisont samt instämde i regeringens tveksamhet kring värdet av fondens aktiva förvaltning. Utskottet var positiv till att fonden vidtagit åtgärder för att stärka sin interna styrning och kontroll och delade bedömningen att det borde läggas mer fokus på intern styrning och kontroll i regeringens årliga utvärdering. Utskottet såg fram mot resultatet av regeringens arbete med att se över regleringen på området och avvaktade beredningen av Buffertkapitalutredningens förslag.

²²¹ Regeringens skrivelse 2013/14:109.

²²² Bet. 2013/14:SfU16, rskr. 2013/14:297.

2.17.2 Regeringens och myndigheternas åtgärder

I juni 2015 publicerade regeringen en departementspromemoria med förslag till ny reglering för AP-fonderna vilken bland annat inkluderade förslag till reglering av intern styrning och kontroll för Sjunde AP-fonden.²²³ Promemorian har remissbehandlats.

I regeringens årliga uppföljning av AP-fonderna för 2014 angav regeringen bland annat att mot bakgrund av att Sjunde AP-fonden är den enskilt största aktören i premiepensionssystemet, kan andra jämförelsenormer vara lämpliga att beakta, till exempel utvecklingen inom ramen för inkomstpensionssystemet.²²⁴ Regeringen bedömde även att Sjunde AP-fonden borde fortsätta att utveckla redovisningen av resultaten av den aktiva förvaltningen samt redovisa en utvärdering av den aktiva förvaltningen och dess tre delar. Vidare bedömde regeringen att Sjunde AP-fonden hade stärkt sina funktioner för intern styrning och kontroll i nivå med vad som gäller för privata fondbolag. Som grund för sin bedömning hänvisade regeringen till externrevisorernas bedömningar.

I den årliga uppföljningen av AP-fonderna för 2015 påpekade regeringen att det är av stor vikt att Sjunde AP-fonden har en god riskhantering, kontroll och regelefterlevnad och att fonden fortsätter att utveckla dessa områden.²²⁵ Regeringen ansåg vidare att det är positivt att Sjunde AP-fonden har en kontinuerlig process att överväga vilken riskprofil i förvaltningen som bedöms vara lämplig. Regeringen konstaterade också att Sjunde AP-fonden hade förbättrat sin kommunikation kring inriktning och risknivå, men att det fortsatt var mycket angeläget att Sjunde AP-fonden tar ett fortsatt stort ansvar när det gäller den information som delges pensionsspararna med tanke på den höga risken i förvaltningsmodellen.

Sjunde AP-fonden

Vid tiden för Riksrevisionens granskning av Sjunde AP-fonden pågick en rad aktiviteter inom fonden i syfte att utveckla kapitalförvaltningsverksamheten, organisationen samt den interna styrningen och kontrollen. Sjunde AP-fonden framförde i regeringens skrivelse till riksdagen att Riksrevisionens rekommendationer över lag var rimliga och konstruktiva med undantag för rekommendationen att införa ett kompletterande mål för förvaltningsresultatet. Fonden hänvisade till att man redan bedrev utvecklingsarbete inom de övriga områden som rekommendationerna avsåg och betraktade Riksrevisionens rapport som ett incitament att ytterligare öka sina ansträngningar i detta arbete.

²²³ Ds 2015:34, *Nya regler för AP-fonderna*.

²²⁴ Regeringens skrivelse 2014/15:130, *Redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2014*.

²²⁵ Regeringens skrivelse 2015/16:130, *Redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2015*.

Vid tiden för Riksrevisionens granskning pågick ett projekt inom Sjunde AP-fonden för att stärka den interna kontrollen. Syftet med projektet var att tydliggöra verksamhetens ansvar för risker, att säkerställa kontrollfunktionernas oberoende, att genomföra en översyn över Sjunde AP-fondens styrande dokument, samt att säkerställa en ändamålsenlig organisation och tillräckligt med resurser. Riksrevisionens granskning beaktades i det fortsatta arbetet.²²⁶

Riksrevisionen påpekade i sin granskning att det saknades tvingande regler om hur Sjunde AP-fonden ska vara organiserad för att säkerställa intern styrning och kontroll. Av den anledningen fastställde fondens styrelse den 9 juni 2014 en uppdaterad version av *Riktlinjer för intern styrning och kontroll*²²⁷, där det framgår att Finansinspektionens föreskrifter 2013:9 avseende organisatoriska krav och intern styrning och kontroll för värdepappersfonder ska tillämpas i verksamheten och att interna riktlinjer ska ta sin utgångspunkt i föreskrifterna.²²⁸

Parallellt med detta har också Sjunde AP-fondens *Riktlinjer för riskhantering* och *Riktlinjer för placeringsverksamheten* uppdaterats. Av dessa riktlinjer²²⁹ framgår att den interna styrningen och kontrollen har utvecklats genom att övergång skett till rapportering och limitering i termer av prognosticerad risk (ex ante), samt att övergripande risklimiten för AP7 Aktiefond och AP7 Räntefond fastställts av styrelsen. En viktig del i denna utveckling är implementeringen av ett nytt risksystem under 2014. Sjunde AP-fonden har också i december 2016 hos Finansinspektionen ansökt om att få övergå till att mäta global exponering enligt en relativ VaR-modell i stället för enligt åtagandemetoden.²³⁰

Sedan Riksrevisionens granskning har också ett antal andra åtgärder vidtagits för att utveckla den interna styrningen och kontrollen. Kontrollfunktionernas oberoende har stärkts och tydliggjorts genom att riskansvarig (CRO)²³¹ och regelverksansvarig (compliance)²³² numera är funktionellt åtskilda från den operativa verksamheten. Kort efter Riksrevisionens granskning genomfördes också en redan beslutad omorganisation, vid vilken kapitalförvaltningens två organisatoriskt åtskilda delar slogs ihop till en. Detta innebar bland annat att ansvarsområden tydliggjordes.²³³ Därutöver har rapporteringen till styrelsen löpande utvecklats, till exempel genom utökad rapportering om alternativa investeringar med mera. Sedan 2016 utgör styrelsens revisionsutskott också compliance-utskott, vilket innebär att regelverksfrågor får en

²²⁶ Sjunde AP-fondens svar på Riksrevisionens uppföljande granskning, 2017-02-09.

²²⁷ Senast fastställd den 13 juni, 2016, se <http://www.ap7.se>

²²⁸ Sjunde AP-fondens svar på Riksrevisionens uppföljande granskning, 2017-02-09.

²²⁹ Senast fastställda av styrelsen den 12 december, 2016, se <http://www.ap7.se>

²³⁰ Sjunde AP-fondens svar på Riksrevisionens uppföljande granskning, 2017-02-09.

²³¹ Riktlinjer för riskansvarig, senast fastställda av styrelsen den 13 juni, 2016.

²³² Riktlinjer för regelverksansvarig, senast fastställda av styrelsen den 13 juni, 2016.

²³³ Sjunde AP-fonden, *Årsredovisning 2014*, s. 21.

tydligare och mer genomgripande beredning i styrelsearbetet. Revisionsutskottet har också utvecklat sina arbetsformer. Samtliga revisionsrapporter granskas av utskottet, och åtgärdsplaner tas fram för att hantera de revisionsanmärkningar som lämnas.²³⁴

Den interna styrningen och kontrollen har även utvecklats genom att ett antal centrala verksamhetsprocesser har kartlagts och dokumenterats. Genom denna kartläggning tydliggörs de risker som är förknippade med verksamheten, liksom vilka delar av organisationen som ansvarar för delmoment i processerna.²³⁵ Därutöver har den interna styrningen utvecklats genom att Sjunde AP-fondens arbete med strategisk planering formaliserats. I december 2015 fastställde styrelsen en strategisk plan för perioden 2016–2020.²³⁶

Som en del i internrevisionens uppföljning av Riksrevisionens rapport granskades under hösten Sjunde AP-fondens kontrollfunktioner. Granskningen visade att fondens funktioner för riskhantering och regelefterlevnad var effektiva och i allt väsentligt är utformade i enlighet med gällande föreskrift från Finansinspektionen för värdepappersfonder (FFFS 2013:9).²³⁷

Riksrevisionen rekommenderade Sjunde AP-fonden att komplettera målformuleringen för förvalsalternativet med ytterligare ett jämförelsemått som ger spararna tydligare vägledning om förväntad avkastningsnivå. Fonden ställde sig initialt tveksam till värdet av ett sådant kompletterande mått men ser i dag, bland annat genom ökat genomslag för tjänsten minpension.se, att situationen har förändrats. Under 2016 har Sjunde AP-fonden därför arbetat med att ta fram en kompletterande målformulering, vilken är tänkt att uttrycka en långsiktig avkastningsambition.²³⁸

Under senare år har Sjunde AP-fonden bedrivit ett arbete med utvärdering och utveckling av den passiva indexförvaltningen och hävstången. Under 2013/14 bedrev fonden ett projekt som bland annat syftade till att effektivisera förvaltningen och till att belysa risker förknippade med AP7 Aktiefonds betaportfölj och implementeringen av densamma. Långsiktigt förväntad portföljeffektivitet, inklusive effektiviteten i risktagandet vid användning av hävstång, har också analyserats internt och med hjälp av externa konsulter. Dessa analyser och efterföljande diskussioner i styrelsen resulterade i att en ALM-studie (Asset and Liability Management) initierades och genomfördes under 2015/16. ALM-studien resulterade i att Sjunde AP-fondens styrelse i september 2016 beslutade om en ny strategisk portfölj, vilken kommer att implementeras i etapper under de kommande tre åren.²³⁹

²³⁴ Sjunde AP-fondens svar på Riksrevisionens uppföljande granskning, 2017-02-09.

²³⁵ Ibid.

²³⁶ Strategisk plan 2016-2020, fastställd av styrelsen den 11 december, 2015.

²³⁷ Sjunde AP-fondens svar på Riksrevisionens uppföljande granskning, 2017-02-09.

²³⁸ Ibid.

²³⁹ Ibid.

För att hantera de risker som förknippas med hävstångsanvändning har förvaltningsorganisationen, på styrelsens uppdrag, tagit fram ett ramverk för skydd av den strategiska portföljen, vilket anger vissa objektiva kriterier till stöd för återkommande beslut om aktuell hävstångsgrad. Mot bakgrund av potentiellt negativa konsekvenser av extrema utfall och en lägre förväntad kompensation för att ta aktierisk, har styrelsen beslutat om en gradvis nedtrappning av hävstången i takt med att implementeringen av ny strategisk portfölj. Därutöver har fondens riskrapportering till styrelsen utökats och formaliserats, vilket inkluderar hävstångens bidrag till förvaltningsresultatet. Informationsgivningen avseende hävstången på fondens webbplats och i årsberättelser för AP7 Aktiefond har också utvecklats, bland annat genom att information om stresstest av hävstångsstrategin redovisas på webben.²⁴⁰

När det gäller Riksrevisionens rekommendation att avveckla den aktiva förvaltningen så har Sjunde AP-fonden övervägt den aktiva förvaltningens inriktning men landat i en annan slutsats än Riksrevisionen. Formerna för den aktiva förvaltningen har däremot ändrats över tid.²⁴¹

Enligt Sjunde AP-fonden har frågan om att utreda förvalsalternativet ur ett pensionärsperspektiv varit av stor betydelse i fondens arbete med utformningen av den nya strategiska portföljen. I augusti 2015 presenterades förslag till ändring i AP7 Såfas livscykelprofil för styrelsen. Som en del av ALM-studien har också förvalsalternativet utretts ur ett pensionärsperspektiv, och styrelsen har fattat beslut om att sänka risken i AP7 Aktiefond och att låta Såfas livscykelprofil vara oförändrad. Eventuellt behov av ändring av Såfas livscykelprofil kommer att utredas vidare under 2018.²⁴²

2.17.3 *Avslutande kommentarer*

Sjunde AP-fondens ledning och styrelse bedömer att samtliga rekommendationer från Riksrevisionens granskning är omhändertagna, även om detta inte innebär att Riksrevisionens slutsatser alltid har delats av Sjunde AP-fonden, eller att rekommendationerna har implementerats fullt ut. Rekommendationer relaterade till kapitalförvaltningsverksamheten har lett till översyn, styrelseberedning och beslut i relevanta delar. Rekommendationer som rör organisatoriska frågor och intern styrning och kontroll har, enligt Sjunde AP-fondens uppfattning, följts fullt ut. Denna bedömning delas av fondens intern- och externrevisorer, då de granskningar av den interna kontrollen som gjorts under senare år inte visar på några väsentliga brister. På styrelsens uppdrag genomförde Sjunde AP-fondens internrevisorer under hösten 2015 en uppföljning av Riksrevisionens rapport. Av denna framgår att Sjunde AP-fonden bedömdes ha vidtagit lämpliga åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer.

²⁴⁰ Sjunde AP-fondens svar på Riksrevisionens uppföljande granskning, 2017-02-09.

²⁴¹ Ibid.

²⁴² Ibid.

Regeringen bedömer att Sjunde AP-fondens interna styrning och kontroll ligger i nivå med vad som gäller för privata fondbolag. Regeringen hänvisar till att externrevisorerna generellt konstaterat att det inte framkommit något under revisionen som tydde på att det skulle föreligga väsentliga brister i AP-fondernas interna kontroll. Regeringen anser att det är av stor vikt att AP-fonderna fortsätter att arbeta med kontinuerlig utveckling av alla aspekter av intern kontroll. Av regeringens senaste uppföljning av AP-fonderna framgår att regeringen anser att det är av stor vikt att Sjunde AP-fonden har en god riskhantering, kontroll och regelefterlevnad och att fonden fortsätter att utveckla detta.

2.18 Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat? (2013:16)

Riksrevisionen har granskat om Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning av grund- och gymnasieskolan verkar för en likvärdig utbildning av god kvalitet samt bidrar till goda förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat. Granskningen syftade också till att undersöka om regeringens styrning hade skapat goda förutsättningar för Skolinspektionens verksamhet.

Granskningen visade att Skolinspektionen hade svårt att fånga kvalitetsaspekter i undervisningen vilket innebar att möjligheterna för Skolinspektionen att påverka förutsättningarna för elevernas kunskapsresultat var begränsade. Tillsynen var därför, enligt Riksrevisionen, inte tillräckligt verksam. Granskningen visade också att Skolinspektionen inte hade utvärderat de faktorer som låg till grund för tillsynens väsentlighets- och riskanalys. Av granskningen framkom vidare att de bedömningar som gjordes inom tillsynen inte upplevdes vara likvärdiga samt att tillsynens förmåga att bidra till ökad likvärdighet i utbildningen kunde bli mer verksam. Vidare visade granskningen att det i många fall inte skedde någon uppföljning som säkerställde att de påtalade bristerna i tillsynen åtgärdades. Under den period som Riksrevisionens granskning pågick genomfördes uppföljningen huvudsakligen skriftligen efter tre månader. Arbetssättet gjorde det svårt att bedöma om huvudmännens åtgärder för att höja kvaliteten fått något genomslag i skolverksamheterna. Slutligen visade Riksrevisionens granskning att regeringens styrning av Skolinspektionen varit för begränsad.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att låta genomföra en utvärdering av Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning, samt att på basis av en sådan utvärdering överväga om Skolinspektionens uppdrag skulle kunna förtydligas avseende prioriteringen mellan regelbunden tillsyn och kvalitetsgranskning.

Riksrevisionen rekommenderade Skolinspektionen att arbeta för att tillsynen i högre grad skulle få en inriktning så att kvalitativa bedömningar av exempelvis kvaliteten i undervisningen underlättades. Skolinspektionen rekommenderades också att utveckla bedömningsstödet för inspektörerna, att utvärdera träffsäkerheten i risk- och väsentlighetsanalysen, att tydliggöra tillsynsbesluten och förstärka uppföljningen.

2.18.1 *Riksdagens behandling av regeringens skrivelse*

Utbildningsutskottet delade i stort uppfattningen att Skolinspektionens tillsyn borde utvecklas i ett antal avseenden och såg därför positivt på det arbete myndigheten hade påbörjat med att förbättra och utveckla tillsynen. Vidare delade utskottet Riksrevisionens och regeringens uppfattning att Skolinspektionens tillsyn i högre grad borde omfatta kvaliteten i undervisningen. Utskottet föreslog därmed att riksdagen skulle lägga skrivelsen till handlingarna. Utskottet avstyrkte även en motion om att regeringen borde ta initiativ till den utvärdering av Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning som Riksrevisionen föreslog.

2.18.2 *Regeringens och myndigheternas åtgärder*

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen i Riksrevisionens iakttagelse att Skolinspektionens tillsyn kunde utvecklas ytterligare. Regeringen hänvisade till att ett arbete redan hade inletts på myndigheten som låg i linje med Riksrevisionens rekommendationer. Regeringen delade även Riksrevisionens uppfattning att Skolinspektionen i större utsträckning borde granska kvaliteten i undervisningen i sin tillsyn. Regeringen gav också myndigheten i uppdrag att förstärka granskningen av kvaliteten i undervisningen i sin tillsyn.

Regeringen instämde dock inte i Riksrevisionens bedömning att regeringen behövde stärka sin styrning av myndigheten, men framhöll att detta inte uteslöt möjligheten att genomföra en sådan utvärdering av Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning som Riksrevisionen rekommenderade. Frågan ansågs genom denna skrivelse därmed vara slutbehandlad.

Enligt regeringens skrivelse hade ett arbete inletts på Skolinspektionen som låg i linje med Riksrevisionens rekommendationer.

