

Organisera oberoende granskning

Riksrevisionens första tio år

LOUISE BRINGSSELIUS
(FIL.DR)

Kopieringsförbud

Detta verk är skyddat av upphovsrättslagen. Kopiering, utöver lärares begränsade rätt att kopiera för undervisningsbruk enligt Bonus Presskopias skolkopieringsavtal, är förbjuden. För information om avtalet hänvisas till utbildningsanordnarens huvudman eller Bonus Presskopia.

Den som bryter mot lagen om upphovsrätt kan åtalas av allmän åklagare och dömas till böter eller fängelse i upp till två år samt bli skyldig att erlagga ersättning till upphovsman eller rättsinnehavare.

Denna trycksak är miljöanpassad, både när det gäller papper och tryckprocess.

Art.nr 37737

ISBN 978-91-44-09158-7

Upplaga 1:1

© Författaren och Studentlitteratur 2013

www.studentlitteratur.se

Studentlitteratur AB, Lund

Omslagslayout: Francisco Ortega

Omslagsbild: ***

Printed by **Printinghouse, Country** 2013

INNEHÅLL

Förord 7

KAPITEL 1 En historisk reform med förhinder 9

- En historisk reform 9
- Några tidiga kontroverser 12
- Syfte, frågeställningar och målgrupp 15
- Centrala begrepp 18

KAPITEL 2 Granskningsområdet och dess organisationer 21

- Granskningsområdet 21
 - Granskningen och de självständiga myndigheterna 21
 - Granskningen som trend i offentlig sektor 23
 - Granskning och utvärdering – hot eller möjlighet? 26
- Oberoende granskning i staten 30
 - Riksdagens kontrollmakt 30
 - Supreme Audit Institutions (SAI) 33
 - Statlig effektivitetsrevision 35
- Organisationsforskningen 39
 - Att leda och organisera verksamhet i allmänhet 39
 - Att leda och organisera professionella kunskapsorganisationer 42
 - Att leda och organisera inom offentlig sektor 45

KAPITEL 3 Förutsättningar och vägval vid oberoende granskning 51

- Att skapa förutsättningar för oberoende 51
 - Inledande analytiskt ramverk 51
 - Rekrytering 54

Finansiering	57
Beslutsfattande	58
Kultur och ledarskap	59
Att praktiskt leda och organisera för oberoende och kvalitet	60
Granskningsinriktning	61
Intern styrning	64
Externa relationer	67
Summering av studiens utgångspunkter	68
KAPITEL 4 Förberedelser inför Riksrevisionens bildande	73
Politiska och konstitutionella förberedelser	73
Politisk långbänk	73
En politisk kompromiss	75
Reglering av Riksrevisionens oberoende	78
Organisatoriska förberedelser	79
Förberedelser med riksrevisionsutredningen under regeringen (2001–2002)	79
Förberedelser med riksrevisionskommittén under riksdagen (2002)	84
Förberedelser med riksrevisorerna (2002–2003)	91
En historisk dag	97
KAPITEL 5 Riksrevisionens organisation	101
En organisation i förändring (eller inte?)	101
Riksrevisionens första organisation – förslag från Organisationsprojektet och verksamheten	101
Riksrevisionens första organisation – slutgiltigt beslut	107
Missnöje och åtgärder (2003–2006)	109
En överdirektör tillsätts (2005)	115
Ny ledningsorganisation (2006)	116
Fortsatt missnöje (2007–)	120
Organisationsförändring (2013)	122
Granskningsprocessen inom effektivitetsrevision	125
Omvärldsbevakning (val av granskningsområden)	126
Förstudie och huvudstudie	127
Uppföljningsstudier	129

Lokalisering 130

Nationell närvaro 130

Kontorslokaler i Stockholm 131

Medarbetarundersökningar 2004–2012 135

KAPITEL 6 Riksrevisionens kultur och ledarskap 139

Kulturerna på RRV och Riksdagens revisorer 139

Historia av konkurrens 139

Kulturella skillnader 142

Kulturella konflikter – underblåsta av chefer? 145

Riksrevisionens kultur 148

Kulturkrockar 148

Riksrevisionens värdeord – i teori och praktik 153

Personalpolitik 155

”Lågt i tak” 157

Kulturundersökning (2009) 160

Psykosocial kartläggning (2012) 161

Riksrevisorernas ledarskap 163

Berättelsen om ”Myran” 163

Förtroende för riksrevisorerna 165

Riksrevisorernas ledarstilar 166

Det tredelade ledarskapet 172

Medarbetarundersökningar 2004–2012 174

KAPITEL 7 Granskningsinriktning och externa relationer 177

Problemorienterad revision 177

Från ansvarsutkrävande mot främjande revision? 186

Från konfrontation mot samarbete? 198

KAPITEL 8 Förväntningar, intentioner och faktiska vägval 203

Riksrevisionsutredningen 203

Förväntningar och val av granskningsinriktning 206

Förväntningar och val av attityder i externa relationer 208

Förväntningar och val av intern styrning 209

Riksrevisionens effektivitet och prestation i övrigt 214

KAPITEL 9 Hur kan utvecklingen förstås? 223

- Naturligt kaos efter reform 223
- Valet av riksrevisorer 224
- Det tredelade ledarskapet 227
- Förväntningar från omgivningen 230
- Reglering av Riksrevisionens mandat och verksamhet 233

KAPITEL 10 Avslutande diskussion 237

- Att skapa förutsättningar för oberoende 237
- Att leda och organisera oberoende granskning 240
 - Granskningsinriktning 240
 - Intern styrning 244
 - Externa relationer 245
- Två konkurrerande styrfilosofier 246

KAPITEL 11 Slutsatser 249

- Slutsatser i fallet Riksrevisionen 249
- Slutsatser om granskningssamhället och oberoende granskning i allmänhet 252
- Fortsatt forskning 254

Källförteckning 255

Appendix A: Studien bakom denna bok 269

Appendix B: Konstitutionell reglering av Riksrevisionens verksamhet 273

- Regeringsformen (RF) 273
- Riksdagsordningen (RO) 274
- Lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. 275
- Lag (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen 277
- Riksdagsordningen 279

FÖRORD

Detta manus har vuxit fram över mer än tio års tid. Det känns härligt att i dag kunna presentera denna exposé över Riksrevisionens vägval och att få utrymme för analys och diskussion kring oberoendets förutsättningar. Ett mycket omfattande arbete har legat till grund för boken, som också är resultatet av en inspirerande och utvecklande personlig resa.

Många har delat mitt engagemang i boken och kommenterat utkast i olika versioner. Jag vill börja med att rikta ett stort och varmt tack till alla nuvarande eller före detta medarbetare vid Riksrevisionen, för deras öppenhet i intervjuer och diskussioner. Jag vill också tacka nuvarande och före detta riksrevisorer, som utöver intervjuer har bistått med omfattande tillträde till myndigheten. För detta är jag också skyldig ett varmt tack till före detta riksdagsdirektör Anders Forsberg, som en gång öppnade dörren till detta spännande studieobjekt.

Bokmanuset har presenterats och diskuterats vid seminarier vid Stockholms universitet och Lunds universitet, hösten 2012. Tack till alla som har deltagit. Ett särskilt tack vill jag rikta till ett antal personer som har valt att titta särskilt noga på manuset, för kommentarer och uppmuntran. Först ska jag nämna professor Lennart Lundquist (Lunds universitet) och docent Shirin Ahlbäck Öberg (Uppsala universitet). De har båda bidragit med inspiration och ett positivt engagemang sedan många år tillbaka och de har också varit viktiga bollplank vid slutrevideringen av detta bokmanus. Jag vill också rikta ett varmt tack till professor Rune Premfors, professor Daniel Tarschys, docent Göran Sundström (samtliga Stockholms universitet), professor Mats Benner (Lunds universitet) samt docent Patrik Hall (Malmö högskola).

För ekonomiskt stöd vill jag rikta ett stort tack till Ragnar Söderbergs stiftelse, som har bidragit med ett generöst anslag.

Man kunde tänka sig att jag i och med detta opus skulle vara färdig med min forskning om Riksrevisionen. I dag är mitt engagemang i dessa statens granskare emellertid större än någonsin och jag har just inlett ett nytt forskningsprojekt, där jag jämför Riksrevisionen med motsvarande granskningsmyndighet i en rad andra länder. Denna bok ska därför ses som ett avstamp inför detta nästa spännande steg. Det är min övertygelse att diskussionen kring organisatoriska förutsättningar för god granskning och utvärdering bara har börjat.

Louise Bringselius

Lund i maj 2013

En historisk reform med förhinder

Bildandet av Riksrevisionen betecknades av många som en historisk reform. Vägen fram till beslutet hade inte varit rak, men efter decennier av diskussioner hade man till sist nått politisk enighet. I och med det, och i och med att de konstitutionella ramarna kom på plats, trodde många att reformen var i hamn. Genomförandet har emellertid blivit en betydligt stormigare resa än vad man hade väntat sig. I detta inledande kapitel ges en introduktion till Riksrevisionen som studieobjekt och syftet med boken klargörs. Därefter, i kapitel 2, följer ett teoretiskt ramverk.

En historisk reform

Bildandet av Riksrevisionen år 2003 hade föregåtts av decennier av politiska överläggningar. När Sveriges riksdag år 2001 beslutade att reformen verkligen skulle äga rum, var det en stor händelse i svensk politisk historia. Sverige skulle äntligen få en sammanhållen och genuint oberoende *Supreme Audit Institution*¹, i linje med vad som hade utvecklats till internationell standard. Riksrevisionen fick i uppgift att granska all verksamhet som bedrivs av staten, för att på så vis verka för demokratisk insyn, god resursanvändning och effektiv förvaltning. Myndigheten ersatte Riksrevisionsverket (RRV) och Riksdagens revisorer, vars medarbetare fördes över till den nya organisationen². Flera betonade magnituden av reformen.

1 Supreme Audit Institution (SAI) är den internationella beteckningen för den oberoende granskningsmyndighet som ansvarar för effektivitetsrevision och finansiell revision i staten. Normalt har denna en självständig placering under det nationella parlamentet. Deras mandat kan emellertid skilja sig åt (se National Audit Office, 2005).

2 I enlighet med 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd.

Det är den hittills största och principiellt viktigaste förändringen i kontrollmakten som gjorts i 1974 års regeringsform.

ISBERG, 2003, s. 247

Beslutet representerar inget mindre än en konstitutionell revolution.

AHLBÄCK ÖBERG, 2001, s. 25

De konstitutionella arrangemang som föregick reformen var rigorösa. Sverige har ibland använts som en internationell förebild när det gäller kontrollmakten (Sveriges riksdag, 2000/01:KU8, s. 10) och det låg nära till hands att tro att man förväntade sig att göra detsamma när det gällde dessa arrangemang. I sin operativa verksamhet förväntades Riksrevisionen dessutom fungera som en nationell förebild bland myndigheter i staten (Sveriges riksdag, 2008/09:URF1, s. 115).

För att säkerställa att Riksrevisionen skulle uppfattas som trovärdig och ges goda förutsättningar för kvalitet i granskningen, var det avgörande att granskningens oberoende kunde säkras. Dess självständiga ställning skulle också skilja denna myndighet från dess företrädare – RRV och Riksdagens revisorer. Exempelvis säkerställde man nu att Riksrevisionen inte skulle vara underkastad den årliga budgetprövningen. Oberoendet sågs framför allt som en fråga om myndighetens relation till den exekutiva makten, dvs. regeringen.

Trots dessa utmärkta förutsättningar kom Riksrevisionens första år att präglas av omfattande motsättningar, i såväl interna som externa relationer. Dessa kontroverser avsåg till stor del organisatoriska vägval som riksrevisorerna stod bakom, avseende granskningsinriktning, relevans och kvalitet, intern styrning och externa relationer.

I synnerhet märktes detta inom effektivitetsrevisionen, som är den revisionstyp där det finns störst utrymme för skönsmässiga bedömningar. Det är också den revisionstyp vars resultat tenderar att uppfattas som mest kontroversiella i den nationella politiska debatten. Som jag kommer att visa, utvecklades denna revision, under de första tre riksrevisorernas ledning, i en annan riktning än vad som var internationellt vedertaget och vad som såväl riksdagen (Sveriges riksdag, 2008/09:URF3, s. 47 f) som de professionella utredarna (Bringselius, 2008) ansåg önskvärt. I stället för breda traditionella granskningar, i linje med den tradition som hade utvecklats såväl internationellt, som vid RRV och Riksdagens revisorer, valde man att omtolka effek-

tivitetsrevisionens inriktning till en fråga om primärt ansvarsutkrävande och regelefterlevnad. Utvecklingen var, som denna studie visar, resultatet av ett medvetet systematiskt arbete från de första riksrevisorernas sida. Det fick också snart genomslag i rapportproduktionen (Grönlund, Svärdesten & Öhman, 2011).