Skolinspektionen införde i januari 2015 en ny tillsynsmodell. Den nya tillsynsmodellen har inneburit att den regelbundna tillsynen blivit mer differentierad vad gäller vilka skolor som omfattas av tillsynen samt vad gäller tillsynens omfattning, innehåll och uppföljning. Den nya modellen innebär att samtliga huvudmän granskas i treårscykler.²⁴³ Alla kommunala skolenheter granskas genom risk- och väsentlighetsanalys där cirka 20 procent av de kommunala skolorna får ett så kallat

²⁴³ I den tidigare modellen granskades samtliga skolor i landet i femårscykler.

prioriterat besök medan övriga bara granskas genom risk- och väsentlighetsanalysen. Vad gäller de fristående huvudmännen får 20 procent ett prioriterat besök medan resterande får ett så kallat basbesök som är något mindre omfattande än ett prioriterat besök. Vid en intervju med Riksrevisionen framhöll Skolinspektionen att den nya tillsynsmodellen bland annat inneburit att bedömningen av undervisningen blivit mer strukturerad.²⁴⁴ De tidigare verksamhetsbesöken är numera ersatta med klassrumsbesök som minst är en lektion. Det finns ett systematiskt bedömningsunderlag som utarbetats för klassrumsbesöken. Sammantaget ägnar Skolinspektionen mer tid åt undervisningssituationen jämfört med den tidigare tillsynsmodellen. Det finns numera ett större fokus på kvaliteten i undervisningen.²⁴⁵

Vidare har Skolinspektionen utvecklat sin risk- och väsentlighetsanalys. Skolinspektionen har utvärderat modellen genom att titta på hur de riskindikatorer som modellen består av förhåller sig till utfall i tillsynen. Enligt representanter för Skolinspektionen har utvärderingen visat att de skolenheter som har de sämsta riskmåttorna också är de skolenheter som får kritik på flest områden i tillsynen.²⁴⁶ Risk- och väsentlighetsanalysen följs löpande upp av analysavdelningen där en så kallad träffsäkerhetsanalys görs för att man ska kunna se hur väl risk- och väsentlighetsanalysen fungerar. För att garantera likvärdigheten i tillsynsarbetet används bedömningsunderlaget som utgångspunkt för vad som ska ingå i tillsynen. Det finns även ett omfattande utredningsstöd till inspektörerna. Juristerna träffas regelbundet för att diskutera olika bedömningar.²⁴⁷

Slutligen har Skolinspektionen infört en ny modell för uppföljningen av bristerna som påtalats i tillsynen.²⁴⁸ Uppföljningstiden ska vara så kort som möjligt men samtidigt realistisk. Det måste finnas tid för huvudmannen och/eller skolan att arbeta med och åtgärda de brister som observerats, varför tiden till uppföljning anpassas efter de brister som observerats vid tillsynen. Vidare har Skolinspektionen tagit fram en internutbildning för inspektörerna vad gäller att skiva tydliga och lättlästa tillsynsbeslut.

2.18.3 Avslutande kommentarer

Skolinspektionens arbete och införandet av den nya tillsynsmodellen har medfört att undervisningssituationen nu granskas i större utsträckning än tidigare. Nu görs klassrumsbesök med ett systematiskt bedömningsunderlag. Vidare följs risk- och väsentlighetsanalysen löpande upp av analysavdelningen. För att garantera likvärdigheten i tillsynsarbetet används numera ett bedömningsunderlag. Dessutom har Skolinspektionen tagit fram ett utredningsstöd. Uppföljningsarbetet har också förändrats i och med den nya tillsynsmodellen som bättre har anpassats efter huvudmännens behov.

²⁴⁴ Intervju vid Skolinspektionen, 2016-01-18.

²⁴⁵ Intervju vid Skolinspektionen, 2017-01-17.

²⁴⁶ Intervju vid Skolinspektionen, 2016-01-18.

²⁴⁷ Intervju vid Skolinspektionen, 2017-01-17.

²⁴⁸ Skolinspektionen, *Årsredovisning 2014*, s. 12, samt intervju vid Skolinspektionen, 2016-01-18.

2.19 Tågförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder (2013:18)

Riksrevisionen har granskat om regeringen gett myndigheter och övriga aktörer på järnvägsmarknaden förutsättningar som bidrar till tågtrafikens punktlighet. Vidare granskades om Trafikverket och Transportstyrelsen hade åtgärdat, följt upp och återrapporterat brister med betydelse för punktligheten samt vidtagit åtgärder för utnyttjande av befintlig bankapacitet genom bland annat underhållsåtgärder, tåglägestilldelning, prissättning och trafikledning. Slutligen granskades om tillsyn och övervakning gett regeringen tillräckligt underlag för att motverka tågförseningar.

Granskningen visade att regeringen inte hade gett aktörerna tillräckliga förutsättningar i form av regelverk, tillsyn med mera. Granskningen visade vidare att Trafikverket inte hade styrt banunderhållet och kapacitetsutnyttjandet tillräckligt och att verkets kvalitetsavgiftssystem inte gav tillräcklig styreffekt. Trafikverkets statistik om orsaker till tågförseningar och punktlighetens utveckling var dessutom osäkra. Granskningen visade också att underhållsdepåerna försvårade underhållet av tåg och tog kapacitet från tågtrafiken. Vidare var tillsyn och övervakning otillräcklig.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att låta utreda behovet av förändringar i lagstiftning och tillsyn vad gäller krav på spårens och fordonens kvalitet och handlingsutrymme för samhällsekonomisk effektivitet i såväl tidtabell-läggning som depåprissättning. Vidare rekommenderades regeringen att se till att aktörernas incitament att vidta förebyggande åtgärder mot tågförseningar förbättrades. Regeringen rekommenderades också se till att effektiviteten i kapacitetstilldelningen av tåglägen och tider för banarbeten ökades och tydliggöra Trafikverkets ansvar för att lokalisera underhållsdepåer effektivt i förhållande till trafikmönstret. Därutöver rekommenderades regeringen att utse en oberoende statistikansvarig myndighet för punktlighetsstatistiken och prioritera en långsiktig anslagstilldelning för Trafikverket.

Riksrevisionen rekommenderade Trafikverket att förstärka sin analyskompetens och prioritera forskningsinsatser med betydelse för punktligheten, styra underhållsentreprenörer kraftfullare i upphandling, kontrakt och uppföljning samt verkställa sanktioner. Transportstyrelsen rekommenderades att se till att tillsynen över systemen för kapacitetstilldelning, underhållsdepåer och kvalitetsavgifter främjade tågtrafikens punktlighet samt att påbörja arbetet med marknadsövervakning.

2.19.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

I skrivelsen med anledning av Riksrevisionens granskning hänvisade regeringen till tidigare vidtagna åtgärder. Bland annat hänvisade regeringen till de 2013 tillsatta utredningarna om järnvägens organisation och en modern reglering av person- och godstransporter på järnväg. Med anledning av följdmotioner till regeringens skrivelse rörande Riksrevisionens granskningsrapport lämnade riksdagen tre tillkännagivanden till regeringen. Enligt tillkännagivandena borde regeringen se till att Trafikverket

bygger upp egen kompetens för inspektion av järnvägen och det arbete som utförs av entreprenörer. Regeringen borde också se över hur staten kan ta ett eget ansvar för järnvägsunderhållet. Vidare borde regeringen utreda hur kapacitetstilldelning och trafikledning kan effektiviseras och hur tillgången på tillförlitlig offentlig statistik över punktlighet och resande kan säkerställas. Slutligen borde regeringen förtydliga uppdragen för SJ AB, Green Cargo AB och Jernhusen AB för att bättre tillgodose samhällets behov av klimatsmarta järnvägstransporter. Regeringen hänvisade i sin skrivelse 2014/15:75 till att förhållandena i tillkännagivandena behandlades av utredningen om järnvägens organisation.

2.19.2 Regeringen och myndigheternas åtgärder

Regeringen betonar i sin skrivelse med anledning av Riksrevisionens granskning att Trafikverket bör se till att entreprenörskontrakten i framtiden utformas så att bästa möjliga samhällsekonomiska effektivitet kan uppnås. Finansdepartementet genomlyste också 2014 Jernhusens verksamhet med fokus på affärsområdet depåer. Regeringen underströk i sin skrivelse vikten av att järnvägens behov av mark för godsterminaler och underhållsdepåer ska säkerställas i samverkan med kommunerna i deras fysiska planering. Aktörer på terminal- och depåmarknaden bör också bidra till järnvägstrafikens utveckling. Regeringen uppgav i budgetpropositionen för 2016 att det finns anledning att förtydliga Jernhusens uppdrag för att understryka bolagets ansvar som förvaltare av bland annat stationer och underhållsdepåer.

Vad avser underhållet av järnvägen har Trafikverket vidtagit en omfattande mängd åtgärder för att komma till rätta med problematiken på sikt.²⁴⁹ Några exempel på detta är:

- Projektet ANDA, anläggningsdata, som ska bli ett register med både väg- och järnvägsdata för de anläggningar Trafikverket äger. Registret ska ge information på ett enhetligt sätt och ge bättre förutsättningar för att genomföra analyser av anläggningsbehov.
- För verksamhetsområdet Underhåll har en uppdelning av väg- och järnvägssystem genomförts med syfte att få bättre styrning, planering och kontroll av åtgärder i anläggningen.
- Projektet Nationell underhållsplan, som syftar till att på ett tydligt sätt presentera planeringen av underhållsåtgärder i en nationell underhållsplan för väg- och järnvägssystemen.
- Projektet GUS (gemensamt underhållsstöd), som är ett system för att ha koll på planerade och genomförda underhållsåtgärder.

²⁴⁹ Trafikverket, *Redogörelse för pågående förändringsarbete i syfte att förbättra underhållsverksamheten inom järnvägen*, TRV2015/59646, s. 8, samt skriftligt svar från Trafikverket under faktagranskning.

- Projektet Underhållsprogram, som syftar till att ta fram arbetssätt och metoder för att bättre planera och styra underhållsåtgärder på spåranläggningen.
- Projektet Fördjupning servicefönster, som syftar till att få ett bättre järnvägsunderhåll och färre oplanerade trafikstörningar.

Trafikverket har gjort bedömningen att det pågående förändringsarbetet sammantaget kommer att ge bättre förutsättningar för en systematisk och hållbar underhållsverksamhet.²⁵⁰ Trafikverket har även prioriterat en inriktning av åtgärder på storstäder och större stråk, eftersom det är där det är möjligt att uppnå bäst effekt i form av ökad robusthet och bättre punktlighet.²⁵¹ Arbetet med att förbättra produktivitet, innovation och intern effektivitet har enligt Trafikverket inneburit att de mål som sattes upp 2012 till största delen har uppnåtts och att tillämpningen av affärs- och arbetsformer ger resultat.²⁵² Trafikverkets uppfattning är att produktivetsförbättringen är en direkt konsekvens av konkurrensutsättningen i underhållsverksamheten.²⁵³

Med anledning av de tillkännagivanden som riksdagen har gjort angående besiktning och underhåll av järnvägen har regeringen den 12 januari 2017 beslutat att Trafikverket snarast ska genomföra åtgärder för att i egen regi organisera och bedriva verksamhet för leveransuppföljning och manuell underhållsbesiktning avseende järnvägsunderhåll.²⁵⁴

Trafikverket har även initierat ett omfattande utvecklingsarbete för kapacitetstilldelningen som både omfattar forskningsuppdrag, nya arbetssätt och nya it-verktyg. Ett konkret exempel är så kallad successiv tilldelning, en mer flexibel form av kapacitetstilldelning, som införs för ad hoc-tilldelningen i Tågplan 2018.²⁵⁵

Ytterligare exempel på förändringsprojekt är:

- marknadsanpassad planering av kapacitet
- optimerad banarbetshantering
- utveckling av prioriteringskriterierna för samhällsekonomisk effektiv tågplanering
- användning av avgifter som styrmedel.²⁵⁶

²⁵⁰ Trafikverket, *Redogörelse för pågående förändringsarbete i syfte att förbättra underhållsverksamheten inom järnvägen*, TRV 2015/59646, s. 3.

²⁵¹ Trafikverket, *Årsredovisning 2015*, s. 47.

²⁵² *Ibid*, s. 77.

²⁵³ Trafikverket, *Järnvägsunderhållets organisering. Delredovisning avseende utredning av möjliga åtgärder för att i egen regi genomföra tillstånds- och leveransuppföljning samt underhållsbesiktning*, TRV 2016/53995, s. 7.

²⁵⁴ Regeringsbeslut 2017-01-12 N2017/00208/TIF.

²⁵⁵ Transportstyrelsen, *Kapacitetstilldelning på järnvägen – samhällsekonomisk effektivitet och Transportstyrelsens tillsyn*, dnr TSJ 2016-5279, s. 58.

²⁵⁶ *Ibid*, s. 56.

För själva tågplanearbetet tecknade Trafikverket under 2015 ett tioårigt avtal med ett företag för utveckling av ett nytt marknadsanpassat kapacitetsplaneringsverktyg baserat på produkten TPS, Train Planning System, som används i många andra europeiska länder.²⁵⁷ Trafikverket hoppas att de nya arbetssätten ska frigöra tidigare dold kapacitet och i högre grad ska utgå från kundens villkor och behov och möjliggöra en mer transparent, konkurrensneutral, flexibel och robust tågplan.²⁵⁸

FoI-delen av utvecklingsarbetet har sedan 2013 bedrivits i ett långsiktigt branschprogram för forskning och utveckling på kapacitetsområdet, KAJT (Kapacitet i järnvägstrafiken). KAJT löper mellan år 2013 och 2022. Fokus är att öka järnvägens kapacitet på både strategisk, taktisk och operativ nivå.²⁵⁹

Vad gäller trafikledning har Trafikverket under 2015 utvecklat en metod för att bättre kunna mäta och följa upp arbetet. Trafikverkets trafikledning har även utvecklat arbetssätten för att bättre kunna hantera störningar, både förutsägbara såsom vid banarbeten och oförutsägbara såsom vid akuta problem i anläggningen. Under 2015 har Trafikverket även upphandlat ett nytt nationellt tågledningssystem (NTL) för järnväg.²⁶⁰

Trafikverket har sedan flera år tillbaka bedrivit ett omfattande utvecklingsarbete avseende modeller och metoder för samhällsekonomiska analyser, men samtidigt har myndigheten uppgivit att på flera kritiska punkter saknas det fortfarande effektsamband. Ett sådant område är effektsamband för utvärdering av järnvägsunderhåll. Myndigheten har framfört att den mest akuta frågan är att kunna beskriva och utvärdera samband mellan Trafikverkets underhållsåtgärder och hur det kan tänkas påverka förseningar och punktlighet på kort och lång sikt. Även effekter av uteblivna åtgärder är viktigt att kunna analysera liksom konsekvenser av uteblivet eller sent underhåll.²⁶¹ Trafikanalys har med anledning av sitt uppdrag att följa metodutvecklingen, uppgivit att i Trafikverkets utvecklingsplan har metodutveckling för samhällsekonomisk utvärdering av drift- och underhållsåtgärder prioritet 1. Trafikanalys har dock inte inom ramen för sitt uppdrag kunna utröna hur detta arbete har fortlöpt och om några rekommendationer är på väg.²⁶²

²⁵⁷ Transportstyrelsen, *Kapacitetstilldelning på järnvägen – samhällsekonomisk effektivitet och Transportstyrelsens tillsyn*, dnr TSJ 2016-5279, s. 57.

²⁵⁸ Trafikverket, *Årsredovisning 2015*, s. 58.

²⁵⁹ Transportstyrelsen, *Kapacitetstilldelning på järnvägen – samhällsekonomisk effektivitet och Transportstyrelsens tillsyn*, dnr TSJ 2016-5279, s. 57.

²⁶⁰ Trafikverket, *Årsredovisning 2015*, s. 49–50.

²⁶¹ Trafikverket, *Trafikslagsövergripande plan för utveckling av metoder, modeller och verktyg – för analys av samhällsekonomi, järnvägskapacitet, effektsamband och statistik samt för trafik- och transportprognoser*, 2015/72480, s. 23.

²⁶² Trafikanalys, *Trafikverkets arbete med modeller för samhällsekonomisk analys 2015*, rapport 2016:2, s. 34.

Under 2014 har Trafikanalys undersökt möjligheten att publicera statistik kring tågens punktlighet som en del av den officiella statistiken. Det har tidigare inte bedömts som lämpligt med hänvisning till att kvaliteten på statistiken var otillräcklig.²⁶³ Trafikanalys har dock sedan mars 2016 publicerat fastställd officiell punktlighetsstatistik.²⁶⁴

Transportstyrelsen har med start under 2014 ökat intensiteten och systematiken i sin marknadstillsyn och sin marknadsövervakning på järnvägsområdet. Förutom att utveckla tillsynsprocessen och dess delar som sådan, handlar det även bland annat om att utöka kompetensen genom ett ökat samarbete mellan olika tillsynsfunktioner, men även om ett ökat samarbete mellan tillsyn och marknadsövervakning för att förbättra underlag, prioritering och bedömning.²⁶⁵ Myndigheten har fortsatt arbetet med att genomföra ytterligare tillsyn av Trafikverkets hantering av kvalitetsavgifter under 2015 och 2016 såväl som att genomföra tillsyn över Trafikverkets kapacitetstilldelningsprocess, vilket har utmynnat i en rapport som publicerades i december 2016.

Transportstyrelsen har i ett föreläggande mot Trafikverket den 24 februari 2016 krävt att Trafikverket vidtar ett antal åtgärder kopplat till rådande system för kvalitetsavgifter. Transportstyrelsen har framfört uppfattningen att Trafikverkets intresse för kvalitetsavgiftssystemets effekter med avseende på störningar framstår som lågt, att myndigheten på en övergripande nivå saknar mål för systemets önskade styreffekter samt att uppföljningen av systemet är otillräcklig eller bristande.²⁶⁶ De övergripande bristerna har enligt Transportstyrelsens mening försvårat en utveckling av systemet. Transportstyrelsen har även framfört synpunkter kring att vissa störningsorsaker saknas i systemet, att enhetliga modeller för uppföljning och analys med avseende på kvaliteten i orsakskodningen saknas och att analyser och dokumentation till grund för Trafikverkets vägval och beslut avseende modellens utformning ofta är otillräckliga eller obefintliga.²⁶⁷

2.19.3 Avslutande kommentarer

Regeringen har under perioden från att granskningen publicerades fram till i dag gett myndigheterna på transportområdet ett ganska stort antal uppdrag kopplat till de frågor som hanterades i granskningen. Regeringen har även tillsatt utredningar rörande järnvägens organisation och kring höghastighetsbanor.²⁶⁸ I och med den infrastrukturproposition som presenterades under hösten 2016 har regeringen även

²⁶³ Trafikanalys, *Punktlighet på järnväg – en blivande del av Sveriges officiella statistik?* PM 2015:2, s. 3.

²⁶⁴ *Ibid*, s. 7.

²⁶⁵ Transportstyrelsen, *Uppdrag om avgifter som syftar till att minska störningar i järnvägssystemet – Transportstyrelsens tillsyn av kvalitetsavgifter*, TSG 2014-1156, s. 20.

²⁶⁶ Transportstyrelsen, föreläggande mot Trafikverket avseende kvalitetsavgifter, TSJ 2015-951, s. 7.

²⁶⁷ *Ibid*, s. 7–8.

²⁶⁸ SOU 2015:110, *En annan tågordning – bortom järnvägsknuten* samt dir. 2014:106, *Utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna*.

aviserat ökade anslag till vidmakthållande åtgärder – drift, underhåll och reinvesteringar – jämfört med tidigare riksdagsbeslut.²⁶⁹

Trafikverket aviserade redan i samband med att granskningen publicerades ett antal förbättringsåtgärder och myndigheten har fortsatt vidta förbättringsåtgärder på ett flertal områden. Transportstyrelsen har ökat sin marknadsövervakning såväl som sin marknadstillsyn och myndigheten verkar ha anammat ett mer strategiskt synsätt på övervakning och tillsyn. Riksrevisionen bedömer att en majoritet av de rekommendationer som granskningen lämnade har blivit föremål för åtgärder i någon form. Vad gäller punktlighetsstatistiken så ges den i dag ut av Trafikanalys som en del av den officiella statistiken. Transportstyrelsens tillsyn och övervakning har inriktats mot moment som har stor betydelse för tågtrafikens punktlighet.

Punktligheten i tågtrafiken har under perioden 2013 till 2016 i stort sett varit densamma trots en viss ökning i mängden trafik. Det branschgemensamma arbetet med en målsättning om en punktlighet på 95 procent år 2020 har dock fått kritik för att det är svårt att se reella effekter av arbetet, och Trafikverket har uppgett att målet kommer vara svårt att nå även om det kvarstår.²⁷⁰ Trafikverkets arbete kopplat till kapacitetstilldelning har också fått kritik från flera håll och många av de önskade effekterna av arbetet ligger en bra bit in i framtiden.²⁷¹ Systemet för kvalitetsavgifter verkar inte heller ha varit föremål för åtgärder i enlighet med granskningens rekommendationer. Vad avser utvecklingen på depåmarknaden och regeringens uttalande kring att förtydliga Jernhusens uppdrag, för att understryka bolagets ansvar som förvaltare av bland annat stationer och underhållsdepåer, verkar det enligt vad Riksrevisionen erfar inte ha skett några större förändringar.

Vad avser slutbetänkandet om järnvägens organisation har det inte skickats ut på remiss. Infrastrukturministern har med anledning av det uppgett att utredningen har hanterat ett omfattande uppdrag, och i flertalet fall har utredningen inte haft möjlighet att gå frågorna på djupet på ett sådant sätt att konkreta förslag om förändringar har kunnat lämnas. Av detta skäl har ingen remittering skett av betänkandet i sin helhet. Utredningen har emellertid identifierat flera problemområden för vidare analys som nu hanteras inom Regeringskansliet.²⁷²

²⁶⁹ Prop. 2016/17:21, s. 1.

²⁷⁰ Trafikverket, *Tillsammans för tåg i tid*, resultatrapport 2015, 2015:151, s. 39 samt Trafikverket, hämtad 2017-01-25, <http://www.trafikverket.se/om-oss/nyheter/Nationellt/2017-01/punktligheten-pa-samma-niva-trots-okad-trafik-och-underhallsarbeten/>

²⁷¹ Se bland annat Transportstyrelsen, *Kapacitetstilldelning på järnvägen – samhällsekonomisk effektivitet och Transportstyrelsens tillsyn*, dnr TSJ 2016-5279, s. 32, 52, 53, 61–65 samt SOU 2015:110, s. 17.

²⁷² Svar på fråga 2016/17:76 av Erik Ottoson (M), regeringens behandling av SOU 2015:110, dnr N2016/06258/MRT.

2.20 Statens satsningar på nationella kvalitetsregister – Leder de i rätt riktning? (2013:20)

Nationella kvalitetsregister skapades ursprungligen av specialistläkare i syfte att öka kunskapsnivån inom det egna specialistområdet. Registren är främst landstingens ansvar och det är frivilligt att använda dem. Den statliga finansieringen av de nationella kvalitetsregistren ökade markant från och med 2010, liksom antalet nationella kvalitetsregister.

Riksrevisionen har granskat om statens ökade insatser för att främja utvecklingen av nationella kvalitetsregister skapar rätt incitament för vårdverksamheter att registrera och att använda uppgifter från register för kvalitetsutveckling. Riksrevisionens övergripande slutsats är att så inte är fallet. Statens ambitioner att på relativt kort tid få igång en bred registrering, hög täckningsgrad och ökad användning av kvalitetsregistren för flera olika ändamål, motverkade statens intention om att vårdenheterna själva ska utforma hur de utvecklar vården.

Granskningen visade att problemen med att kvalitetsregistren bidrog till ökad administration i vården hade underskattats, liksom att vårdenheterna inte såg att uppgifterna i registren var användbara för lokalt kvalitetsarbete. Granskningen visade också att vårdpersonalen upplevde att det var problematiskt att beslut om registrens utformning ofta fattades långt från vårdverksamheten. En återkommande kritik mot de nationella kvalitetsregistren var även att registren endast speglade läkarprofessionens kunskapsområden och att registren var alltför inriktade på forskning och nationell uppföljning.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att överväga en minskad omfattning av statens satsningar, att göra en samlad analys av resultaten av de prestationsersättningar som ibland finns kopplade till registren samt tydliggöra statens framtida ansvar för de nationella kvalitetsregistren.

2.20.1 Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Socialutskottet tog i sitt betänkande upp att det fanns många exempel på att kvalitetsregister bidragit till förbättrade medicinska resultat, bättre effektivitet och till att patienters delaktighet i vården hade ökat. De nationella kvalitetsregistren var enligt utskottet en stor tillgång för hälso- och sjukvården och omsorgen, genom att de bidragit till de goda resultat för patienter och brukare som Sverige uppvisat i internationella jämförelser. Socialutskottet instämde i regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer när det gäller statens satsningar på nationella

kvalitetsregister och föreslog att riksdagen skulle lägga skrivelsen till handlingarna.²⁷³ Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.²⁷⁴

2.20.2 *Regeringens och myndigheternas åtgärder*

I skrivelsen med anledning av granskningsrapporten menade regeringen att de problem som Riksrevisionen iakttagit till stor del rör utvecklingsområden som redan är kända för regeringen, och att det inom kvalitetsregisteröverenskommelsen pågår insatser för att förbättra och hantera dessa. Regeringen menade också att eftersom Riksrevisionens granskning påbörjades samma år som satsningen hade granskningen genomförts i ett för tidigt skede för att några tillförlitliga slutsatser skulle kunna dras.

I skrivelsen redogjorde regeringen för en rad pågående åtgärder för att komma till rätta med de problem som Riksrevisionen tagit upp i granskningen. Bland annat hade projekt genomförts för att höja kompetensen hos huvudmän och vård- och omsorgsgivare i förbättringsarbetet. Regeringen hade också tillsatt en nationell samordnare med anledning av övergripande problem med hur vårdpersonalens tid användes. Inom ramen för överenskommelsen pågick också en satsning för att främja förenklad datainsamling till registren. Regeringen hänvisade också till att uppföljning och utvärdering både av delar i satsningen och hela satsningen skulle göras, bland annat av Statskontoret och Myndigheten för vård- och omsorgsanalys.

I skrivelsen redogjorde regeringen också för hur man avsåg att ta om hand Riksrevisionens rekommendationer. När det gällde den första rekommendationen – att överväga en minskad omfattning av statens satsningar – menade regeringen att den utökade satsningen på de nationella kvalitetsregistren hade skapat ett ökat engagemang kring kvalitetsuppföljning och verksamhetsförbättring på alla nivåer samt möjliggjort en professionalisering av utvecklingsarbetet. Eftersom förändringsarbete tar tid såg regeringen därför inga skäl att avbryta satsningen. När det gällde den andra rekommendationen – att göra en samlad analys av resultaten av prestationsersättningarna – ansåg regeringen att man skulle få ett underlag för sitt fortsatta arbete genom uppföljningarna som olika myndigheter skulle göra. Regeringen omprövade också kontinuerligt de prestationsbaserade ersättningarna inom ramen för respektive överenskommelse och därför ansåg man att det inte behövdes några ytterligare analyser.

²⁷³ Socialutskottets betänkande 2013/14:SoU28.

²⁷⁴ Riksdagsskrivelse 2013/14:328.

När det gällde den tredje rekommendationen – att regeringen skulle tydliggöra statens framtida ansvar för de nationella kvalitetsregistren – avsåg regeringen att återkomma i frågan efter att satsningen upphört och utvärderingar gjorts.²⁷⁵

De olika uppföljningar och utvärderingar som gjorts av olika myndigheter har visat på blandade resultat av de olika satsningarna. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, som hade i uppdrag att utvärdera satsningen på kvalitetsregistren, pekar i sin första utvärdering på att registren har utvecklats under satsningens gång, men att det även finns områden där utmaningar kvarstår. Inom ramen för satsningen satte regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) upp effektmål. Dessa mål var kvantitativa mål för vad som förväntades uppnås vid utgången av 2013 respektive 2016. Ett exempel på ett sådant mål var att vid utgången av 2013 skulle 60 procent av de nationella kvalitetsregistren ha en täckningsgrad på minst 80 procent. Av effektmålen hade en tredjedel uppnåtts när utvärderingen genomfördes. Registrens data användes i liten utsträckning.²⁷⁶ Statskontoret, som haft i uppdrag att följa upp satsningen på sammanhållen vård och omsorg till äldre, pekade i sin slutrapport på att den prestationsersättning som betalats ut för registrering ibland lett till skeva incitament för huvudmännen. Prestationsersättningen ledde enligt Statskontoret till särskilda risker för felrapportering.²⁷⁷ Även andra myndigheter har pekat på problem med prestationsersättning. Den regering som tillträdde 2014 har hittills varit mer restriktiv när det gäller prestationsersättning. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys menar i sin utvärdering av satsningen inom psykisk ohälsa att mycket arbete har lagts på att registrera i kvalitetsregister, men att det saknas planer som beskriver hur informationen från registren ska användas. Det har också varit svårt att skapa varaktiga strukturer. Vårdanalys menade i utvärderingen att det var oklart om arbetet skulle fortsätta när finansieringen upphörde. Om arbetet med att registrera skulle kunna motiveras för vårdpersonal var också uttag och användandet av data i registren för att utveckla verksamheterna tvunget att öka.²⁷⁸

I slutet av 2016 tecknade regeringen och SKL en ny, ettårig, överenskommelse om stöd till nationella kvalitetsregister för 2017. Till skillnad från den förra överenskommelsen bidrar landstingen med mera pengar än tidigare. Skälen till överenskommelsen är att den uppbyggnad som skett med stöd av nationella medel och som har lett till förbättringar på flera områden i så hög grad som möjligt bör upprätthållas och vidareutvecklas. Kvalitetsregistren har enligt regeringen och SKL fortfarande stor potential att i ännu högre grad än hittills användas i vårdens verksamhet för

²⁷⁵ Regeringens skrivelse 2013/14:204, *Riksrevisionens rapport om statens satsningar på nationella kvalitetsregister*.

²⁷⁶ Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, 2014, *Registrera flera eller analysera mera?* Rapport 2014:9.

²⁷⁷ Statskontoret, 2015, *Sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre. Utvärdering av överenskommelsen mellan regeringen och SKL*. Slutrapport. 2015:18.

²⁷⁸ Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, 2015, *Psykisk hälsa – ett gemensamt ansvar*. Rapport 2015:10.

uppföljning och kvalitetsarbete samt för registerbaserad forskning. Huvuduppgiften utifrån överenskommelsen är att öka kvaliteten i och användandet av befintliga kvalitetsregister. Ytterligare en uppgift är att kvalitetsregistren och stödfunktionerna ska förberedas och vid behov bidra till kommande förändringar och ett nytt kvalitetsregistersystem.²⁷⁹

2.20.3 Avslutande kommentarer

De problem, risker och brister som granskningen uppmärksammade tycks kvarstå. Inom vissa områden fungerar kvalitetsregister bra och inom andra områden fungerar de sämre.

Registrering i kvalitetsregister tillhör i dag den uppföljning som tar mest tid i anspråk för verksamheterna inom hälso- och sjukvården. Detta konstaterade den utredare som regeringen tillsatte för att bland annat analysera hur vårdpersonalens tid kan användas mer effektivt.²⁸⁰

De myndigheter som utvärderat satsningarna har pekat på att det registreras i registren, och att registreringen har ökat, men att uppgifterna i registren ofta inte används. Den nya överenskommelsen om stöd till registren är tänkt att öka kvaliteten och användandet av befintliga register, men det framgår inte av överenskommelsen hur det ska gå till.

När det gäller Riksrevisionens rekommendationer har regeringen inte minskat omfattningen av de statliga satsningarna. Visserligen har två satsningar där kvalitetsregister ingår avslutats planenligt, men samtidigt har regeringen förlängt den särskilda satsningen på registren. Regeringen har tagit hänsyn till rekommendationen när det gäller prestationsersättning, eftersom den nya regeringen valt att vara restriktiv med denna typ av ersättning. Samtidigt är detta inte ett direkt resultat av Riksrevisionens granskning. Regeringen har inte tagit hänsyn till rekommendationen om att tydliggöra statens framtida ansvar för registren. I den nya överenskommelsen framgår att ett nytt kvalitetsregistersystem kommer att introduceras men inte vad det innebär eller vilken roll staten ska ha i det nya systemet.

²⁷⁹ Regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting, 2016, *Stöd till Nationella Kvalitetsregister under 2017 – Överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*.

²⁸⁰ SOU 2016:2, *Effektiv vård*, s. 314.

3 Behandlingen av den årliga revisionens revisionsberättelser med modifierade uttalanden

Riksrevisionen granskar årligen årsredovisningarna för omkring 240 myndigheter och övriga organisationer. Den årliga revisionen har till syfte att bedöma om årsredovisningarna ger en i alla väsentliga avseenden rättvisande bild av myndigheternas finansiella ställning och av deras resultat och finansiering för året enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, instruktion, regleringsbrev och övriga beslut för myndigheterna. Granskningen av årsredovisningen avser också normalt om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.²⁸¹ Efter varje räkenskapsår avslutas Riksrevisionens granskning med en revisionsberättelse. Den övervägande delen av årsredovisningarna är i alla väsentliga avseenden rättvisande.

Antalet modifierade revisionsberättelser har de senaste fem åren varierat mellan två och femton per år.²⁸² De modifierade revisionsberättelserna kan utgöras av *uttalande med reservation*, *uttalande med avvikande mening* respektive *avstå från att uttala sig*.²⁸³

Uttalande med reservation används när revisorn drar slutsatsen att det finns väsentliga fel men att dessa inte är genomgripande för årsredovisningen. Uttalande med reservation används också om revisorn inte kunnat inhämta tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis men drar slutsatsen att möjliga fel inte är genomgripande.

Uttalande med avvikande mening används om revisorn drar slutsatsen att det finns väsentliga fel som är genomgripande och att årsredovisningen därigenom inte ger en rättvisande bild.

Avstå från att uttala sig används om revisorn inte kunnat inhämta tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis och revisorn bedömer att möjliga effekter av oupptäckta fel kan vara både väsentliga och genomgripande. Detta kan vara fallet om myndigheten

²⁸¹ 3 och 5 §§ lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Granskningen av årsredovisningarna för staten, Regeringskansliet, Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens förvaltning ska inte omfattas av ledningens förvaltning.

²⁸² Riksrevisionens uppföljningsrapporter år 2010–2015.

²⁸³ Det bör noteras att *avstå från att uttala sig* också är ett uttalande.

inte anger vilket ramverk för finansiell rapportering som används när myndigheten upprättar sin redovisning. Revisorn har då inga kriterier att granska mot.

För räkenskapsåret 2015 har Riksrevisionen lämnat 16 revisionsberättelser med ett modifierat uttalande i form av en reservation avseende tretton myndigheter och en stiftelse. I denna uppföljningsrapport har dessa sexton modifieringar följts upp.

3.1 Underlag för uppföljningen

Riksrevisionen lämnar revisionsberättelser till regeringen och i vissa fall till riksdagen.²⁸⁴ Den granskade myndigheten får en kopia. När en myndighet under regeringen får en modifierad revisionsberättelse ska myndigheten inom en månad redovisa sina åtgärder för regeringen.²⁸⁵ Regeringen ska i sin tur till riksdagen redovisa sina och myndighetens planerade eller vidtagna åtgärder.²⁸⁶ En modifierad revisionsberättelse kompletteras normalt med en revisionsrapport som Riksrevisionen lämnar till myndighetens ledning. En kopia av rapporten lämnas för kännedom till regeringen. Revisionsrapporten innehåller normalt rekommendationer. I rapporten uttrycker Riksrevisionen också önskemål om att myndigheten ska redovisa sina åtgärder till Riksrevisionen.

Den ovan beskrivna rapporteringen utgör underlag för den uppföljning som redovisas i detta kapitel.

I den årliga revisionens verksamhet ingår en löpande uppföljning av tidigare identifierade brister. Riksrevisionens årliga revision genomför ett inledande uppföljnings- och planeringsarbete inför varje verksamhetsår. Detta arbete omfattar bland annat en riskanalys. Om en myndighet tidigare år fått en modifierad revisionsberättelse utgör den en viktig del av underlaget till riskanalysen.

Riksrevisionens årliga revision ska arbeta förebyggande. Fel och brister ska kommuniceras med de berörda så snart som möjligt så att de eventuellt kan åtgärdas innan årsredovisningen beslutas. Detta förebyggande arbete, i kombination med att de statliga myndigheterna över lag har hög kvalitet i årsredovisningarna, gör att antalet modifierade revisionsberättelser normalt är lågt.

²⁸⁴ 10 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Revisionsberättelsen som avser Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond ska lämnas till riksdagen.

²⁸⁵ 28 § myndighetsförordningen (2007:515).

²⁸⁶ Enligt budgetlagen (2011:203) ska regeringen i årsredovisningen för staten lämna en samlad redovisning av vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. I vissa fall redovisar regeringen också åtgärder i budgetpropositionen.