Utöver frågan om effektivitetsrevisionens inriktning har Riksrevisionens första tio år präglats av betydande meningsskiljaktigheter kring den interna administrationen och organisationshierarkin. Omfattande system för styrning och kontroll har etablerats och den professionella autonomi har minskat väsentligt, jämfört med hur verksamheten var organiserad på RRV och Riksdagens revisorer. Allt mer omfattande beslutsbefogenheter har koncentrerats till riksrevisorerna, trots att man från riksrevisorernas sida över lag har saknat (gedigen) erfarenhet från arbetet med effektivitetsrevision. I jämförelse med andra myndigheter, har Riksrevisionen utvecklat en stor administrativ överbyggnad (ESV 2008:35) och kontrollsystemen i granskningsprocessen är omfattande. Delvis till följd av detta, ligger kostnaden för varje granskningsrapport inom effektivitetsrevisionen i dag på över fyra miljoner kronor (se kap. 7).

Riksrevisionens organisationskultur har präglats av en rädsla för att göra fel. I synnerhet under de första åren hade man problem med en tyst kultur, där utredare inte öppet vågade uttrycka kritik. Även i dag betecknar vissa Riksrevisionen som en räddhågsen organisation med dåligt självförtroende. En av de nuvarande riksrevisorerna uttrycker oro över denna försiktighet internt och över svårigheterna att i dag ändra denna kultur (riksrevisor Gudrun Antemar, intervju nr 99, juni 2012).

Riksrevisionen har vidare kritiserats för att ha en alltför konfrontatorisk hållning i relation till såväl riksdagen (huvudmannen) som granskningsobjekten. Vissa menar att myndigheten, i strävan efter att markera sitt oberoende, hade gått till överdrift i andra riktningen. I en intressentundersökning från år 2007 (Gullers grupp) konstaterar exempelvis en intervjuperson från en myndighet att denne upplever att Riksrevisionen försöker att visa sitt oberoende genom att agera som en fiende.

De måste känna sig trygga i sitt oberoende, inte vara oberoende genom att vara fiende. Det har de inte lyckats med, de är för aggressiva. Jag tycker de ska försöka hitta ett mycket mer självsäkert förhållningssätt i oberoendet.

De ska kunna lyssna på vem som helst, men ändå vara oberoende och kunna göra en oberoende rapport. Helt enkelt bli självsäkrare i sin oberoenderoll.

GULLERS GRUPP, 2007, S. 13F

Efter två ovanligt kritiska betänkanden från Sveriges riksdag, presenterade år 2008 och 2009 (Sveriges riksdag, 2008/09:URF1, 3) samt vissa lagändringar år 2010-2011, finns tecken på att situationen på myndigheten håller på att förbättras väsentligt. De tidigare riksrevisorerna har ersatts av nya och det finns idag en större samsyn mellan Riksrevisionen och dess avnämare om Riksrevisionens roll och uppgift. Samtidigt kvarstår vissa andra problem, som ett antal undersökningar år 2011–2012 visar (Bringselius, 2011; Previa, 2012; SCB, 2012).

Mot denna bakgrund kan Riksrevisionens bildande betraktas som en reform med förhinder. Jag ska fördjupa min beskrivning genom att rekapitulera några av de frågor som vållade motsättningar under åren närmast efter Riksrevisionens bildande, innan jag närmare positionerar denna bok och det teoretiska bidrag som den avser göra.

Några tidiga kontroverser

Redan under förberedelserna inför Riksrevisionens bildande framfördes högljudd kritik. Det gällde då kostnaderna för flytten i samband med reformen, men också kostnaderna för Riksrevisionens hela verksamhet. En utredning under regeringen hade år 2002 föreslagit att myndigheten skulle få en mer begränsad budget än vad de tidigare båda granskningsorganen, RRV och Riksdagens revisorer, hade haft gemensamt (se kapitel 3). Detta ändrades senare. Journalisten på SVT Aktuellt förklarade:

Ja, totalt sett blir den nya Riksrevisionen dyrare i drift än RRV och Riksdagens revisorer, visar Aktuells granskning. Den utredning som ligger till grund för den nya myndigheten innehöll förslag som innebar minskade kostnader med 37 miljoner kronor om året, jämfört med RRV och Riksdagens revisorer. Men då de förslagen har upphävts under riksdagsbehandlingen, jämfört med utredningen, blir Riksrevisionen i stället 47 miljoner dyrare.

SVT AKTUELLT 2003-02-10

Samma dag som Riksrevisionen bildades, den 1 juli 2003, rapporterade media om valet av enhetschefer till den nya myndigheten. De nytillträdna riksrevisorerna hade valt att rekrytera merparten (i genomsnitt omkring tre av fyra) av dessa chefer från RRV, men ingen från Riksdagens revisorer – trots att det hade varit ett uttalat mål under reformförberedelserna att dessa båda myndigheter skulle ges lika mycket inflytande. Dagens Nyheter skrev, under rubriken ”Storbråk i nya Riksrevisionen”:

På tisdagen startades den nya Riksrevisionen. Men redan har ett internt gräl startat. Trots att myndigheten är en sammanslagning av Riksrevisionsverket och riksdagens revisorer finns ingen av cheferna från riksdagens revisorer med.

DAGENS NYHETER, 2012-07-01

Beslutet att inte rekrytera någon enhetschef från Riksdagens revisorer vållade även missnöje internt, bland medarbetare från såväl RRV som Riksdagens revisorer. Det blev inte bättre när riksrevisor Lennart Gruffberg förklarade att fördelningen av cheferna berodde på att man enbart hade rekryterat utifrån kompetens.

Ett par dagar senare fortsatte kritiken gällande rekryteringen av enhetschefer till Riksrevisionen. Då gällde det misstänkt jäv hos en av dessa enhetschefer. Hon hade, liksom en av riksrevisorerna, rekryterats från Finansdepartementet. I sin nya roll fick hon till uppgift att granska den verksamhet som hon hade arbetat med tidigare – och där hennes sambo dessutom nu var verksam som ny budgetchef. Dagens Nyheter förklarade:

En av de tre riksrevisorerna, Eva Lindström, rekryterades direkt från finansdepartementet där hon var budgetchef. Hon har nu rekryterat och tagit med sig departementsrådet Charlotta Gustafsson från samma budgetavdelning. Som ny chef för effektivitetsrevisionen ska Charlotta Gustafsson granska Regeringskansliet och sina tidigare kolleger. Men hennes avdelning ska även granska hennes sambo Ulf Bengtsson, som nu blivit ny budgetchef efter Eva Lindström.