3.2 Regeringens och de granskade organisationernas behandling av modifierade revisionsberättelser

Riksrevisionens årliga revision har granskat knappt 240 årsredovisningar för verksamhetsåret 2015. Granskningen resulterade i att 13 myndigheter och en stiftelse fick revisionsberättelse med modifieringen *reservation*. I det här avsnittet redogörs för innebörden av dessa modifieringar samt för kommentarer och åtgärder från regeringen och de berörda organisationerna med anledning av uttalandena i revisionsberättelserna.

3.2.1 Försvarets materielverk (*Reservation*)

Felaktig redovisning av intäkt av avgifter

Grund för uttalandet enligt revisionsberättelsen: Försvarets materielverk har redovisat erhållna royaltier, viten och skadeersättningar om 650 miljoner kronor som förutbetalda intäkter i balansräkningen i stället för att redovisa dem som intäkt av avgifter i resultaträkningen. Om redovisningen gjorts korrekt skulle årets över-/underskott i resultaträkningen ökat med 50 miljoner, och balanserat över-/underskott i balansräkningen ökat med 600 miljoner.

Åtgärder

Försvarets materielverk har i dialog med ESV utarbetat en rutin för att överföra de felaktigt redovisade intäkter som återfanns i balansräkningen vid årsskiftet. Myndigheten har också justerat sina redovisningsrutiner så att mottagna royaltier, viten och skadeersättningar redovisas som intäkt av avgifter i resultaträkningen. Endast royaltier som överstiger 20 miljoner kronor och ska anmälas till regeringen kommer att redovisas som avsättning i balansräkningen i avvaktan på besked från regeringen.

3.2.2 Kriminalvården (*Reservation*)

Ledningens intygande saknas

Grund för uttalandet enligt revisionsberättelsen: Ledningens intygande om att årsredovisningen ger en rättvisande bild av verksamhetens resultat och av kostnader, intäkter och myndighetens ekonomiska ställning i enlighet med 2 kap. 8 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag saknas.

Åtgärder

Kriminalvården har inte lämnat något skriftligt svar. Bristen har i stället avrapporterats muntligen samt i en sammanställning av funna fel. Bedömningen är att det var ett misstag av Kriminalvården att inte ha med ovannämnda intygande i årsredovisningen och att misstaget berodde på den mänskliga faktorn.

3.2.3 Länsstyrelsen i Jämtlands län (Reservation)

Redovisning av felaktiga belopp

Grund för uttalandet enligt revisionsberättelsen: Myndigheten redovisar i resultaträkningen intäkter av bidrag till ett för lågt belopp om 13 665 000 kronor och medel som erhållits från myndighet för finansiering av bidrag med motsvarande för högt belopp. Redovisningen innebär att verksamhetsutfallet samt saldot i transfereringsavsnittet också är felaktiga med samma belopp. Årets kapitalförändring påverkas inte av felet.

Åtgärder

Länsstyrelsen har påbörjat ett arbete med att vidareutveckla rutinerna för analysarbete i samband med bokslutet och kommer även anlita extern kompetens för att utveckla bokslutsarbetet. Myndigheten arbetar därutöver aktivt med att bredda kompetensen hos personal som arbetar med bokslutet och har även utökat antalet medarbetare som deltar i bokslutsarbetet.

3.2.4 Länsstyrelsen i Västmanlands län (Reservation)

Felaktig redovisning av länsstyrelsegemensamma utvecklingsprojekt

Grund för uttalandet enligt revisionsberättelsen: Myndigheten har per 2015-12-31 belastat anslag UO 1 5:1, anslagspost 15 (förvaltningsanslaget) med förskottsbetalningar om 1 328 000 kronor som avser länsstyrelsegemensamma utvecklingsprojekt. Enligt 12 § andra stycket (2011:223) anslagsförordningen ska förvaltningsutgifter redovisas mot anslag under det budgetår som kostnaderna hänför sig till. Effekten av den felaktiga anslagsbelastningen är att 1 306 000 kronor inte har förts bort som en indragning i enlighet med 7 § (2011:233) anslagsförordningen.

Åtgärder

Länsstyrelsen i Västmanland har inlett ett arbete för att förbättra rutiner och intern styrning och kontroll avseende länsstyrelsegemensamma utvecklingsmedel. Arbetet omfattar en genomlysning och förändring av processer och rutiner i samråd med övriga länsstyrelser, ESV och Regeringskansliet.

3.2.5 Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (Reservation)

Överskridande av anslagskredit

Grund för uttalandet enligt revisionsberättelsen: Myndigheten har utan medgivande överskridit anslaget UO 13 1:1 Integrationsåtgärder, anslagspost 13, Statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund, med 34 000 kronor. Förhållandet framgår av anslagsredovisningen på sidan 42 och kommentarer på sidan 55.

Åtgärder

Felet var av engångskaraktär och rör oväsentliga belopp. Myndigheten har säkrat sina rutiner och avser genomföra en noggrann uppföljning av anslagsredovisningen.

3.2.6 Regionala etikprövningsnämnden i Umeå (Reservation)

Överskridande av anslagskredit

Grund för uttalandet enligt revisionsberättelsen: Myndigheten har överskridit den av regeringen beslutade anslagskrediten med 79 000 kronor. Myndigheten har beskrivit förhållandet på sidan 15, 17 och 20 i årsredovisningen.

Åtgärder

Överskridandet observerades inte i tid av nämnden och kunde därför inte åtgärdas under 2015. Nämnden har angett att rutinerna har skärpts från och med 2016.

3.2.7 Riksbankens Jubileumsfond (Reservation)

Överträdelse av stiftelseförordnandet och arvodeslagen

Grund för uttalandet enligt revisionsberättelsen: Stiftelsen ska enligt 5 § i stiftelseförordnandet vid arvodering av styrelseledamöter följa lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ. Vid genomförd förvaltningsrevision har det uppdragats att arvoden till styrelseledamöter utbetalats i strid med lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ, varför stiftelsen inte följt 5 § i stiftelseförordnandet. Då utbetalningarna skett i strid med gällande lag kan en styrelseledamot eller verkställande direktör genom förfarandet även ha förorsakat stiftelsen ekonomisk skada.

Åtgärder

Styrelsen för Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond beslutade den 25 februari 2016 att med omedelbar verkan avskaffa sammanträdesarvodet, som uppgått till 350 kronor per ledamot och sammanträde. När det gäller sakkunnigarvoden uppfattar stiftelsen att även styrelseledamöter kan ingå i den krets av personer som kan få ersättning som sakkunnig enligt stiftelsens stadgar.

3.2.8 Sameskolstyrelsen (Reservation)

Missvisande resultatredovisning

Grund för uttalandet enligt revisionsberättelsen: Sameskolstyrelsen har inte i resultatredovisningen redovisat totala anslagsintäkter uppdelat på verksamhetsområden, i enlighet med kraven i 3 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Detta gör att myndigheten redovisar felaktiga intäkter, kostnader och utfall på samtliga verksamhetsområden i resultatredovisningen.

Överskridande av anslagskredit

Grund för uttalandet enligt revisionsberättelsen: Sameskolstyrelsen har överskridit av regeringen beslutad anslagskredit med – 3 781 000 kronor avseende anslag UO 16 1:4, anslagspost 1 Sameskolstyrelsen (ram). Myndigheten har beskrivit förhållandet i årsredovisningen, orsakerna till överskridandet beskrivs i not 23.

Åtgärder

Sameskolstyrelsen avser att utveckla en fördelningsmodell där myndighetens totala intäkter och kostnader fördelas på ett rättvisande sätt. Myndigheten avser även att utveckla rutinerna kring ekonomistyrning och uppföljning för att säkerställa att överskridande av anslagskredit inte sker.

3.2.9 Sametinget (Reservation)

Bidrag har inte utbetalats och anslagsavräknats korrekt

Grund för uttalandet enligt revisionsberättelsen: Ytterligare 1 700 000 kronor borde ha belastat anslagsposten UO 23, 1:23 Främjande av rennäringen m.m., anslagspost 2 Främjande av rennäringen (ram) under år 2015. 1 133 000 kronor i rovdjursersättning borde ha utbetalats till stödmottagare under år 2015 och då ha avräknats anslagsposten. 567 000 kronor avseende foderersättning borde ha avräknats anslagsposten när slutlig rekvisition erhöles från stödmottagare under år 2015. Myndigheten har delvis beskrivit förhållandet avseende rovdjursersättningen i not 28 på sidan 73 i årsredovisningen. Sametinget anger i not (36) till anslagsredovisningen att myndigheten inte har gjort några åtaganden med stöd av 17 § andra stycket i anslagsförordningen (2011:223) för UO 17, anslag 1:2 Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete, anslagspost 5 Bidrag till samisk kultur (ram). Sametinget har under år 2015 fattat beslut om bidrag som ska finansieras med 2016 års tilldelade medel på anslagsposten till ett värde av 13 592 000 kronor.

Åtaganden över ram för det generella bemyndigandet

Grund för uttalandet enligt revisionsberättelsen: Om utbetalningar och avräkning av anslag hade skett i rätt tid, skulle Sametinget ha överskridit den av regeringen beslutade anslagskrediten för anslagsposten UO 23, 1:23 Främjande av rennäringen m.m., anslagspost 2 Främjande av rennäringen (ram) med 1 311 000 kronor. Sametinget har enligt undantagsregeln i 17 § andra stycket anslagsförordningen (2011:223) rätt att ingå åtaganden inom UO 17 anslag 1:2 Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete, anslagspost 5 Bidrag till samisk kultur (ram) om ca 1 440 000 kronor. Sametinget har under år 2015 fattat beslut om bidrag som ska finansieras med 2016 års tilldelade medel på anslagsposten till ett värde av 13 592 000 kronor. Myndigheten har därmed ingått åtaganden utöver det generella bemyndigandet om 12 152 000 kronor.

Åtgärder

Regeringen har gett ESV i uppdrag att se över Sametingets interna styrning och kontroll. Sametinget har även intensifierat dialogen med länsstyrelserna för att tydliggöra att 6 § Sametingets föreskrifter om bidrag och ersättning för rovdjursförekomst i samebyar (STFS 2013:2) efterlevs. Därutöver har Sametinget haft kontakter med ansvariga departement om möjligheten att erhålla en högre anslagskredit. Sametinget avser även att ompröva nuvarande redovisningsrutiner för foderersättningar i förhållande till gällande regelverk. Utöver detta kommer Sametingets kulturnämnd fortsättningsvis inte att besluta om framtida åtaganden utan att myndigheten beviljats bemyndigande för detta.

3.2.10 *Sida – Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Reservation)*

Överskriden bemyndiganderam för samarbete med Ryssland

Grund för uttalandet enligt revisionsberättelsen: Myndigheten har per 31 december 2015 överskridit den av regeringen beslutade bemyndiganderamen för anslag UO 5 1 11, anslagspost 3 Ryssland med 42 531 000 kronor. Överskridandet redovisas inte i bemyndiganderedovisningen eftersom myndigheten i årsredovisningen har tagit hänsyn till omförhandlingar av avtal som har gjorts i februari 2016, det vill säga efter räkenskapsårets slut. Förhållandet framgår delvis på sidan 98 i årsredovisningen samt i not till bemyndiganderedovisningen.

Åtgärder

Sida har till följd av händelsen initierat en intern utredning. Bedömningen är att detta är en enskild händelse, men Sida kommer utifrån den interna utredningen utforma och genomföra aktiviteter för att säkerställa att myndigheten kan dra lärdomar från händelsen.

3.2.11 *Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (Reservation)*

Felaktig avräkning mot förvaltningsanslaget

Grund för uttalandet enligt revisionsberättelsen: Myndigheten har felaktigt avräknat anslagspost 09 01 002 001 Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (förvaltningsanslaget) med ett för högt belopp om 256 000 kronor som borde ha finansierats med bidrag. Då myndighetens utgående anslagssparande överstiger 3 procent innebär effekten av den felaktiga redovisningen också att motsvarande belopp inte har förts bort som en indragning i enlighet med 7 § anslagsförordningen (2011:233).

Åtgärder

Myndigheten avser att se över sina rutiner för att tillse en korrekt redovisning av kostnader i relation till intäktskälla.

3.2.12 Statens va-nämnd (Reservation)

För sent inlämnad årsredovisning

Grund för uttalandet enligt revisionsberättelsen: Årsredovisningen för Statens va-nämnd inkom till regeringen den 23 februari 2016. Enligt 2 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska myndigheten senast den 22 februari lämna en årsredovisning till regeringen. Årsredovisningen har lämnats för sent och kan därmed inte anses avlämnad i enlighet med förordningens villkor.

Åtgärder

Från och med den 1 januari 2016 har Statens va-nämnds uppgifter tagits över av mark- och miljödomstolarna. Statens va-nämnd har därmed upphört.

3.2.13 Tillväxtverket (Reservation)

Överskriden bemyndiganderam

Grund för uttalandet enligt revisionsberättelsen: Myndigheten har överskridit bemyndiganderamen gällande anslag UO 19 1:1, anslagspost 24.11. Bemyndiganderamen uppgår till 14 000 000 kronor och utestående åtaganden enligt årsredovisningen uppgår till 25 065 000 kronor. Myndigheten har inte beskrivit orsaken till överskridandet i årsredovisningen.

Åtgärder

Tillväxtverket har upprättat en åtgärdsplan och beslutat att vidta flera åtgärder för att förbättra den interna kontrollen och förtydliga ansvarsförhållanden för ekonomiska åtaganden m.m. i relation till de regionala självstyrelseorganen.

3.2.14 Uppsala universitet (Reservation)

Namn på en av styrelsens ledamöter saknas

Grund för uttalandet enligt revisionsberättelsen: Uppsala universitets årsredovisning, inlämnad till regeringen den 22 februari 2016, saknar namn på en av styrelsens ledamöter på underskriftssidan, vilket krävs enligt 2 kap. 8 § (2000:605) förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Före avgivande av revisionsberättelsen har Riksrevisionen dock erhållit revisionsbevis för att samtliga styrelseledamöter har tagit ansvar för årsredovisningen, genom att samtliga styrelseledamöter har undertecknat arkivexemplaret av årsredovisningen.

Åtgärder

Felet var ett rent formaliafel. Uppsala universitet är medvetna om felet. Inga särskilda åtgärder har vidtagits.

4 Uppföljning av 21 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen

I detta kapitel redovisas resultatet från uppföljningen av 21 granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen. Dessa rapporter har varit föremål för översiktlig uppföljning (basuppföljning).

I de följande avsnitten, som är sorterade efter riksdagens utskott i bokstavsordning, presenteras de översiktliga uppföljningarna per granskningsrapport. I avsnitten beskrivs vad granskningarna visade samt vilka åtgärder som regeringen och övriga granskade organisationer har vidtagit eller aviserat. Utgångspunkten för uppföljningen är regeringens redovisning av vidtagna respektive aviserade åtgärder i skrivelserna till riksdagen med anledning av granskningsrapporterna och i annan dokumentation. Vidare framgår numret på regeringens skrivelse till riksdagen och i förekommande fall även numret på det behandlande utskottets betänkande med anledning av skrivelsen. I tabellen på de följande sidorna finns en förteckning över de granskningsrapporter som behandlas i kapitlet. Av tabellen framgår vilket utskott som har behandlat eller kommer att behandla regeringens skrivelser.

Granskningsrapporter som regeringen har behandlat i skrivelser 2014–2015

Rapportnr	Rapporttitel	Utskott	Sida
RiR 2014:10	Förvaltning av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?	NU	124
RiR 2014:11	Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – Rätt insats i rätt tid?	AU	105
RiR 2014:12	Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?	MJU	121
RiR 2014:13	Att gå i pension – varför så krångligt?	SfU	129
RiR 2014:14	Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?	AU	106
RiR 2014:15	Nyanländ i Sverige – Effektiva insatser för ett snabbt mottagande?	AU	108
RiR 2014:16	Swedfund International AB – Är finansieringen av bolaget effektiv för staten?	UU	141
RiR 2014:17	Det allmänna pensionssystemet – en granskning av granskningen	SfU	130
RiR 2014:18	Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare?	UbU	137

Rapportnr	Rapporttitel	Utskott	Sida
RiR 2014:19	Valuta för biståndspengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet	UU	142
RiR 2014:20	Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej	SoU	133
RiR 2014:21	Exportkreditnämnden – effektivitet i exportgarantisystemet?	NU	125
RiR 2014:22	Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan?	SoU	134
RiR 2014:23	Informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen	FöU	117
RiR 2014:24	Bistånd genom internationella organisationer – UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet	UU	143
RiR 2014:25	Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?	UbU	138
RiR 2014:26	Näringspolitikens effekter – Brister i informationen om statliga satsningar	NU	126
RiR 2014:27	Arbetsförmedlingens arbete vid varsel – Ett bidrag till effektiva omställningsinsatser?	AU	109
RiR 2015:1	Utbildningsstödet till varslade vid Volvo Cars – omskolad till arbete?	AU	111
RiR 2015:2	Kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten	FöU	118
RiR 2015:3	Den officiella statistiken – en rättvisande bild av samhällsutvecklingen?	FiU	114

4.1 Arbetsmarknadsutskottet (AU)

- *Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – Rätt insats i rätt tid?*
(RiR 2014:11)
- *Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?*
(RiR 2014:14)
- *Nyanländ i Sverige – Effektiva insatser för ett snabbt mottagande?*
(RiR 2014:15)
- *Arbetsförmedlingens arbete vid varsel – Ett bidrag till effektiva omställningsinsatser?*
(RiR 2014:27)
- *Utbildningsstödet till varslade vid Volvo Cars – Omskolad till arbete?*
(RiR 2015:1)

RiR 2014:11	
Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – Rätt insats i rätt tid?	
Regeringen	Skr. 2014/15:19
Riksdagen	Bet. 2014/15:AU9, rskr. 2014/15:252

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

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

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att verka för ett bättre samarbete mellan Arbetsförmedlingen, kommuner och näringsliv. Regeringen rekommenderades också att verka för ett ökat deltagande av nyanlända i den reguljära vuxenutbildningen, samt att underlätta för nyanlända att delta i validering och vuxenutbildning på sitt modersmål. Vidare rekommenderades regeringen att pröva om de samlade resurserna kunde fördelas på ett effektivare sätt mellan olika politikområden för att påskynda de nyanländas etablering. Riksrevisionen lämnade också rekommendationer till Arbetsförmedlingen avseende etableringsuppdragets organisering, upphandling av insatser för nyanlända, nyanlända kvinnors etablering på arbetsmarknaden samt myndighetens interna lärande.