DAGENS NYHETER, 2012-07-03

Riksrevisorerna ändrade sedan så att den aktuella chefen inte fick ansvar för granskningar på just detta område, men rekryteringen kvarstod i övrigt.

Från riksdagens sida upplevde man tidigt att de nyttillträdde riksrevisorererna i alltför hög grad markerade distans. Riksdagsledamot Anders G. Högmärk (M) gick ut och varnade för detta redan i samband med reformen. Han betonade att även om Riksrevisionen hade en självständig position, så var riksdagen fortfarande dess huvudman och också avnämare av dess rapporter. Ett visst avstånd till riksdagen är bra, men inte för mycket, menade Högmärk och varnade för att Riksrevisionens strävan efter att bli helt oberoende riskerade att göra myndigheten svagare.

Man har velat kapa banden helt med riksdagen. Men banden ska inte kapas. Det är ju riksdagens myndighet.

ANDERS G. HÖGMÄRK I INTERVJU I DAGENS NYHETER, 2012-07-04

Illustrerande för distanseringen var myndighetens logotyp, som flera reagerade mot, däribland Högmärk (Dagens Nyheter, 2012-07-04). Till skillnad från exempelvis Riksdagens ombudsmän (JO), hade Riksrevisionen valt att avstå från att inkludera de tre kronor som symboliserade riksdagen, när myndighetens logotyp utformades. I stället hade man en korrigeringsbock med ett öga.

I oktober 2003, tre månader efter Riksrevisionens bildande, rapporterade SVT Aktuellt om hur Riksrevisionen hade betalat dyra avgångsvederlag för att sortera ut medarbetare i samband med reformen:

Tveksamma avtal när den nya Riksrevisionen säger upp anställda. Mångmiljonbelopp till personer som inte arbetar. [...] De som blivit uppsagda har fått upp till 20 månadslöner i avgångsvederlag, några för att därefter direkt gå över i så kallad avtalspension från 60 års ålder. Totalt kostar de här uppgörelserna staten, det vill säga skattebetalarna, drygt 20 miljoner kronor.

SVT AKTUELLT, 2003-10-08

Våren 2004 kunde SVT Aktuellt (2004-04-06) visa att Riksrevisionen hade mycket dålig kontroll över sina ekonomiska och administrativa rutiner och att man hade lagt stora belopp på intern representation. Detta är frågor som Riksrevisionen själv hade till uppgift att granska hos andra myndigheter, varför situationen blev särskilt känslig. Svenska Dagbladet rapporterade, med hänvisning till SVT Aktuellets undersökning:

Vid halvårsskiftet i fjol började den nya Riksrevisionen sin verksamhet med att granska andra myndigheters ekonomi och representation. Sedan dess har Riksrevisionen själv representerat för 1,7 miljoner kronor. [...] Nyhetsprogrammet har reviderat Riksrevisionens egen representation. Summan motsvarar 5 800 kronor per anställd. Aktuellt finner bland annat stora brister i intern kontroll och bokföring. Flera tjänstemän har, mot gällande regler, låtit staten betala även för familjemedlemmar vid representation utomlands.

SVENSKA DAGBLADET, 2004-04-07

Riksrevisorerna kallades till konstitutionsutskottet för en hearing i frågan och lovade förbättrade rutiner.

Situationen internt i myndigheten blev samtidigt alltmer infekterad. Särskilt gällde detta relationen mellan utredare och riksrevisorer, där medarbetare talade om en ömsesidig förtroendeklyfta. Hösten 2004 visade en medarbetarundersökning att endast 20 procent av de anställda hade förtroende för riksrevisorerna (SIFO, 2004). Under rubriken ”Riksrevisorerna får hård kritik av personalen” förklarade Svenska Dagbladet:

Personalen på de nybildade myndigheten Riksrevisionen riktar mycket stark kritik mot ledningen. I en intern undersökning kritiseras cheferna för toppstyrning, dålig kommunikation och otydlighet. Förtroendet för de tre riksrevisorerna är mycket lågt.

SVENSKA DAGBLADET, 2004-09-08

Allt fler medarbetare uttryckte också kritik mot Riksrevisionens kostnader för administrationen, men riksrevisorerna hävdade att dessa var rimliga (se bl.a. interntidningen Kuriren nr 2005/05 och framåt). Kritiken mot organisationsstrukturen var också omfattande, liksom mot den nya inriktningen mot regelsterlelvnad och ansvarsutkrävande, som riksrevisorerna påkallade inom effektivitetsrevisionen.

Syfte, frågeställningar och målgrupp

Som ett instrument i riksdagens (och därmed medborgarens) kontrollmakt, utgör Riksrevisionen en viktig del av den moderna demokratin. Riksrevisionen ska bidra till att medborgaren får kännedom om hur den statliga

förvaltningen fungerar, så att denne sedan ska kunna ställa de politiska makthavarna till svars i fria allmänna val. Riksrevisionens betydelse som instrument i kontrollmakten gör att myndigheten är ett viktigt studieobjekt. Forskningen om Riksrevisionens verksamhet emellertid är begränsad. Eftersom slutsatserna i Riksrevisionens granskningsrapporter kan få långtgående konsekvenser i politik såväl som i förvaltning, är det viktigt att också Riksrevisionen själv blir föremål för oberoende granskning. Riksrevisionens utveckling sedan bildandet år 2003 är också intressant att dokumentera för våra historiska arkiv. Det är sällan som riksdagen står som huvudman vid myndighetsreformer, och när Riksrevisionen bildades var det omkring 200 år sedan en ny myndighet senast hade bildats under Sveriges riksdag. Erfarenheten på detta område är således inte särskilt omfattande. Slutligen är Riksrevisionen intressant även som ett exempel på ett reformarbete, i allmänhet i den offentliga förvaltningen.

Syftet med denna studie och bok är att försöka förstå organisatoriska vägval med avseende på intern styrning, externa relationer och granskningsinriktning, vid oberoende granskning. Särskild uppmärksamhet ägnas åt effektivitetsrevisionen vid Supreme Audit Institutions i allmänhet och svenska Riksrevisionen i synnerhet.

Inledningsvis utvecklar jag ett teoretiskt ramverk för att förstå granskningsområdet och dess problematik, liksom problematiken i kunskapsintensiv verksamhet i allmänhet. Här analyseras vidare oberoendets förutsättningar och de några av de organisatoriska vägval som görs i granskningsverksamhet. Därefter redogör jag för bildandet av Riksrevisionen och myndighetens organisatoriska vägval under de första tio åren (2003–2013). Vägvalen återges i synnerhet med fokus på intern styrning, i termer av dels formell organisation, dels kultur och ledarskap. I ett separat kapitel diskuteras hur Riksrevisionens vägval – med avseende på intern styrning (organisation och kultur), granskningsinriktning och externa relationer - svarar mot förväntningar och intentioner när myndigheten bildades. Därefter ges fem tänkbara förklaringar till de problem som Riksrevisionen har genomgått under åtminstone de första 5–7 åren av myndighetens verksamhet. Boken avrundas med en diskussion kring lärdomar avseende hur man leder och organiserar oberoende granskning, men också kring hur man reglerar detta oberoende.

Lärdomarna från Riksrevisionen kan användas för att analysera och förstå frågor avseende organisation och ledarskap även inom annan typ av

utredande eller granskande verksamhet, såsom den som bedrivs vid privata revisionsbyråer, i konsultverksamhet och i olika myndigheter. Studien tangerar bland annat (den främst statsvetenskapliga) litteraturen om styrning av staten, litteraturen om revision och utvärdering samt organisationsforskningen. Forskningen om granskningsområdet lider i allmänhet av en brist på studier om granskningens praktik (Power, 2003a). En anledning till det är oviljan att släppa in forskare för närgångna studier i privat verksamhet (ibid.). Därför är den studie om Riksrevisionens granskningsarbete, som jag här presenterar, ovanlig. Den är också viktig därför att den kombinerar organisationsforskning och statsvetenskaplig forskning, vilket återkommande har efterlysts (Kelman 2005; Bozeman 2013).

Boken är disponerad utifrån följande sex frågeställningar. Kapitel där respektive frågeställning behandlas anges inom parentes.

- 1 Hur kan man analytiskt förstå och studera oberoendets olika förutsättningar och de vägval man gör i ledning och organisering av oberoende granskning? (Kapitel 2–3)
- 2 Hur gick förberedelserna inför Riksrevisionens bildande till? (Kapitel 4)
- 3 Hur valde riksrevisorerna sedan att organisera och leda verksamheten, hantera externa relationer samt inrikta granskningen? (Kapitel 5–7)
- 4 Hur svarar Riksrevisionens vägval mot förväntningar och intentioner från omgivningen (i synnerhet från riksdagen)? (Kapitel 8)
- 5 Hur kan man förstå och förklara Riksrevisionens utveckling? (Kapitel 9)
- 6 Vad kan man sammanfattningsvis lära avseende att leda och organisera oberoende granskning i allmänhet och effektivitetsrevision vid en SAI i synnerhet? (Kapitel 10–11)

Det teoretiska ramverket presenteras i kapitel 2–3. I kapitel 4 beskrivs de juridiska och organisatoriska förberedelserna inför bildandet av Riksrevisionen. Empiriska data avseende organisation och ledarskap/kultur presenteras i kapitel 5–7. Därefter följer en analys, uppdelad på resterande kapitel (kapitel 8–11).

Boken riktar sig till en bred publik. Den riktar sig primärt till forskare,

men också till personer som är verksamma i olika typer av granskningsverksamhet samt studenter vid högskolor och universitet. Den riktar sig, inte minst, till en intresserad allmänhet. Med tanke på hur många som är sysselsatta med olika typer av granskning – som beställare av granskningar, genomförare av granskningar, eller som föremål för granskning – bör det vara många som kan finna erfarenheterna från Riksrevisionens första tio år vara av intresse.

Centrala begrepp

För att undvika förvirring kommer jag här klargöra hur jag använder ett antal centrala begrepp i den här boken. Övriga begrepp definieras inne i den löpande texten.

Framför allt ber jag läsaren att notera att jag använder begreppen *självständig*, *autonom* och *oberoende* som synonyma. Även om det finns nyansskillnader, bedömer jag dem inte som väsentliga.³

Oberoende =	Handlingsfrihet och handlingsförmåga. (Används här som synonymt med autonomi och självständighet.)
Organisatorisk autonomi =	Utrymme för organisationen att utan <i>yttre</i> påverkan fatta beslut i organisationens angelägenheter.
Professionell autonomi =	Utrymme för de professionella att självständigt tillämpa sitt professionella omdöme i sitt dagliga arbete och att kollegialt utveckla sin professionella kunskapsbas.
SAI =	Supreme Audit Institution, dvs. en självständig myndighet under det nationella parlamentet, med uppgift att granska staten (och ibland mer – dess mandat skiljer sig åt något mellan olika länder). I Sverige heter denna myndighet Riksrevisionen. I exempelvis Storbritannien heter den National Audit Office (NAO). Den engelska beteckningen för

³ Handlingsutrymme och handlingsförmåga står i centrum i dessa definitioner. Verhoest et al. (2004, s. 104) refererar på ett liknande sätt till (formell) autonomi som "avsaknaden av begränsningar i den faktiska förmågan till beslutsfattande på en myndighet". Gilardi (2002) erbjuder en likartad definition.

	den svenska Riksrevisionen är SNAO, som står för Swedish National Audit Office.
INTOSAI =	International Organization for Supreme Audit Institutions, dvs. en internationell intresseorganisation i vilken SAI:er från ett stort antal av världens alla länder ingår.
Utredare =	Revisor inom effektivitetsrevisionen på Riksrevisionen. Jag har valt att använda begreppet utredare i stället för revisor, dels för att undvika sammanblandning med de politiskt valda revisorerna på Riksdagens revisorer eller revisorerna inom årlig (finansiell) revision, dels för att markera att det handlar snarare om utredning än om revision i dess traditionella bemärkelse.
Granskning =	Utredning, tillsyn, revision. Samtliga dessa begrepp hanteras här synonymt, eftersom skillnaden i regel är försumbar och annars framgår av sammanhanget.