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten framhöll regeringen att man nogra kommer att följa utvecklingen av etableringsuppdraget och att Riksrevisionens granskning därvid kommer att utgöra ett viktigt underlag. Regeringen instämde i huvudsak med Riksrevisionens övergripande slutsats att det fanns effektivitetsbrister i statens insatser för att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens.

Regeringen delade också Riksrevisionens bedömning att fler nyanlända inom etableringsuppdraget bör ta del av kommunal vuxenutbildning, eftersom många i målgruppen har en kort utbildningsbakgrund. Mot den bakgrunden föreslog regeringen i budgetpropositionen för 2015 att vuxenutbildningens styrdokument bättre skulle anpassas till elevernas behov och förutsättningar. Vidare föreslogs ett nytt

kunskapslyft med permanenta utbildningsplatser. Regeringen framhöll också att ett förslag om studiehandedning på modersmål inom vuxenutbildningen var under beredning inom Regeringskansliet.

I likhet med Riksrevisionen bedömde regeringen att medel för nyanländas etablering kunde utnyttjas effektivare. Av detta skäl föreslog regeringen i budgetpropositionen för 2015 en förstärkning av Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag för etableringsuppdraget, delvis finansierad genom en omfördelning av medel från utgiftsområdet Integration och jämställdhet (UO13) till utgiftsområdet Arbetsmarknad och arbetsliv (UO14). Vidare föreslog regeringen en tillfällig förstärkning av medel till Universitets- och högskolerådet för att bedöma utländsk utbildning 2015–2016. Regeringen aviserade också sin avsikt att införa ett sammanhållet, nationellt och permanent system för validering och har därefter tillsatt en valideringsdelegation. Delegationen ska följa, stödja och samordna ett intensifierat utvecklingsarbete inom valideringsområdet. Delegationen ska slutredovisa sitt uppdrag 2019.

När det gäller Riksrevisionens rekommendationer till Arbetsförmedlingen har myndigheten tydliggjort språkstödet i framtida förfrågningsunderlag samt infört en webbaserad utbildning för samtliga anställda inom myndigheten med syfte att höja kunskapsnivån om diskriminering, normer och mänskliga rättigheter. Vidare har Arbetsförmedlingen påbörjat ett arbete med att ta fram en arbetsmodell för ett mer systematiserat och processinriktat arbetssätt inom etableringsuppdraget.

RiR 2014:14 Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?	
Regeringen	Skr. 2014/15:23
Riksdagen	Bet. 2014/15:AU9, rskr. 2014/15:252

Riksrevisionen har granskat om den arbetsförberedande insatsen etableringslots var utformad och genomförd på ett effektivt sätt, så att den bidrar till att påskynda nyanländas etablering i arbetslivet. Granskningen har berört regeringen och Arbetsförmedlingen.

Granskningen visade att etableringslotstjänsten hade en alltför bred utformning i förhållande till tjänstens omfattning. De nyanländas behov av socialt stöd hade blivit överordnat medan de nyanländas behov av arbetsmarknadsrelaterat stöd inte hade uppfyllts i tillräckligt hög utsträckning. Vidare visade granskningen att de nyanländas förutsättningar att göra välgrundade val av etableringslots hade varit begränsad och att målen med valfrihetssystemet riskerade att inte uppnås. Granskningen visade också att uppföljningen och kontrollen av lotsföretagen inte fungerade tillfredsställande. Sammantaget visade granskningen att brister i förutsättningarna för och i

genomförandet av lotstjänsten indikerade att tjänsten inte var en effektiv insats för att påskynda nyanländas etablering i arbetslivet.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att renodla tjänsten etableringslots utifrån syftet att det framför allt ska vara en arbetsförberedande insats. Regeringen rekommenderades också att analysera hur man tillgodoser de nyanländas behov av socialt stöd, samt att inför införandet av framtida arbetsmarknadspolitiska åtgärder redogöra för hur utvärdering av åtgärdernas effekter kan möjliggöras. Arbetsförmedlingen rekommenderades att undersöka möjligheterna att stärka de nyanländas förutsättningar att göra välinformerade val av lots samt att förstärka kvalitetssäkringen genom ökad kontroll och uppföljning.

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen i Riksrevisionens övergripande bedömning att lotstjänsten sannolikt inte i tillräcklig utsträckning bidrog till att effektivt etablera nyanlända på arbetsmarknaden. Regeringen instämde även i flera av de förklaringar som Riksrevisionen framförde om varför det fanns brister både i förutsättningarna för tjänsten och i dess genomförande.

I budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1 UO 13) aviserade regeringen en översyn av rätten till etableringslots med syfte att tjänsten från och med den 1 januari 2016 skulle göras om till en behovsprövad insats. I maj 2015 presenterades departementspromemorian *Avskaffande av systemet med etableringslotsar* (Ds 2015:26), och i oktober 2015 presenterade regeringen propositionen *Avskaffande av systemet med etableringslotsar* (prop. 2015/16:30) med förslaget att etableringslotsarna skulle avskaffas. Den 1 januari 2016 trädde ändringar i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare i kraft. Ändringarna innebar att etableringslotsarna avskaffades.

Redan i februari 2015 hade Arbetsförmedlingen beslutat att avsluta tjänsten etableringslots. I beslutet uppgav Arbetsförmedlingen att det under de senaste månaderna hade skett en eskalering av de typer av klagomål som hänför sig till oegentligheter eller rent av brottslig verksamhet inom tjänsten etableringslots. Vidare uppgav myndigheten att det hade uppstått en säkerhetsproblematik, både avseende de nyanlända och Arbetsförmedlingens personal, utöver kvaliteten och möjligheten att kontrollera densamma.

RiR 2014:15	Nyanländ i Sverige – Effektiva insatser för ett snabbt mottagande?
Regeringen	Skr. 2014/15:31
Riksdagen	Bet. 2014/15:AU9, rskr. 2014/15:252

Riksrevisionen har granskat i vilken utsträckning statens insatser för bosättning och mottagande av nyanlända i landets kommuner kan anses vara ändamålsenliga och effektiva.

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

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att ge Migrationsverket ett samlat bosättningsansvar för nyanlända. Regeringen rekommenderades även att i ökad utsträckning nyttja statligt ägda fastigheter som tillfälliga boenden för nyanlända som väntade på kommunplacering, samt göra det möjligt för Migrationsverket att driva dessa i egen regi. Slutligen borde regeringen följa upp de statsbidrag som betalas ut till kommuner och landsting samt säkerställa att glappet mellan de statliga ersättningssystemen får en lösning.

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten framhöll regeringen att flyktningmottagandet är ett nationellt åtagande samt att regeringen ser allvarigt på problemen med att hitta kommuner som hade beredskap och kapacitet att ta emot nyanlända. Regeringen aviserade därför en översyn av boendeplaneringen samt organiseringen av asylmottagandet.

I november 2015 tillsatte regeringen en utredning med uppdraget att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända. I direktiven hänvisas bland annat till Riksrevisionens granskning. Utredningen ska enligt tilläggsdirektiv slutredovisa sitt uppdrag senast den 31 oktober 2017.

I mars trädde lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningslagen) i kraft. Bosättningslagen innebär att alla kommuner ska

ta ett gemensamt ansvar för nyanländas bosättning. Lagen föreskriver också att Migrationsverket från den 1 januari 2017 ska ta över hela bosättningsuppdraget från Arbetsförmedlingen, vilket överensstämmer med Riksrevisionens rekommendation om att samla ansvaret för bosättningen på en myndighet. I och med att bosättningslagen trädde i kraft upphörde de frivilliga överenskommelser som länsstyrelserna tidigare tecknat med kommunerna om mottagande av nyanlända.

När det gäller möjligheten att i ökad utsträckning nyttja statligt ägda fastigheter som tillfälliga boenden fick Statskontoret i uppdrag att bland annat undersöka kostnadseffektiviteten samt de juridiska och praktiska möjligheterna med ett sådant förslag. Slutsatsen från Statskontorets rapport *Statligt ägda asylbostäder? Kostnader och konsekvenser*, var att statlig förvaltning och ägande av asylbostäder inte är ett kostnadseffektivt alternativ, i jämförelse med nuvarande lösning där Migrationsverket upphandlar bostäder.

För att öka kommunernas förutsättningar att ta emot nyanlända har regeringen i och med budgetpropositionen för 2016 höjt den statliga schablonersättningen till kommunerna.

RiR 2014:27		Arbetsförmedlingens arbete vid varsel – Ett bidrag till effektiva omställningsinsatser?
Regeringen		Skr. 2014/15:42
Riksdagen		Bet. 2014/15:AU11, rskr. 2014/15:249

Riksrevisionen har granskat om Arbetsförmedlingen i sitt arbete med varsel har bidragit till att skapa effektiva omställningsinsatser för personer som varslats om uppsägning. Granskningen fokuserade på Arbetsförmedlingens rutiner, vägledning och interna stöd vid varsel, användning av varseltiden för att identifiera de varslandes behov av insatser samt samverkan med andra berörda aktörer.

Granskningen visade att Arbetsförmedlingens arbete med varsel i vissa avseenden behövde förbättras för att förmedlingen bättre skulle kunna bidra till att skapa effektiva omställningsinsatser för personer som varslats om uppsägning. Granskningen visade bland annat att en stor andel av förmedlingskontoren inte kände till förmedlingens handläggargröd vid varsel och att de inte följde handläggargrödets rekommendation om att ha minst två handläggare med ansvar för varsel. Vidare visade granskningen att få förmedlingskontor uppgav att varslade skrev in sig som arbetssökande före första arbetslöshetsdagen och att kontorens bedömningar av i hur stor omfattning bedömningsstöd och handlingsplan användes varierade kraftigt. Av granskningen framkom också att trygghetsorganisationerna var kritiska till hur överenskommelsen om samverkan efterföljdes och att få arbetsförmedlare kände till denna överenskommelse.

Riksrevisionen rekommenderade bland annat Arbetsförmedlingen att förbättra informationen om förmedlingens rutiner vid varsel och att bedömningsstöd borde användas och handlingsplan upprättas i samband med inskrivning av varslade. Vidare rekommenderas Arbetsförmedlingen att utveckla fler vägar för att informera varslade om möjligheten att skriva in sig som ombytessökande vid Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen rekommenderades också att internt informera om trygghetsorganisationerna och deras roll i samband med varsel och att överväga att till trygghetsorganisationerna kommunicera Arbetsförmedlingens bedömningskriterier av arbetssökandes behov av stöd och insatser eller att skapa gemensamma bedömningskriterier. Arbetsförmedlingen fick även rekommendationen att se över avtalen med trygghetsorganisationerna och ha en dialog med dessa med syftet att få till stånd ett mer välfungerande samarbete.

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen i granskningens övergripande bedömning att det fanns ett behov av att i vissa avseenden förbättra Arbetsförmedlingens arbete med varsel i syfte att kunna ge effektiva omställningsinsatser till personer som varslats om uppsägning. I skrivelsen påpekade emellertid regeringen att Riksrevisionens granskning gjordes utifrån den styrning av förmedlingen som gällde under den förra regeringen och att granskningen inte enligt regeringens mening omfattade den faktiska hanteringen av varsel. I skrivelsen angav regeringen vidare att Arbetsförmedlingen uppgett att de aktivt arbetar med de frågor som Riksrevisionen lyft fram i granskningen. Bland annat hade en översyn av det befintliga centrala avtalet med trygghetsorganisationerna påbörjats. Förmedlingen avsåg även att inleda en översyn av handläggarstöden och rutinerna om antalet handläggare med ansvar för varsel samt vidta åtgärder för att förbättra informationen till såväl arbetssökande som arbetsgivare i varselsituationer. Regeringen angav vidare att den hade för avsikt att följa Arbetsförmedlingens fortsatta arbete med såväl samverkan med trygghetsorganisationerna som förmedlingens övriga arbete med varsel.

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

I Arbetsmarknadsutskottets betänkande med anledning av regeringens skrivelse delade utskottet Riksrevisionens och regeringens bedömning att Arbetsförmedlingen, tillsammans med bland andra trygghetsorganisationerna, har en viktig roll i omställningsprocessen för varslade och att Arbetsförmedlingens arbete vid varsel i vissa avseenden behöver förbättras. Utskottet förutsatte att regeringen mot bakgrund av Riksrevisionens rapport skulle följa Arbetsförmedlingens fortsatta arbete i såväl frågan om samverkan med trygghetsorganisationerna som förmedlingens övriga arbete med

varsel. Med dessa ställningstaganden föreslog utskottet att riksdagen skulle lägga skrivelsen till handlingarna, vilket bifölls av riksdagen.

RiR 2015:1	Utbildningsstödet till varslade vid Volvo Cars – Omskolad till arbete?
Regeringen	Skr. 2014/15:111
Riksdagen	Bet. 2015/16:AU3, rskr. 2015/16:1

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i det arbetsmarknadspolitiska projektet *Volvo Cars och dess underleverantörer*. Projektet omfattade varslen vid Volvo Personvagnar och dess underleverantörer i slutet av 2008 och början av 2009 och pågick under perioden januari 2010–maj 2011 i regi av Arbetsförmedlingen, Skolverket och Svenska ESF-rådet. Projektet var delfinansierat av medel från Europeiska globaliseringsfonden (EGF). Fokus i granskningen var om projektet uppnått syftet för åtgärder som var berättigade till stöd enligt EGF, det vill säga att återintegrera uppsagda arbetstagare på arbetsmarknaden.

Granskningen visade att statens insatser i samband med varslen vid Volvo Personvagnar hade haft en negativ effekt på återgången till arbete. De personer som deltagit i de EGF-finansierade utbildningsinsatserna hade haft en långsammare återgång i arbete jämfört med en matchad kontrollgrupp. Enligt granskningen kunde detta förklaras av en alltför ensidig fokusering på omställning till arbete i andra branscher. Granskningen visade också att tiden i väntan på utbildningsstart och utbildningens längd spelade roll för efterföljande arbetslöshetstid, där längre väntan och utbildning ökade tiden i arbetslöshet efter avslutad utbildning. Vidare visade granskningen att det inte fanns några större skillnader mellan EGF-gruppen och övriga varslade inom Volvo Cars när det gällde förändringar i yrkesinriktning, trots den förstnämnda gruppens fokus på omskolning.

Utifrån de lärdomar som granskningen visade om projektets effekter rekommenderade Riksrevisionen regeringen att använda EGF-instrument i kombination med ordinarie arbetsmarknadsåtgärder och att säkerställa skyndsamma ansökningsförfaranden liksom prioritera kortare utbildningsinsatser.

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten uppgav regeringen att det fanns lärdomar att dra utifrån granskningens resultat inför framtida överväganden om att söka EGF-medel. I skrivelsen gav regeringen vidare stöd till Riksrevisionens rekommendation att kombinera EGF-instrument med ordinarie arbetsmarknadsåtgärder för varslade personer. Regeringen framhöll att Arbetsförmedlingen borde ha goda förutsättningar att kunna ge varslade personer stöd

och insatser för att underlätta omställning till nytt arbete, men att det vid större varsel eller om insatser inom Arbetsförmedlingens ordinarie uppdrag var otillräckliga, kunde finnas skäl att överväga att söka medel från EGF för särskilda projekt. När det gällde granskningens rekommendation om tidiga åtgärder och korta utbildningsinsatser uppgav regeringen i skrivelsen att de inför kommande överväganden om EGF-medel avser att planera för insatser som är ändamålsenliga och effektiva både utifrån längd och den unika varselsituationen. Regeringen angav vidare att det var viktigt med så tidiga insatser som möjligt i samband med varsel och att ett effektivt och snabbt ansökningsförfarande skulle eftersträvas vid eventuell ansökan om EGF-medel. I och med skrivelsen ansåg regeringen att Riksrevisionens granskning var slutbehandlad.

I Arbetsmarknadsutskottets betänkande med anledning av regeringens skrivelse välkomnade utskottet regeringens avsikt att vid framtida ansökningar om EGF-medel kombinera detta med ordinarie arbetsmarknadsåtgärder om det var lämpligt. Utskottet föreslog i och med detta att skrivelsen skulle läggas till handlingarna, och det bifölls av riksdagen.

4.2 Finansutskottet (FiU)

- *Den officiella statistiken – en rättvisande bild av samhällsutvecklingen?*
(RiR 2015:3)

RiR 2015:3		Den officiella statistiken – en rättvisande bild av samhällsutvecklingen?
Regeringen		Skr. 2014/15:141
Riksdagen		Bet. 2014/15:FiU8, rskr. 2014/15:15

Riksrevisionen har granskat om systemet för den officiella statistiken används ändamålsenligt i förhållande till syftet med den officiella statistikens särställning. Granskningen inriktades mot regeringens styrning av det officiella statistiksystemet och SCB:s samordningsansvar. Granskningen omfattade också statistikansvariga myndigheters förutsättningar att utveckla och förbättra statistiken.

Granskningen visade att regeringens styrning av det officiella statistiksystemet saknade ett helhetsperspektiv och att SCB:s samordningsansvar var otydligt och inte gav grund för planering och utveckling av statistiken. Granskningen visade också att de statistikansvariga myndigheterna hade olika förutsättningar för sitt uppdrag och att det fanns behov av stöd och kontroll samt att bortfall i statistiska undersökningar var en utmaning som inte hanterades gemensamt.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att bland annat utveckla processer och styrdokument för att säkerställa att den officiella statistiken speglar samhällsutvecklingen. Regeringen rekommenderades också att förtydliga SCB:s samordningsansvar, att se över mandat och utformning för Rådet för den officiella statistiken samt att säkerställa att det inrättades en funktion eller mekanism för kvalitetssäkring. Därutöver rekommenderades regeringen att utreda statliga initiativ för att hantera bortfallsutvecklingen i statistiska undersökningar riktade till individer och hushåll.