Granskningsområdet och dess organisationer

Varför har granskningsområdet uppstått och vilka är riskerna med det? Vad vet vi om hur man kan leda och organisera oberoende granskning? Det är ett par av de frågor som jag kommer att närma mig i det här kapitlet, som är tänkt att introducera temat oberoende granskning.

Granskningsområdet

Begreppet granskningsområdet är i dag etablerat både i Sverige och internationellt. Parallellt talar man om kunskapsområdet och expertsamhället. Dessa tre begrepp syftar alla till att fånga in en liknande samhällstrend. Vi ska börja med att titta på varför granskningen har blivit ett så vanligt inslag i vår vardag, för att sedan reflektera kring huruvida den explosionsartade ökningen av granskning som samhällsinslag ska förstås som ett hot eller som en möjlighet.

GRANSKNINGEN OCH DE SJÄLVSTÄNDIGA MYNDIGHETERNA

Med begreppet ”granskningsområdet” (bl.a. Power 1997) avses en trend som både berör och sysselsätter många människor. Granskningen utförs av revisorer vid privata revisionsbolag, tjänstemän vid statliga granskningsmyndigheter, åklagare, polis, journalister och många andra. I takt med att inslaget av granskning sprids i vårt samhälle, har det emellertid uppdragats att man inte alltid kan lita på granskarna eller granskningarna. Ibland håller granskningen låg kvalitet eller brister i oberoende. Man märker hur granskningen kan fungera som en legitimerande kuliss, snarare än med syftet att skapa ett gediget underlag för rationellt beslutsfattande (Power, 2003b). På samma vis

som människor i allt högre grad ifrågasätter auktoriteter på andra områden, riktar man därför nu även kritiska blickar mot samhällets granskare. Hur väljer man vad man ska granska och hur och av vem formuleras slutsatserna? Hur vet vi att granskningen är oberoende och håller hög kvalitet?

I förvaltningssammanhang avser man med begreppet granskningssamhälle i regel det faktum att allt större resurser ägnas åt kontroll på distans (under beteckningar som övervakning, utvärdering, tillsyn), jämfört med de resurser som ägnas åt den operativa verksamheten. Granskningen kopplas till en trend från *government* (nära ledning) till *governance* (distanserad styrning) (se exempelvis Pollitt & Bouckaert, 2011). Det kan synas märkligt i en tid när västvärldens ekonomier står under hård press, men tanken med granskningssamhället är att man ska åstadkomma bättre kvalitet och högre effektivitet i den offentliga sektorn. Det är en anledning till att allt fler länder anammar en modell med delvis fristående (självständiga) myndigheter. I Sverige har vi haft en sådan förvaltningsmodell sedan lång tid tillbaka.

Trenden med allt fler (helt eller delvis) fristående myndigheter under regeringen kallas internationellt för *agencification* (där *agency* betyder förvaltningsmyndighet). Tanken är att man med dessa myndigheter ska kunna skilja politik från implementering och låta professionella tjänstemän, snarare än politiker (som får antas ha mindre kännedom om, och tid för, operativa organisatoriska frågor), ombesörja implementeringen. Modellen är emellertid inte problemfri, och det ökade behovet av granskning är en av de konsekvenser som följer på den.

Ett problem med modellen med delvis självständiga myndigheter är att det kan vara svårt att klargöra vem som bär ansvaret för verksamhetsproblemen. Detta problem blir alltmer konkret i olika länder. Man talar om *blame-avoidance*, för att beskriva en situation där politiska beslutsfattare, såväl som förvaltningens chefer och tjänstemän, undviker att ta på sig ansvaret för verksamheten (Hood, 2002, 2007; Hood & Rothstein, 2001; Weaver, 1986; Kelman, 2005; Bringselius, 2012a). Man kan också fråga sig vad som avses med ansvar – är det politiskt, ekonomiskt, juridiskt eller moraliskt ansvar?

Ytterligare en anledning till det ökade behovet av granskning, vid en modell med delvis självständiga (jag skriver delvis, för de är sällan fullständigt självständiga) myndigheter, är att det kan vara svårt för politiker att veta hur förvaltningen verkligen fungerar. Politiska beslutsfattare behöver både inblick och kontroll för att kunna ändra sin styrning i regleringsbrev och

direktiv, men samtidigt kan de inte själva vara engagerade i operativa frågor. Man är därför hänvisad till möjligheten att skapa särskilda granskningsmyndigheter. Detta gäller inte minst i Sverige, där Regeringskansliet är litet i jämförelse med motsvarande verksamhet i andra länder (SOU 1997:57; SOU 2008:118). Annars hade man i någon mån kunnat ålägga dessa tjänstemän att kontrollera myndigheterna mer i detalj.

Den yttersta grundvalen för granskningsområdet är i detta sammanhang, liksom i många andra, en politisk önskan om större möjligheter till ansvarsutkrävande och kontroll (Power, 1997). För att detta ska vara möjligt har man varit tvungen att formalisera rutiner och system i organisationer, så att dessa blir möjliga att granska. Det har också lett till ökad mätning av prestationer, både på individnivå och på organisationsnivå. Dessa mätningar kan underlätta verksamhetsplanering och –dimensionering för förvaltningsledning och politiker. Så har exempelvis varit fallet på Försäkringskassan, där man har använt tidsstudier för att uppskatta behovet av handläggare inom olika ärendeslag (Bringselius, 2012b). Samtidigt finns det en risk för att mätningen minskar medarbetarnas motivation. Det finns också en risk för att man ska välja att mäta fel faktorer, eller mäta på ett felaktigt sätt, och på så vis skapa oönskade incitament eller felviden information. Idag arbetar man mycket med att försöka finna kloka sätt att utforma granskningen. Det gäller inte minst i offentlig sektor, där granskningen har varit del av en stark trend under de senaste decennierna, nämligen New Public Management.

GRANSKNINGEN SOM TREND I OFFENTLIG SEKTOR

Flera av de trender som går hand i hand med utvecklingen mot ett granskningsområde har noterats inom en idéströmning som betecknas New Public Management (NPM). Det var Christopher Hood som introducerade detta begrepp år 1991, för att beskriva sju olika, då relativt nya, doktriner i den offentliga förvaltningen. Doktrinerna kan beskrivas enligt följande (fri översättning från Hood, 1991, s. 4 f).

Doktrin nr 1:

Idé om att förvaltningsverksamhet ska ledas av särskilda (opolitiska) förvaltningschefer med omfattande handlingsutrymme.

Doktrin nr 2:

Tydliga standarder och prestationsmått, som man sedan kan använda som grund för utvärdering.

Doktrin nr 3:

Större fokus på kontroll av output (resultat) än på kontroll av input (process). Resursallokering utifrån prestationsmätning.

Doktrin nr 4:

Decentralisering av offentliga åtaganden till ett flertal självständiga enheter med eget budgetansvar.

Doktrin nr 5:

Större fokus på konkurrens. Vanligare med upphandlingsförfarande.

Doktrin nr 6:

Styrning och ledning i privat sektor används som förebild för offentlig sektor. Därför anammar man mer flexibla arrangemang för bemanning och belöning, och därför fokuserar man också mer på marknadsföring.

Doktrin nr 7:

Fokus på ekonomisk återhållsamhet och effektivisering i resursanvändning.

Det har senare betonats att NPM inte ska ses som en sammanhållen uppsättning idéer, varför strömningen inte gärna kan betecknas som ett paradigm (Gow & Dufour, 2000). Dock följer det ökade intresset för prestationsmätning på flera av de doktriner som ingår (exempelvis doktrin nr 2, 3 och 5). Prestationsmätningen hänger samman dels med den managerialism som ingår i NPM (*New Managerialism*, se Parker, 2002), dels med de nyliberala idéer som ligger till grund för NPM (med konkurrensutsättning och offentlig upphandling som centrala inslag). Tanken är att granskningen ska ge verktyg för att styra och kontrollera den mångfald av verksamheter som ersätter den tidigare, mer sammanhängande offentliga sektorn. Denna mångfald ser man i synnerhet i den kommunala servicesektorn, där antalet offentligt finansierade privata aktörer har ökat under senare år.

Ett problem, när privata och offentliga aktörer konkurrerar, är att det krävs

omfattande system för utvärdering av deras verksamhet. Inte bara ekonomiska faktorer ska vägas in, utan även kvalitetsfaktorer. Det är mycket svårt att med utvärdering verkligen lyckas fånga upp kvalitetsaspekterna. Hur ska vi veta att medborgarna verkligen får så mycket värde som möjligt per skatte-krona? Till problemet hör de snedvridna incitament som kan följa av metoden för utvärderingen. Det som mäts beaktas i regel, men vad händer med alla andra aspekter? Det blir således av fundamental betydelse att granskningen – och därmed också incitamentssystemen – utformas på ett genomtänkt sätt. Om dessa inte fungerar finns det stor risk att det drabbar de hjälpbehövande som har svårast att tala för sig själva. Det kan t.ex. handla om multistjuka äldre, demenssjuka, psykiskt funktionshindrade, barn. För att säkerställa att även dessa grupper tas om hand på en avreglerad, men fortfarande offentligt finansierad, marknad, måste granskningen vara omfattande – men också regleringen. Avreglering kräver i regel mer reglering, vilket i sig kan tyckas paradoxalt. Men så länge det offentliga åtagandet kvarstår, måste det hanteras.

Samtidigt kan granskningen – också betecknad prestationsmätning eller kvalitetssäkring, i dessa sammanhang – logiskt kopplas även till en återgång till den klassiska weberianska byråkratin, eller *New Weberian State* (NWS, se Pollitt & Bouckaert, 2011). Genom kontinuerlig och systematisk granskning och utvärdering kan man verka för att öka rättssäkerheten och säkerställa att medborgarna får det stöd som de har rätt till, är då tanken. Förutsägbarhet är ett nyckelord i denna klassiska byråkrati och med granskning (*ex-post*) avser man att bidra till riskminimering. Det gäller i synnerhet när granskningen kan kombineras med viss standardisering (granskning *ex-ante*) av förvaltningens processer.

Diskussionen kring NPM har varit mycket omfattande under de drygt två decennier som har gått sedan termen först myntades. Man är i dag tämligen överens om att tankeströmningen omfattar en ganska fragmentarisk och ibland motsägelsefull uppsättning idéer. Framför allt kan den sägas omfatta två delar. En del är managerialismen (New Managerialism), dvs. tron på att chefer ska ha fullt mandat att självständigt styra verksamheter, utan större påverkan vare sig från överordnade eller underordnade. En annan del är den nyliberala strömning som betonar konkurrensutsättning och avreglering. Medan managerialismen utspelar sig framför allt inom organisationen, utspelar sig nyliberalismen snarare på samhällsnivå. I båda fallen ligger fokus på frågan om hur olika aktörer ska förhålla sig till varandra. Sverige

tillhör de länder som har gått längst i Europa när det gäller implementering av avreglering och privatisering i linje med NPM.

Många forskare – såväl som praktiker – riktar i dag kritik mot NPM. Man har sett att många problem följer på dessa reformer, vars kärnidé är att den privata sektorn ska agera förebild för den offentliga sektorn. En av dem som efterlyser en återgång till mer av den traditionella byråkratin är Du Gay (2000). Han menar att den byråkratiska etiken är en av de mest betydelsefulla tillgångarna hos den traditionella byråkratin och att denna utgör en grundläggande förutsättning för en väl fungerande förvaltning. Lapsley (2009) hävdar att den offentliga sektorn inte lämpar sig för samma sorts prestationsmätning som man har i privat sektor, eftersom uppdraget är mer komplext. Han menar dessutom att ett problem med NPM är att denna tankeströmning uppmuntrar en typ av granskning som är inriktad endast mot kontroll av regelefterlevnad, snarare än en bredare granskning som även omfattar kvalitativa faktorer. En risk, som han lyfter fram, är att prestationsmätningen kan leda till en kultur där procedurer blir viktigare än kvalitet i förvaltningens åtaganden mot medborgaren.

GRANSKNING OCH UTVÄRDERING – HOT ELLER MÖJLIGHET?

När Power (1997) beskriver granskningssamhället och spridningen av idén om granskning som lösning på moderna politiska problem, gör han det delvis från en polemisk position, för att skapa debatt i ämnet. Power menar att mer granskning inte behöver innebära större möjligheter för ansvarsutkrävande, utan tvärtom kan granskningen användas för att *undvika* ansvar, då ansvaret ständigt förflyttas nedåt i organisationen.

Although the audit explosion has occurred in the name of improved accountability, this is largely in a form of ‘downward’ accountability which ‘is invoked in order to resist upward accountability: giving an account is seen to be a way of avoiding an account’ [...] In short more accounting and auditing does not necessarily mean more and better accountability.