SCB rekommenderades att bättre använda de samordningsinstrument man förfogar över, att se över om föreskrifter borde utvecklas med anledning av de nya kvalitetskraven i statistiklagen samt att öka andelen statistikprodukter med aktuell beskrivning och kvalitetsdeklaration. SCB rekommenderades också att tydligare informera om när gemensamma verktyg, metoder och processer kan komma andra statistikansvariga myndigheter till del samt att ta initiativ till ett ökat samarbete mellan statistikansvariga myndigheter angående bortfallsfrågor.

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten uppgav regeringen att den i sin fortsatta beredning av Statistikutredningens slutbetänkande *Vad är officiell statistik? En översyn av statistikutredningen och SCB* (SOU 2012:83) kommer att väga in delar av Riksrevisionens rekommendationer. Det handlade bland annat om de rekommendationer som rör samordningen av den officiella statistiken och mandatet för och utformningen av Rådet för den officiella statistiken.

I juni 2016 beslutade regeringen om förändringar i SCB:s instruktion. I förordning (2016:822) med instruktion för Statistiska centralbyrån har SCB:s samordningsansvar för den officiella statistiken förtydligats. Rådet för den officiella statistiken ska bistå myndigheten när den utför sina samordningsuppgifter. Antalet ledamöter i rådet utökas från sex till tolv, samtidigt som det anges att myndighetscheferna för sex namngivna statistikansvariga myndigheter ska ingå i rådet. Regeringen har också beslutat om ändring i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Ändringen innebär att de statistikansvariga myndigheterna ska utvärdera den officiella statistikens kvalitet inom sitt statistikområde. SCB får meddela föreskrifter om verkställighet av utvärderingarna. Enligt sin nya instruktion ska SCB senast den 31 mars varje år lämna en rapport till regeringen om systemet för den officiella statistiken, med en analys av de statistikansvariga myndigheternas kvalitetsutvärderingar.

När det gällde rekommendationen att utreda statliga initiativ för att hantera minskande svarsfrekvenser i statistiska undersökningar bedömde regeringen att det inte fanns tillräckligt starka skäl för att införa en uppgiftsskyldighet för privatpersoner. Regeringen menade att det i stället är de statistikansvariga myndigheternas ansvar att utveckla bättre metoder för att hantera ökade bortfall och att hitta andra vägar för att inhämta data.

Under 2016 har SCB inlett ett arbete med att se över sina föreskrifter och allmänna råd angående den officiella statistiken. Arbetet har hittills utmynnat i en handbok om kvaliteten i den officiella statistiken och en ny kvalitetsdeklaration. Av uppföljningar från Rådet för den officiella statistiken framgår att andelen statistikprodukter med aktuell beskrivning och kvalitetsdeklaration har ökat mellan 2014 och 2015.

4.3 **Försvarsutskottet (FöU)**

- *Informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen*
(RiR 2014:23)
- *Kontrollen av försvarsunderrättelseverksamhet*
(RiR 2015:2)

RiR 2014:23	Informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen
Regeringen	Skr. 2014/15:84
Riksdagen	Bet. 2014/15:FöU10, rskr. 2014/15:210

Riksrevisionen har granskat om arbetet med informationssäkerhet i den civila statsförvaltningen var ändamålsenligt utifrån ökande hot. Granskningen har berört regeringen och regeringens expertmyndigheter: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Försvarets radioanstalt (FRA) samt Säkerhetspolisen.

Granskningen visade att arbetet med informationssäkerhet inte var ändamålsenligt sett till existerande hot och risker. Granskningen visade också att regeringen inte hade utövat en effektiv styrning av informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen. Därutöver visade granskningen att regeringens expertmyndigheter endast delvis hade vidtagit nödvändiga åtgärder för att informera sig och regeringen om vilka hot som finns, i vilken omfattning de realiserar och vilka skyddsåtgärder som vidtas.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att utöka tillsynen, låta utreda regelverket samt att överväga att införa sanktioner mot myndigheter som inte vidtar nödvändiga åtgärder efter tillsyn som visat på brist. Regeringen rekommenderades också att snarast införa en obligatorisk incidentrapportering samt att skapa en funktion och process i Regeringskansliet för att samlat hantera informationssäkerhet.

MSB rekommenderades att fortsätta arbetet med att ta fram en gemensam lägesbild och begära att fler myndigheter lämnar in sina risk- och sårbarhetsanalyser till regeringen och MSB. Därutöver bör MSB lämna nödvändigt stöd till de myndigheter som inte uppfyller kraven i MSB:s föreskrifter om informationssäkerhet så att de uppnår efterlevnad inom rimlig tid. Säkerhetspolisen och FRA rekommenderades att utifrån den kunskap de genererar systematiskt rapportera säkerhetsläget till Regeringskansliet och MSB.

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen huvudsakligen i Riksrevisionens iakttagelser. Frågor om allmän ordning, säkerhet och krisberedskap inklusive Regeringskansliets egen säkerhet samt styrningen av MSB, Säkerhetspolisen samt Polismyndigheten har därefter samlats under inrikesministern. Regeringen har också infört obligatorisk incidentrapportering i statsförvaltningen. De myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskap och höjd beredskap har i sina regleringsbrev för 2015 fått i uppgift att särskilt redovisa sitt arbete med informationssäkerhet. Ett arbete har också inletts för att öka regeringens kunskap om säkerhetsläget inom de mest skyddsvärda delarna av statsförvaltningen. Regeringen anser att granskningsärendet är slutbehandlat i och med detta.

I budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1 UO 6) uttalade regeringen att det krävs en förbättrad samordning och samverkan för att nå en helhetssyn om de hot som finns, vad som ska skyddas och vilka åtgärder som behöver vidtas. Vidare uttalade regeringen att det också måste säkerställas att informationstillgångarna i staten har ett tillräckligt skydd. Regeringen avser att fortsättningsvis prioritera informationssäkerhetsområdet, och Riksrevisionens granskningsrapport är ett av de underlag som kommer att ligga till grund för det arbetet.

MSB har inlett obligatorisk incidentrapportering från och med 1 april 2016. MSB har också tillsammans med Försvarmakten och FRA genomfört en gemensam informationskampanj om nyttan med att skydda sina informationstillgångar med nationellt godkända kryptosystem. Därutöver har FRA tillsammans med Försvarmakten/Must och Säkerhetspolisen bildat en gemensam samarbetsgrupp, Nationell Samverkan mot allvarliga IT-hot (NSIT), kring gemensamma hotbildsanalyser. NSIT analyserar och bedömer hot och sårbarheter när det gäller allvarliga eller kvalificerade IT-angrepp mot de mest skyddsvärda nationella intressena. NSIT utvecklar även samverkan för att försvåra för en kvalificerad angripare att komma åt eller skada svenska skyddsvärda civila och militära resurser.

RiR 2015:2	
Kontrollen av försvarsunderrättelseverksamhet	
Regeringen	Skr. 2014/15:142
Riksdagen	Bet. 2015/16:FöU2, rskr. 2015/16:30

Riksrevisionen har granskat om kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten fungerar effektivt.

Granskningen visade att den ansvariga kontrollmyndigheten, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun), hade fått förutsättningar för att kunna bedriva kontrollverksamheten på ett effektivt sätt och att myndigheten utförde de uppgifter den har enligt lag och förordningar. Granskningen visade också att försvarsunderrättelsemyndigheterna tar Siuns synpunkter på allvar och genomför åtgärder i enlighet med Siuns beslut. Det fanns dock delar av Siuns kontrollverksamhet som behövde utvecklas, till exempel dokumentationen av arbetsprocessen och kontrollärendena samt tydlighet i besluten.

Riksrevisionen rekommenderade Siun och Försvarmakten att utifrån sina respektive ansvar bedöma var försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs inom Försvarmakten. Siun rekommenderades vidare att ta fram dokumentation om de metoder som används i granskningsverksamheten och nya rutiner för att pröva vilken dokumentation som ska sparas i akten för varje kontrollärende. Siun rekommenderades även att se över formuleringarna i sina beslut för att göra dessa tydligare.

Efter granskningen

I skrivelsen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen i Riksrevisionens iakttagelse att en väl fungerande kontroll av försvarsunderrättelseverksamheten är central med hänsyn till den höga sekretess som omgärdar verksamheten. Vidare konstaterade regeringen att rekommendationerna vänder sig till Siun och Försvarsmakten, och att det sedan tidigare pågår ett arbete hos myndigheterna avseende flera av rekommendationerna. Regeringen angav att den skulle hålla sig informerad om Siuns fortsatta arbete, men att det inte fanns skäl för regeringen att vidta några ytterligare åtgärder med anledning av rapporten. Riksdagen välkomnade i sin skrivelse regeringens utfästelse att hålla sig informerad om Siuns fortsatta utvecklingsarbete.

Siun redovisade vilka åtgärder myndigheten vidtagit med anledning av Riksrevisionens granskning i sin årsredovisning för 2015. När det gäller rekommendationen att Siun och Försvarsmakten bör bedöma var försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs inom Försvarsmakten framförde Siun att klargörandet av vilken verksamhet som är försvarsunderrättelseverksamhet är en grundläggande fråga som myndigheten arbetar kontinuerligt med. Vidare framförde Siun att myndigheten, som en del av den planerade verksamheten, arbetat med att dokumentera förutsättningarna för sin kontroll och att detta arbete enligt myndighetens bedömning omhändertar Riksrevisionens rekommendation i denna del. När det gäller rutiner för vad som ska sparas i akterna för kontrollärendena uppgav Siun att myndigheten under 2015 har utformat rutiner för att underlätta framtida utvärdering och uppföljning. Siun framhöll vidare att myndigheten arbetar fortlöpande med att förbättra utformningen av besluten, och att myndigheten i samband med detta har beskrivit på myndighetens hemsida hur vissa begrepp ska tolkas. Med anledning av Riksrevisionens rapport har även utbildning avseende klarspråk kommit att bli en del av myndighetens kompetensutveckling. Slutligen uppgav Siun att Riksrevisionens granskning varit ett värdefullt underlag för myndighetens utvecklingsarbete och att myndigheten fortsatt kommer att arbeta för att på bästa sätt omhänderta rekommendationerna.

4.4 Miljö- och jordbruksutskottet (MJU)

- *Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?*
(RiR 2014:12)

RiR 2014:12	Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?
Regeringen	Skr. 2014/15:16
Riksdagen	Bet. 2014/15:MJU3, rskr. 2014/15:121

Riksrevisionen har granskat regeringens, Livsmedelsverkets och länsstyrelsernas insatser för att säkerställa att livsmedelskontrollen är effektiv och ändamålsenlig. Granskningen avgränsades till den kontroll som genomförs av länsstyrelser och kommuner.

Granskningen visade att statens insatser för att lösa de problem som länge funnits inom livsmedelskontrollen inte hade varit tillräckliga. De krav som ställdes på kontrollmyndigheterna var inte tydligt definierade, uppföljningen av kontrollverksamheten var bristfällig och få åtgärder hade vidtagits när problem i kontrollverksamheten uppdagades.

Riksrevisionens övergripande rekommendation till regeringen och de ansvariga myndigheterna var att pröva om en tydligare statlig styrning kunde leda till förbättringar i livsmedelskontrollen, samt att ompröva organiseringen av livsmedelskontrollen om förbättringar skulle utebli. Regeringen rekommenderades även att förtydliga ansvaret för samordning och uppföljning, att säkerställa att uppföljningen gav tillräckligt underlag för åtgärder, samt att klargöra om revisionen av livsmedelskontrollen fortsättningsvis ska bygga på frivillighet. Livsmedelsverket rekommenderades att i större utsträckning använda sig av sin föreskriftsrätt och att vidta åtgärder när brister i kontrollverksamheten upptäcks, att utveckla sin uppföljning, samt att förtydliga hur länsstyrelserna ska arbeta med riskbaserad kontroll. Vidare rekommenderades Livsmedelsverket och länsstyrelserna att verka för en ökad samverkan mellan kommunerna. Länsstyrelserna rekommenderades att se till att registren över primärproducenterna är fullständiga.

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten uttalade regeringen att den såg allvarligt på den kritik som Riksrevisionen riktat mot livsmedelskontrollen. Regeringen aviserade också flera åtgärder som var i linje med Riksrevisionens rekommendationer. Av skrivelsen framgick även att Statskontoret i november 2014, bland annat mot bakgrund av det som framkommit i Riksrevisionens granskning, fått i uppdrag att utvärdera avgiftsfinansieringen inom livsmedelskontrollen. Statskontoret presenterade ett antal förslag gällande bland annat avgiftssystemet och samverkan i juni 2015.

Regeringen förtydligade 2015 Livsmedelsverkets uppgift att följa upp livsmedelskontrollen i myndighetens instruktion. Myndigheten fick även i uppdrag att årligen rapportera brister i livsmedelskontrollen och förbättringsförslag till regeringen.

I rapporten från 2016 bedömde Livsmedelsverket bland annat att kontrollen inte alltid utförs i tillräcklig omfattning, inte alltid är riskbaserad och inte är likvärdig. I rapporten angav Livsmedelsverket också att myndigheten arbetar med att utveckla sin uppföljning av kontrollmyndigheter.

Regeringen har även gett länsstyrelserna i uppdrag att aktivt verka för en ökad registrering av primärproducenter och förtydligat i livsmedelsförordningen (2006:813) att länsstyrelserna ska ha sådana register. Vid årsskiftet 2015/16 hade dock endast cirka en tredjedel av alla primärproducenter av livsmedel registrerat sig hos länsstyrelserna. Livsmedelsverket och Jordbruksverket har i december 2016 redovisat en analys av hur livsmedelskontroller bättre kan kombineras med tvärvillkorskontroller.

I december 2016 fick Statskontoret i uppdrag att utreda hur livsmedelskontrollen kan stärkas. Inom ramen för uppdraget ska Statskontoret bland annat överväga om den statliga styrningen behöver förändras och vilka alternativa organisatoriska lösningar som står till buds. Möjligheterna till ökad samverkan mellan kommuner ska också analyseras och övervägas. Dessa möjligheter avser bland annat frivillig samverkan, avtalssamverkan eller lagstyrd samverkan. I uppdraget hänvisas bland annat till Riksrevisionens rapport.

4.5 Näringsutskottet (NU)

- *Förvaltning av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?*
(RiR 2014:10)
- *Exportkreditnämnden – effektivitet i exportgarantisystemet?*
(RiR 2014:21)
- *Näringspolitikens effekter – Brister i information om statliga satsningar*
(RiR 2014:26)

RiR 2014:10	Förvaltning av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?
Regeringen	Skr. 2014/15:12
Riksdagen	Bet. 2014/15:NU8, rskr. 2014/15:137

Riksrevisionen har granskat förvaltningen av det statliga bidraget för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken. Granskningen omfattade regeringens styrning och uppföljning samt ansvarsförhållanden inom processen för utbetalning av projektmedel.

Granskningen visade att regeringens styrning av den regionala projektverksamheten delvis var otydlig. De regionala aktörerna tolkade också de delar av regleringen som gällde finansiering av projekt på olika sätt. Enligt granskningen var det också svårt att ur regeringens redovisning till riksdagen utläsa hur medlen bidrog till målet för den regionala tillväxtpolitiken. Granskningen visade också att det fanns brister i förvaltningen av de regionala projektmedlen vad gällde ansvarsfördelning mellan staten och de kommunala aktörerna men även vad gällde möjligheten till insyn.

Riksrevisionens övergripande slutsats var att regeringens förvaltning av regionala projektmedel inte uppfyllde riksdagens grundläggande krav avseende tydlighet och transparens.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att bland annat öka systematiken i uppföljningen och att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan Tillväxtverket och de kommunala aktörerna.

Efter granskningen

I skrivelsen med anledning av granskningsrapporten ansåg regeringen att Riksrevisionens rapport var ett värdefullt underlag för det fortsatta arbetet med att utveckla den regionala projektverksamheten. Regeringen aviserade också en utredning om ett stärkt resultatfokus i uppföljningen av anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. Regeringen instämde därutöver i vikten av en tydlig styrning och redovisade att den inlett en dialog med de berörda aktörerna i syfte att klargöra formerna för att tydliggöra uppdrag och återrapporteringskrav.

Regeringen gav i juli 2015 Statskontoret i uppdrag att utreda åtgärder för ett ökat resultatfokus i uppföljningen av anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. I sin avrapportering i december 2016 föreslog Statskontoret ett nytt uppföljningssystem för anslaget. Enligt Statskontorets förslag bör Tillväxtverket få ansvar för att bygga upp och förvalta det nya uppföljningssystemet medan Tillväxtanalys bör få i ansvar för att utvärdera effekter.

I budgetpropositionen för 2017 meddelade regeringen att den genomför en översyn av principerna för fördelningen av anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. Översynen hade hittills visat att det finns behov av att förändra och förtydliga dels regeringens styrning

av medlen, dels befintliga uppföljningssystem. En utgångspunkt vid fördelning av medlen kommer fortsättningsvis att vara indikatorer som mäter gleshet och avstånd, demografi, kompetens, arbetsmarknad, entreprenörskap och företagande, arbetsproduktivitet samt regional dynamik.

RiR 2014:21 Exportkreditnämnden – effektivitet i exportgarantisystemet?	
Regeringen	Skr. 2014/15:59
Riksdagen	Bet. 2014/15:NU13, rskr. 2014/15:171

Riksrevisionen har granskat om regeringen och Exportkreditnämnden (EKN) skapat förutsättningar för effektivitet i systemet för exportkreditgarantier.

Granskningen visade att systemet kan bli mer effektivt, och att EKN:s överskott på 26 miljarder kronor uppstått och hanterats på ett sätt som inte överensstämde med budgetlagens skrivningar om god hushållning med statliga medel.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att bland annat vidta åtgärder för att anpassa EKN:s överskott till verksamhetens behov. Regeringen rekommenderades också att analysera vilka konsekvenserna blivit av den utvidgning av EKN:s mandat som genomfördes 2007. EKN rekommenderades att bland annat uppdatera sin premieberäkningsmodell för att undvika systematisk felprissättning, samt att säkerställa en service som främjar exportaffärer av olika storlek.

Efter granskningen

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

I regleringsbrevet för 2015 gav regeringen EKN i uppdrag att med utgångspunkt i tidigare genomförd analys fastställa hur stor del av myndighetens kapital som utgjorde ett överskott. Utifrån denna analys har EKN sammanlagt, under 2014 och 2015, betalat in 2,815 miljarder till statskassan. Inbetalningarna har bestått av tre delar: 1) en engångsjustering av det överskott av de administrativa avgifter som EKN ackumulerat, 2) inbetalningar av vinstavräkningar från tillfälliga åtgärder i samband med finanskrisen, 3) inbetalningar av så kallade icke förväntansriktiga premier.

Regeringen har också vidtagit åtgärder som kan få betydelse för hur överskottet utvecklas i framtiden. I regleringsbrevet för 2015 fick EKN i uppdrag att redovisa eventuella åtgärder för att uppdatera premieberäkningen. EKN ska också separat återrapporera intäkter och kostnader från dels den administrativa delen av

verksamheten, dels från den riskbaserade delen. Redovisningen ska också inkludera vilka rationaliseringsåtgärder som vidtagits. Slutligen har regeringen i regleringsbrevet för 2015 tagit bort EKN:s undantag från 25 a § avgiftsförordningen (1992:91), vilket innebär att EKN i fortsättningen är skyldig att lämna förslag på hur överskott som uppkommer i den administrativa verksamheten ska disponeras.

Regeringen har i EKN:s regleringsbrev för 2015 angett att EKN ska fortsätta att öka kännedomen om exportkreditgarantier bland små och medelstora företag. I linje med Riksrevisionens rekommendation ska EKN i fortsättningen använda sig av EU:s definition av små och medelstora företag.

I samband med att förordningen (2007:656) om exportkreditgarantier trädde i kraft utvidgades EKN:s mandat. Som svar på Riksrevisionens rekommendation har regeringen dels gett EKN i uppdrag att redovisa vilka konsekvenser mandatutvidgningen fått på affärernas volym och riskprofil, dels gett myndigheten Tillväxtanalys i uppdrag att utvärdera det utvidgade mandatets effekt på sysselsättningen. EKN:s analys visar att det utökade mandatet haft en mycket begränsad påverkan på affärsvolymen och ingen alls på riskportföljen. Tillväxtanalys arbete pågår fortfarande.

RiR 2014:26	Näringspolitikens effekter – Brister i information om statliga satsningar
Regeringen	Skr. 2014/15:97
Riksdagen	Bet. 2014/15:NU18, rskr. 2014/15:238

Riksrevisionen har granskat vilka möjligheter och hinder som har funnits för att skapa en mikrodatabas över statligt stöd till näringslivet (MISS) vid Tillväxtanalys. Databasen ska kunna användas för Sveriges rapportering till EU av omfattningen av statligt stöd, men även som underlag för utvärdering av statens insatser. Granskningen omfattade regeringen, Tillväxtanalys och fem större statliga aktörerna vars uppgift är att stödja enskilda företag: Almi Invest AB, Norrlandsfonden, Industrifonden, Inlandsinnovation AB samt Fouriertransform AB.

Granskningen visade att endast en av de fem granskade aktörerna hade lämnat information till Tillväxtanalys. Två av de granskade aktörerna hade inte blivit tillfrågade att lämna någon information medan två aktörer inte hade lämnat information med hänvisning bland annat till sekretess.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att utreda möjligheterna att införa lagreglerade uppgiftsskyldigheter inom exempelvis regelverket för den officiella statistiken. Tillväxtanalys rekommenderades att rikta förfrågan om uppgiftslämnande till samtliga stöd- och finansieringsaktörer samt att vara tydlig med vilken information

som begärs i syfte att minska arbetsbördan för uppgiftslämnarna. De statliga bolagen och stiftelserna rekommenderades att inhämta skriftligt samtycke från sina kunder, för att underlätta uppgiftslämnande om historiska data.

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten delade inte regeringen Riksrevisionens rekommendation om att använda regelverket kring Sveriges officiella statistik för att komma till rätta med de brister som nämndes i rapporten. Regeringen avsåg i stället att uppdra åt Tillväxtanalys att upprätta skriftliga överenskommelser mellan myndigheten och styrelserna i stiftelserna Industrifonden och Norrlandsfonden om framtida dataleveranser. För Almi Företagspartner AB, Inlandsinnovation AB och Fouriertransform AB avsåg regeringen att i ägaranvisningar till bolagen ange att de uppgifter som behövdes ska lämnas till Tillväxtanalys. Näringsutskottet konstaterade att regeringen planerade åtgärder för att lösa de brister som påtalats i rapporten. Riksdagen lade skrivelsen till handlingarna.

Regeringen har i ägaranvisningarna till Tillväxtanalys Almi Företagspartner AB infört skrivningar om uppgiftslämnande. Avseende Industrifonden har avtal om uppgiftslämnande tecknats med Tillväxtanalys. Tillväxtanalys avser även att teckna avtal med Norrlandsfonden. För övriga bolag saknas skrivningar i ägaranvisningarna om uppgiftslämnande till Tillväxtanalys.

4.6 Socialförsäkringsutskottet (SfU)

- *Att gå i pension – varför så krångligt?*
(RiR 2014:13)
- *Det allmänna pensionssystemet – en granskning av granskningen*
(RiR 2014:17)

RiR 2014:13	Att gå i pension – varför så krångligt?
Regeringen	Skr. 2014/15:33
Riksdagen	Bet. 2014/15:SfU8, rskr. 2014/15:117

Riksrevisionen har granskat om staten har skapat förutsättningar för att det samlade pensionssystemet ska ge individen tillräckliga möjligheter att göra bra pensionsval.

Granskningen visade att staten inte hade tagit ett tillräckligt ansvar för att minska komplexiteten i det samlade pensionssystemet. Granskningen visade också att uppdelningen mellan stat och arbetsmarknadens parter inneburit att den allmänna pensionen och tjänstepensionen inte harmoniserade med varandra. Resultatet av detta var att individen inte gavs tillräckliga förutsättningar för att göra bra pensionsval.

Riksrevisionens sammantagna bedömning var att förändringar behövde genomföras för att minska den komplexitet som individen mötte i samband med pensioneringen. Det gällde skillnader mellan såväl den allmänna pensionen och tjänstepensionen som mellan olika tjänstepensionsavtal.

Regeringen rekommenderades att ta ett mer uttalat helhetsansvar för pensionssystemet utifrån ett medborgarperspektiv, att initiera en utveckling av en sammanhållen ansökningsprocess för hela pensionen samt att undanröja legala hinder för att stoppa eller ändra en påbörjad utbetalning av tjänstepension. Regeringen rekommenderades också att begränsa möjligheterna till temporära uttag inom obligatoriska pensionssystem samt att överväga en automatisk riskjustering som ett förval inför pensionsinträdet inom premiepensionen. Pensionsmyndigheten rekommenderades att analysera hur utformningen av olika pensionsval påverkar individen.

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten delade regeringen Riksrevisionens problembild att individen inte hade fått tillräckliga förutsättningar för att göra bra pensionsval. Regeringen instämde emellertid inte i Riksrevisionens slutsats att staten inte hade tagit ett tillräckligt ansvar för informationsgivningen kring tjänstepensionen. Man ansåg inte att staten kunde ta ett större ansvar eftersom staten i enlighet med den svenska modellen inte har ett direkt inflytande över kollektivavtalen. Därutöver hänvisade regeringen till att vissa åtgärder redan hade initierats när det gällde delar av tjänstepensionsområdet och premiepensionen som var i linje med Riksrevisionens rekommendationer.

I regleringsbrevet för 2015 fick Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) i uppdrag att utreda hur de tidsbegränsade uttagen av tjänstepensionen används och att utvärdera effekterna av tidsbegränsade uttag. Uppdraget ska slutredovisas i december 2017.

I Pensionsmyndighetens uppdrag ingår att ge pensionssparare och pensionärer en samlad bild av hela pensionen. Pensionsmyndigheten fick därutöver i regleringsbrevet för 2015 i uppdrag att analysera valsituationer som pensionssparare och pensionärer står inför. I uppdraget ingick att beakta de iakttagelser Riksrevisionen gjorde i granskningsrapporten. Som ett resultat av detta uppdrag föreslog myndigheten en ny e-tjänst för att göra det enklare för pensionärer och pensionssparare.

I sitt betänkande *Fokus premiepension* (SOU 2016:61) refererade 2016 års premiepensionsutredning bland annat till den sammanställning som gjordes i Riksrevisionens rapport över forskningsresultat om individens förmåga att hantera olika val. Utredningen framhöll också Riksrevisionens analys av förvaltning av kapital som tyder på att den som en gång gjort ett aktivt val inte nödvändigtvis gör aktiva val senare i livet. Detta innebär en risk för att pensionskapital blir felplacerat under tiden som en person är pensionär.

RiR 2014:17	
Det allmänna pensionssystemet – en granskning av granskningen	
Regeringen	Skr. 2014/15:34
Riksdagen	Bet. 2014/15:SfU9, rskr. 2014/15:118

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

Granskningen visade att det fanns brister i ISF:s granskning av det allmänna pensionssystemet och att granskningen av det allmänna pensionssystemet inte gjordes utifrån några risk- och väsentlighetsanalyser. Granskningen visade vidare att ISF gav för få relevanta rekommendationer i sina granskningsrapporter samt att regeringen inte använde resultaten från ISF:s granskningar i sin styrning av Pensionsmyndigheten. Pensionsmyndigheten använde inte heller resultaten från ISF:s granskningar i sitt utvecklingsarbete.

Regeringen rekommenderades att begära en tydlig avrapportering från ISF om var de stora riskerna inom pensionssystemet fanns samt att ge ISF i uppgift att genomföra risk- och väsentlighetsanalyser av pensionsområdet. Regeringen rekommenderades också att följa upp ISF:s verksamhet mot instruktionen och vid behov ändra instruktionen. Därutöver borde regeringen följa upp om och hur Pensionsmyndigheten använder sig av ISF:s rekommendationer. Pensionsmyndigheten rekommenderades att fördjupa sin dialog med regeringen om resultatet av ISF:s granskningar samt att ta till vara dessa för att utveckla sin verksamhet. ISF rekommenderades att utifrån en risk- och väsentlighetsanalys av pensionsområdet genomföra återkommande granskningar

av väsentliga områden samt att ta fram en strategi för hur granskningarna ska göras mer användbara för Pensionsmyndighetens verksamhet.

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten uppgav regeringen att den till stor del inte instämde i Riksrevisionens iakttagelser. Regeringen avsåg därför inte att vidta några ytterligare åtgärder utöver pågående och redan planerade utvärderingar. Regeringen delade dock Riksrevisionens bedömning att det kan finnas anledning att föra en diskussion med ISF och Pensionsmyndigheten om effekterna av ISF:s granskningsrapporter i syfte att säkerställa att de kommer till användning och bidrar till att förbättra Pensionsmyndighetens verksamhet och pensionssystemets funktion.

Riksrevisionens granskning och ISF:s verksamhet berördes av utredningen om tillsyn inom socialförsäkringsområdet som överlämnade sitt betänkande *Skapa tilltro – generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen* (SOU 2015:46) 1 maj 2015. Betänkandet innehåller förslag som har betydelse för ISF:s verksamhet och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

4.7 Socialutskottet (SoU)

- *Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej*
(RiR 2014:20)
- *Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan?*
(RiR 2014:22)

RiR 2014:20	Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej
Regeringen	Skr. 2014/15:52
Riksdagen	Bet. 2014/15:SoU13, rskr. 2014/15:214

Riksrevisionen har granskat hur överenskommelser mellan regeringen och SKL fungerar som styrmedel inom hälso- och sjukvården. Syftet med granskningen var att undersöka om användningen av styrmedlet överenskommelser fungerade väl inom hälso- och sjukvården. Granskningen berörde Socialdepartementet och Finansdepartementet.

Granskningen visade att överenskommelser blivit ett allt vanligare sätt för regeringen att styra sjukvården. Samtidigt visade granskningen att sättet att utforma och använda överenskommelser begränsade landstingens förutsättningar att långsiktigt styra vårdverksamheten på ett effektivt sätt. Granskningen visade också att den prestationsersättning som ofta kopplades till en överenskommelse bland annat inneburit att landstingen behövt ta ekonomiska risker för att delta. Prestationsersättningen riskerade därför att motverka målet om likvärdig vård i hela landet. Därutöver visade granskningen att överenskommelserna medfört en ökad administration för samtliga parter.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att samordna antalet överenskommelser i syfte att underlätta för landstingen att använda dem. Regeringen rekommenderades också att underlätta för landstingen att inkorporera överenskommelserna i landstingens egen styrning och planering. Därutöver rekommenderades regeringen att vara mer restriktiv med prestationsersättning. I de fall där regeringen fortsätter använda prestationsersättning borde man utreda och förtydliga hur landstingen ska redovisa ersättningen.

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen i Riksrevisionens iakttagelse om antal och samordning, samt riskerna i att överenskommelserna påverkade landstingens handlingsutrymme och förutsättningar att planera. Regeringen uttalade sin ambition att minska och samordna antalet överenskommelser för att minska det totala antalet styrsignaler och specifika krav. Regeringen instämde också delvis i Riksrevisionens kritik av prestationsersättningar och att dessa riskerade att sända motstridiga styrsignaler jämfört med det kommunala utjämnningssystemet och det kommunala självstyret. Regeringens intention var därför att mera noga överväga när prestationsbaserad ersättning bör användas, samt att bättre utvärdera resultat av överenskommelserna. Regeringen delade däremot inte Riksrevisionens bedömning att regeringen borde utreda och förtydliga landstingens

redovisning av prestationsersättningen, utan ansåg att det ankom på landstingen att följa gällande regelverk.

Sedan Riksrevisionens granskning 2014 har antalet överenskommelser inom vårdområdet inte förändrats utan är fortfarande totalt sju stycken. Samtidigt har regeringen minskat detaljstyrningen genom att prestationsbaserade ersättningar i överenskommelserna i princip har upphört. I stället har det generella statsbidraget till hälso- och sjukvården höjts. När regeringen ingår nya överenskommelser är ambitionen sedan 2014 att även planera för framtida förvaltning efter att överenskommelsen har upphört.

RiR 2014:22	Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan?
Regeringen	Skr. 2014/15:72
Riksdagen	Bet. 2014/15:SoU14, rskr. 2014/15:267

Riksrevisionen har granskat hur de statliga reformerna om vårdval och vårdgaranti påverkat primärvården. Gemensamt för de båda reformerna var att de syftade till en ökad tillgänglighet till vård.

Granskningen visade att reformerna hade gett positiva resultat i form av förbättrade kontaktmöjligheter och fler vårdcentraler. Granskningen visade också att reformerna hade fått en stark styreffekt i primärvården och att det hade blivit svårare att upprätthålla vårdens etiska principer. Enligt granskningen fanns tecken på att vårdkostnaderna hade ökat samtidigt som skillnaderna mellan landstingen inte hade minskat och vårdkrävande patienter hade missgynnats. De önskade effekterna för innovation och mångfald hade i stort sett uteblivit.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att ensa och förenkla utformningen av vårdvalssystem och ersättningsystem för primärvården. Regeringen borde också verka för att hälso- och sjukvårdslagens undantagsbestämmelse om särbehandling kom till användning. Därutöver rekommenderades regeringen att tydliggöra myndigheternas uppföljningsuppdrag.

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen i de flesta av Riksrevisionens iakttagelser. Regeringen avisade dock Riksrevisionens rekommendation att regeringen borde initiera ett arbete för att göra landstingens vårdvalssystem mer lika. Enligt regeringen vore det ett för stort ingrepp i det kommunala självstyret. Regeringen avisade också Riksrevisionens rekommendation att främja tillämpningen av undantagsbestämmelsen i hälso- och

sjukvårdslagen (1982:763). Regeringen bedömde att flera landsting redan gjort sådana upphandlingar som bestämmelsen syftar till, och att majoriteten av landsting i stället försökte justera sina ersättningssystem. Regeringen avsåg dock att följa Riksrevisionens rekommendation att se över myndigheternas uppföljningsuppdrag.

I budgetproposition för 2015 aviserade regeringen ett förslag till författningsändringar i syfte att avskaffa det obligatoriska vårdvalet inom primärvården. Förslag om att upphäva detta krav från och med 2015 lämnades i prop. 2014/15:15. Propositionen fick kritik i lagrådet och återkallades i december 2014.

I samband med behandlingen av regeringens skrivelse beslutade riksdagen om ett tillkännagivande för regeringen att ge Myndigheten för vård- och omsorgsanalys i uppdrag att utreda hur olika utformningar av ersättningssystem och primärvårdsuppdrag har påverkat primärvården. Regeringen gav myndigheten detta uppdrag i regleringsbrevet för 2016. Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2017.

I regleringsbrevet för 2015 gav regeringen Socialstyrelsen i uppdrag att kartlägga hur landstingens uppdrag till primärvården är formulerade. Socialstyrelsen publicerade sin återrapportering av uppdraget i februari 2016.

Välfärdsutredningen lämnade ett delbetänkande i november 2016. Utredningen lämnade en rad förslag som syftar till att göra regelverket för lagen (2008:962) om valfrihetssystem mer flexibelt. Slutbetänkandet ska lämnas i maj 2017.

I januari 2016 lämnade utredningen *Effektiv vård* sitt slutbetänkande. Utredningen föreslog att primärvården organiseras i form av allmän och riktad primärvård. Enligt förslaget ska den riktade primärvården fullgöra primärvårdens uppdrag för äldre med omfattande behov. Nuvarande lagstiftning om vårdval ska enligt förslaget endast gälla den allmänna primärvården. Riksrevisionens granskning refereras i betänkandet.

I juni 2016 tillsatte regeringen en delegation för att skapa bättre förutsättningar för kommuner och landsting att vidareutveckla en rättssäker och effektiv förvaltning. Riksrevisionens granskningsrapport utgör ett av underlagen för kommittédirektivet.

4.8 Utbildningsutskottet (Ubu)

- *Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare?*
(RiR 2014:18)
- *Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?*
(RiR 2014:25)

RiR 2014:18	Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare?
Regeringen	Skr. 2014/15:47
Riksdagen	Bet. 2014/15:UbU7, rskr. 2014/15:245

Riksrevisionen har granskat om systemet för dimensionering av lärarutbildning fungerar effektivt. Granskningen berörde Utbildningsdepartementet, universitet och högskolor, Universitetskanslersämbetet, Skolverket samt kommunala och enskilda huvudmän.

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

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att justera resurstilldelningssystemet i syfte att underlätta lärarutbildningar inom bristämnen även när studentantalet är litet. Regeringen borde också stimulera och underlätta ytterligare för lärosätena att samverka rörande lärarutbildningen med syfte att uppnå ökad specialisering mellan lärosätena. Vidare rekommenderades regeringen att fortsätta arbetet med att utveckla statistiken rörande verksamma lärare och i ökad utsträckning tillgängliggöra information för skolhuvudmännen. Regeringen rekommenderades även att utreda om examenstillståndsprövningen dessutom ska innefatta dimensioneringsaspekten.

Riksrevisionen rekommenderade lärosätena att arbeta mer systematiskt med studentrekrytering till lärarutbildning där brist råder på arbetsmarknaden. De rekommenderades också att på ett mer systematiskt sätt ha kontakt med alla typer av skolhuvudmän för att från dem inhämta information om framtida behov av lärare. Slutligen rekommenderades lärosätena att arbeta mer aktivt för att se till att den undervisande personalen matchar det behov som finns på arbetsmarknaden.

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen i att systemet för lärarförsörjning kunde fungera mer effektivt. Regeringen framhöll dock att systemet för dimensionering av högskoleutbildning endast bidrar med en begränsad del av hur man ska komma till rätta med den omfattande lärarbrist som råder inom vissa undervisningsområden, och att frågan om tillräcklig tillgång till kvalificerade lärare till stor del är en fråga om lärarkyrkets attraktivitet. I skrivelsen

hänvisade regeringen till budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1, utg.omr. 16) och att man där föreslagit flera omfattande reformer för att öka läraryrkets attraktivitet.

I skrivelsen hänvisade regeringen också till den då pågående utredningen om högskolans utbildningsutbud (dir. 2014:54) och menade att flera av Riksrevisionens rekommendationer omfattades av utredningens uppdrag. Utredningen redovisade sitt betänkande *Högre utbildning under tjugo år* (SOU 2015:70) i juni 2015. Utredningen drog slutsatsen att det nuvarande dimensioneringssystemet i huvudsak fungerade väl, men att åtgärder av justerande karaktär borde vidtas för att bättre tillfredsställa arbetsmarknadens behov. Utredningen föreslog ett antal åtgärder med fokus på samverkan mellan lärosäten och arbetslivets intressenter. Utredningens förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Regeringen hänvisade i sin skrivelse även till Universitetskanslersämbetets uppdrag att följa upp hur lärosätena arbetar med dimensionering och att föreslå eventuella åtgärder för att förbättra arbetet (U2013/7791/UH), som sedan 2014 finns inskrivet i myndighetens regleringsbrev. Regeringen hänvisade också till Skolverkets uppdrag att utveckla registret över pedagogisk personal (det s.k. lärarregistret). Skolverket fick även ett uppdrag att i samarbete med Universitetskanslersämbetet utarbeta en detaljerad prognos över behovet av olika lärarkategorier (U2014/4128/S) som redovisades i juni 2015. Med dessa åtgärder ansåg regeringen att Riksrevisionens granskning var slutbehandlad.

RiR 2014:25 Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?	
Regeringen	Skr. 2014/15:106
Riksdagen	Bet. 2014/15:UbU14, rskr. 2014/15:263

Riksrevisionen har granskat fyra specialdestinerade statsbidrag (Läraryftet II, Matematiklyftet, Karriärsteg och Arbetsplatsförlagt lärande) på skolområdet med avseende på om de bidrar till det övergripande målet om likvärdighet för eleverna. Granskningen berörde regeringen och Skolverket.

Granskningen visade att systemet med specialdestinerade statsbidrag på skolområdet inte fungerade tillräckligt effektivt och att det inte i tillräckligt hög grad bidrog till en likvärdig utbildning för eleverna. Bidragen var utformade på ett sätt som inte gynnade ett deltagande av de skolor och huvudmän som, sett till kunskapsresultat, bäst behövde insatserna. Granskningen visade också att vissa typer av skolor och huvudmän var underrepresenterade i bidragssatsningarna. Skolor med låga kunskapsresultat i årskurs 9 tog generellt emot statliga bidrag i mindre utsträckning än skolor med höga kunskapsresultat. I granskningen framkom även att enskilda huvudmän deltog i mindre utsträckning än kommunala huvudmän. Även om Skolverkets utrymme att

påverka deltagandet i de olika satsningarna var relativt begränsat, så bedömde Riksrevisionen att myndigheten hade kunnat genomföra fördjupade analyser av hur bidragen fördelade sig på skolnivå samt uppmärksamma regeringen på utfallet.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att överväga om de specialdestinerade statsbidragen borde utformas och riktas till skolor och huvudmän som är i större behov av statliga bidrag. Regeringen borde också vid utformningen av de förordningar som reglerar specialdestinerade statsbidrag anpassa villkoren så att de inte missgynnar huvudmän med små administrativa och ekonomiska resurser. Skolverket rekommenderades att följa upp och analysera vilka huvudmän och vilka skolor som tar del respektive inte tar del av de specialdestinerade statsbidragen. Vidare rekommenderades Skolverket att intensifiera arbetet med stöd och information till huvudmän och skolor som har ett identifierat behov av insatser och som deltar i bidragssatsningar i lägre utsträckning.

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen i att de specialdestinerade statsbidragen i högre utsträckning borde utformas och riktas till skolor och huvudmän som är i störst behov av statliga bidrag. Regeringen instämde även i att förordningar som reglerar statsbidrag borde utformas så att de inte missgynnar huvudmän med små administrativa och ekonomiska resurser. Regeringen hänvisade även till förslag på satsningar som lämnades i budgetpropositionen för 2015, vilka i större utsträckning riktats till huvudmän och skolor med störst behov, framför allt *Samverkan för bästa skola* och *Nationella skolutvecklingsprogram*.

Regeringen instämde i vikten av löpande information om eventuella skevheter i bidragsfördelningen och konstaterade att Skolverket påbörjat ett utvecklingsarbete på området. Vidare konstaterade regeringen att Skolverket redan genomförde insatser för stöd och information till skolor och huvudmän, men att arbetet kunde utvecklas.

I februari 2015 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att genomföra en myndighetsanalys av Skolverket där hanteringen av statsbidrag särskilt skulle belysas. I Statskontorets avrapportering konstaterades att utvecklingsarbete i syfte att effektivisera och modernisera hanteringen av statsbidrag pågick och bland annat hade resulterat i fler stickprovskontroller och uppföljningar, men också att Skolverket saknade ett tillräckligt IT-stöd för sin hantering. Därtill medförde Skolverkets interna, manuella hantering av statsbidrag risker och bedömdes som arbets- och tidskrävande.

Av Skolverkets årsredovisning för 2015 framgår att Statskontorets myndighetsanalys kom att få stor betydelse för den organisationsöversyn som Skolverket inledde våren 2015. I årsredovisningen redogörs även för det inledda arbetet med regeringsuppdragen *Samverkan för bästa skola* och *Nationella skolutvecklingsprogram*.

4.9 Utrikesutskottet (UU)

- *Swedfund International AB – Är finansieringen av bolaget effektiv för staten?*
(RiR 2014:16)
- *Valuta för biståndspengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet*
(RiR 2014:19)
- *Bistånd genom internationella organisationer – UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet*
(RiR 2014:24)

RiR 2014:16		Swedfund International AB – Är finansieringen av bolaget effektiv för staten?	
Regeringen		Skr. 2014/15:24	
Riksdagen		Bet. 2014/15:UU8, rskr. 2014/15:116	

Riksrevisionen har granskat om regeringens styrning av Swedfund International AB (Swedfund) var effektiv med avseende på kapitalförsörjning. Granskningen syftade också till att följa upp en tidigare granskning av Swedfund från 2009. Granskningen omfattade regeringen och Swedfund.

Granskningen visade att det saknades överväganden om varför Swedfunds verksamhet i huvudsak finansierades genom kapitaltillskott, och om alternativa finansieringsformer som till exempel lån hade övervägts. Granskningen visade också att Swedfund hade förbättrat flera centrala områden som behandlades i granskningen från 2009. Fortfarande fanns dock utrymme för förbättringar, framför allt avseende uppföljning av de utvecklingseffekter som Swedfunds investeringar resulterar i.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att i samband med kapitalbehovsanalyser för Swedfund ta fram underlag för att pröva alternativa finansieringsformer, till exempel lån. Swedfund rekommenderades att fortsätta utveckla uppföljningen av investeringarnas utvecklingseffekter samt att sätta upp fler mål för dessa. Swedfund borde dessutom överväga möjligheten att låta en oberoende aktör bedöma utvecklingseffekterna.

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskning instämde regeringen delvis i behovet av att i samband med kapitalbehovsanalyser ta fram underlag för att pröva alternativa finansieringsformer. Enligt regeringen hade åtgärder på detta område redan vidtagits i samband med den genomgång av bolaget som initierades i februari 2014, där behovet av att i kapitalbehovsanalyser överväga alternativa finansieringsformer var en viktig del. Regeringen instämde även i att analyserna kunde göras mer fullständiga och att Swedfunds arbete med att utveckla uppföljningen av verksamheten borde fortsätta. Regeringen ansåg att granskningen var slutbehandlad i och med skrivelsen.

Utrikesutskottet välkomnade Riksrevisionens granskning och ansåg att det fanns utrymme för ytterligare förbättringar av verksamheten, framför allt i uppföljningen av utvecklingseffekterna. Utskottet konstaterade också att regeringens skrivelse gav mycket kortfattade beskrivningar av vilka åtgärder den avsåg att vidta med anledning av Riksrevisionens granskning. Utskottet utgick från att regeringen på lämpligt sätt återkommer till riksdagen med en redovisning av vilka åtgärder som vidtagits med anledning av Riksrevisionens rekommendationer och utskottets synpunkter. Utskottet

föreslog därefter att regeringens skrivelse skulle läggas till handlingarna. Riksdagen biföll utskottets förslag.

I budgetpropositionen för 2015 gav regeringen viss information om utvecklingseffekterna av Swedfunds verksamhet. En genomgång av bolagets årsredovisningar 2013–2015 visade att bolaget inte nämnvärt ändrat redovisning av och arbete med uppföljningseffekter. Däremot fick bolaget 2015 en uppdaterad ägaravisning där önskvärda utvecklingseffekter specificerats.

I budgetpropositionen för 2016 föreslog regeringen ett kapitaltillskott på högst 400 miljoner kronor till Swedfund. Regeringen motiverade kapitaltillskottet med att det var svårt med andra finansieringsformer. Regeringen hänvisade också till att både Utrikesutskottet och Riksrevisionen hade efterfrågat en långsiktig finansieringsstrategi för Swedfund. Regeringen har för avsikt att återkomma till riksdagen i kommande ekonomiska propositioner med förslag om ytterligare kapitaltillskott till Swedfund.

RiR 2014:19 Valuta för biståndspengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet	
Regeringen	Skr. 2014/15:49
Riksdagen	Bet. 2014/15:UU17, rskr. 2014/15:167

Riksrevisionen har granskat om Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) samt regeringen och Regeringskansliets (Utrikesdepartementets) hantering av valutaväxling och valutarisker bidrar till ett effektivt och förutsägbart bistånd. Även Riksgäldskontoret (Riksgälden) har omfattats av granskningen, eftersom myndigheten ansvarar för det ramavtal som används vid statliga valutaaffärer.

Granskningen visade att Sidas och UD:s hantering av valutaväxling och valutarisker brast i effektivitet och förutsägbarhet. Valutarisker i biståndet hade inte beaktats och Sidas valutaväxlingar kostade mer än på jämförbara myndigheter. Valutahanteringen kunde enligt Riksrevisionen inte anses bidra till regeringens ambitioner om resultat, kostnadseffektivitet och transparens i biståndet.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att se till att svenska biståndsåtaganden inte präglades av valutarisker. Vidare borde regeringen säkerställa att myndigheter som påverkas av valutafrågor tar hjälp av Riksgälden, samt att Sida ges möjlighet att valutasäkra sina garantier.

Sida rekommenderades att säkerställa att myndighetens valutaköp genomfördes kostnadseffektivt. Myndigheten borde öka kunskapen i valutafrågor, och undersöka hur valutarisker för mottagare av svenskt bistånd kan minskas. Avslutningsvis rekommenderade Riksrevisionen Riksgälden att tydliggöra hur myndighetens ramavtal

för betalningstjänster kan användas, i syfte att säkerställa att valutaväxlingar kan genomföras effektivt.

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskning framhöll regeringen att en betydande del av Riksrevisionens rekommendationer skulle kunna tas om hand med en samlad likviditetshandling av utländsk valuta i staten. Regeringen hänvisade här till Riksgäldskontorets arbete med att införa ett centralt statligt valutakontokonto, som enligt plan skulle införas när det befintliga ramavtalet för betalningstjänster löpte ut den sista mars 2017. Regeringen bedömde vidare att det inte fanns något hinder för Sida att inom ramen för sitt administrativa uppdrag genomföra terminssäkring av de åtaganden som regeringen eller Regeringskansliet ingått.

I syfte att tydliggöra Sidas ansvar för valutahandlingen beslutade regeringen i juni 2015 att tydliggöra myndighetens uppgift att svara för en effektiv valutahandling för de åtaganden som ingår av regeringen eller Regeringskansliet i myndighetens instruktion. Sida har därefter infört en rutin för valutasäkring och ingått ett avtal med Riksgälden om terminssäkring. Under 2015 tecknade Sida fem valutaterminer med Riksgälden.

I maj 2016 upphandlade Riksgälden ett nytt ramavtal för betalningstjänster, som ska träda i kraft den första april 2017. Avtalet innebär att flera av de brister som påtalades i Riksrevisionens granskning kommer att hanteras. Exempelvis kommer avtalet att innebära betydande förbättringar för Sidas valutaköp, med garanterade marginaler för köp av USD och EUR på 25 punkter. Vid Riksrevisionens granskning var motsvarande marginal cirka 600 respektive 800 punkter.

RiR 2014:24	Bistånd genom internationella organisationer – UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet
Regeringen	Skr. 2014/15:92
Riksdagen	Bet. 2015/16:UU7, rskr. 2015/16:52

Riksrevisionen har granskat regeringens och Utrikesdepartementets hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet.

Granskningen visade att regeringens och Utrikesdepartementets hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet inte präglades av insyn, effektivitet och tydliga ansvarsförhållanden. Enligt Riksrevisionen gick det inte att avgöra om pengarna gick till de mest effektiva och relevanta organisationerna.

Riksrevisionen rekommenderade att regeringen borde vara den som fattar de formella besluten om fördelningen av svenska kärnstöd. Detta i syfte att underlätta

ansvarutkrävande och förbättra förutsättningarna för insyn i beslutsprocessen. Regeringen borde även överväga att införa en samlad rapportering av Sveriges multilaterala utvecklingssamarbete samt att utveckla redovisningen i budgetpropositionen.

Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) rekommenderades att säkerställa att beslut dokumenterades tydligt och informativt. Vidare rekommenderades Regeringskansliet att öka effektiviteten i hanteringen av det multilaterala utvecklingssamarbetet, att säkerställa en fungerande resultatuppföljning och att minska den administrativa bördan. Regeringskansliet rekommenderades också att säkerställa en ärendehantering och arkivering som var effektiv och främjade insyn.

Efter granskningen

I skrivelsen till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskning delade regeringen i allt väsentligt Riksrevisionens analys. Regeringen meddelade också att den avsåg att ta över beslutsfattandet om Sveriges kärnstöd samt hänvisade till ett antal genomförda och pågående aktiviteter för att förbättra effektiviteten och minska den administrativa bördan. Bland annat skulle ärendehantering, dokumentering och arkivering förbättras.

Utrikesutskottet föreslog i sitt betänkande att den skrivelse om verksamheten i de internationella finansieringsinstitutionerna som regeringen regelbundet överlämnar till riksdagen, borde utvecklas så att riksdagen får en samlad resultatanalys av arbetet i de multilaterala utvecklingsorganisationerna.

Utrikesdepartementet beslutade i juli 2015 om en ny vägledning för bidragshanteringen. I och med vägledningen etablerades ett nytt arbetssätt för de bidragsformer som omfattades av Riksrevisionens granskning. Det nya arbetssättet innebär att beslut numera fattas av regeringen, att det finns tydliga krav på dokumentation och analys i beslutsunderlag och att den administrativa bördan minskas. Regeringen aviserade att åtgärderna ska utvärderas via Utrikesdepartementets ordinarie processer för verksamhetsuppföljning och sammanställas i en utvärderingsrapport senast den 31 januari 2017.

Regeringen har sedan granskningen vid ett tillfälle, 2016, redovisat verksamheten i de internationella finansieringsinstitutionerna. Denna redovisning innehöll dock inte en samlad analys av arbetet med de multilaterala utvecklingsorganisationerna.

Utrikesutskottet framhöll i sitt efterföljande betänkande återigen behovet av en sådan analys, och påminde om sin behandling av Riksrevisionens rapport. Mot denna bakgrund föreslog utskottet att riksdagen för regeringen skulle tillkännage behovet av en utvecklad skrivelse. Utskottet föreslog att en utvecklad skrivelse bör lämnas till riksdagen vartannat år, med början för behandling våren 2018. Kammaren biföll utskottets förslag.

Riksrevisionen följer årligen upp vad som har hänt med anledning av granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen och modifierade revisionsberättelser från den årliga revisionen. Resultatet av 2017 års uppföljning presenteras i denna rapport.

Uppföljningen omfattar djup uppföljning av 20 äldre och översiktlig uppföljning av 21 nyare granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen. Den omfattar också 16 revisionsberättelser med modifieringen reservation, som den årliga revisionen lämnade för verksamhetsåret 2015.

Uppföljningen av effektivitetsrevisionens granskningsrapporter visar att de ger ett betydande bidrag till förbättringsarbetet i den statliga verksamheten. Samtidigt visar uppföljningen att problem också kan kvarstå efter flera år.

När det gäller den årliga revisionen visar uppföljningen att de myndigheter som fått en modifierad revisionsberättelse oftast vidtar relevanta åtgärder för att komma till rätta med problemen.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-435-3

Beställning: www.riksrevisionen.se