POWER, 1997, s. 127

Enligt Power (1997) kan granskningen ha en negativ inverkan på den granskade verksamheten. Den ”kolonialiserar” organisationen genom att sprida

sina egna värderingar. Samtidigt underminerar den förtroendet i olika relationer, förklarar Power. Vidare kan granskningen gynna kortsiktig prestation på bekostnad av långsiktig prestation i den granskade verksamheten. Granskningen kan dessutom motverka den transparens och öppna dialog som behövs för att ekonomiskt starka organisationer ska kunna ställas till svars på olika sätt, trots att syftet tvärtom är att öka transparensen. I stället för att göra material mer tillgängligt för granskning, blir man mer återhållsam och försiktig. I dessa avseenden kan granskningen ha dysfunktionella effekter på den granskade verksamheten, menar Power.

En anledning till att granskningen – paradoxalt nog – kan leda till minskat förtroende för de granskade är att granskningen tenderar att fästa uppmärksamhet främst vid problem i verksamheten, medan väl fungerande delar av verksamheten går mer obemärkt förbi. Som en konsekvens kan förtroendet för den offentliga sektorn komma att minska, snarare än öka, till följd av granskningen (Lapsley & Lonsdale, 2010). Samtidigt måste granskare våga ställa svåra frågor och framföra kritik. I samhället finns i dag en ökad medvetenhet om att granskningen ibland kan ha en främst legitimerande funktion (Power, 2003b). Detta förhållande kan också bidra som förklaring till flera av vår tids stora skandaler och misslyckanden, såsom Enron, finanskrisen 2008, och euro-samarbetets akuta problem år 2012. Var fanns granskarna i dessa fall? Dessa skandaler har uppmärksammat att man inte enbart behöver säkerställa att granskare är oberoende, utan också att de har professionell integritet och sköter sitt uppdrag på ett sätt som kan anses tillförlitligt av allmänheten.

Beroende på hur granskningen är utformad och organiserad kan den således fungera olika väl. I en kritik av Powers (1997) inflytelserika bok, hävdar Humphrey och Owen (2000) att granskningen inte nödvändigtvis behöver uppfattas så negativt som Power gör. I stället lyfter de fram möjligheterna att utforma en granskning – *social audit* – som tar fasta på bredare samhällsvärden och socialt ansvar. Humphrey och Owen (2000) menar att granskarna inte bara behöver fungera som kontrollanter, utan att de faktiskt också kan fungera som en hjälp i arbetet med att definiera vad som utgör samhällsansvariga och hållbara lösningar i offentlig och privat verksamhet och vad det innebär att ha och ta ansvar i dessa olika sektorer. På så vis undviker också Power (1997) att ställa krav på granskarna, som annars hade kunnat bli viktiga förändringsagenter i förvaltningen:

In a sense, we feel that Power has missed the opportunity to be rather more hard hitting than he has been about audit. He somewhat lets the audit profession off the hook by not challenging its inability, or unwillingness, to act in the public interest in the face of commercial pressures and the (perceived) demands of private sector management. He especially lets public sector managers off the hook by telling them to be more sceptical about audit but not to be clearer about the *raison d'être* of public service. He does not want to dismiss auditing out of hand but portrays essentially negative conceptions of it and ends up being fairly vague as to how to get out of the grasps of the 'audit society'.

HUMPHREY & OWEN, 2000, S. 47

Cotton et al. (2000) är några av dem som har tittat närmare på hur social granskning kan ha positiva effekter, utifrån en studie av primärvården. I deras studie fungerade granskningen som en viktig del av det demokratiska beslutsfattandet och granskaren positionerade sig som en aktör som lyssnade på verksamhetens olika intressenter (jfr Evans, 1997). När granskningen fungerar på detta vis kan den stärka demokratin och öka transparensen i samhället (Lonsdale, Wilkings & Ling, 2011). När granskarna läses fast vid snäva formella procedurer kommer emellertid granskningen snarare att tendera att *begränsa* transparens och öppenhet, menar Humphrey och Owen (2000, s. 31).

Mot idén om granskning ställs ibland idén om förtroendebaserade informella relationer. Power (1997) uttrycker stöd för dessa system, men utan att konkretisera hur dessa skulle kunna bidra med den förutsägbarhet som behövs i en traditionell byråkrati. Granskning behöver dessutom inte fungera kontrollerande, som Humphrey och Owen (2000) uppmärksammar, utan den kan i stället fungera stödjande och främjande. Genom att de granskade får ta en aktiv plats i granskningsprocessen kan denna underlätta organisatoriskt lärande.

Power appears keen to encourage more informal, responsive and less hierarchical forms of audit but has little of concrete substance to offer in terms of policy prescription which points the way towards the development of an audit function that can empower rather than control, and illuminate rather than obscure, attainment of organisational goals and objectives. That said,

a possible way forward is at least hinted at in the suggestion that audit could become part of the organisational learning process with, amongst other things, auditees themselves being brought into the audit process.

HUMPHREY & OWEN, 2000, S. 44

En fördel med att prestationer görs granskingsbara är att man kan minska risken för exempelvis diskriminering och nepotism, i och med att man ökar transparensen i processer som tidigare har ägt rum innanför stängda dörrar. Avvägningen mellan risker och möjligheter är således delikat. Tabell 2.1 visar hur man kan vända många argument *för* granskningen till argument *mot* granskningen, och tvärtom. Som tabellen indikerar, kan man se argumenten som olika värderingar avseende risker. Granskningssamhället är nämligen nära sammankopplat med idén om riskhantering, eller *risk management* (Lapsley, 2012). Genom att öka granskningen vill man minska riskerna för att förvaltningen begår fel. I offentlig sektor och den traditionella byråkratin är strävan efter riskminimering och förutsägbarhet ett klassiskt grunddrag. Det beror på att ett enda fel ibland kan bli av livsavgörande betydelse för medborgaren. Från mediasynpunkt spelar det också mindre roll om du har gjort rätt i 99 procent av fallen, eftersom uppmärksamheten lätt går till den procent där det gick fel. En sådan riskkänslig miljö utgör perfekt grund

TABELL 2.1 Möjligheter och risker med granskningssamhället.

Möjligheter och fördelar med granskningssamhället	Risker och nackdelar med granskningssamhället
Granskningen kan stödja organisationen genom att kommunicera önskade värderingar.	Granskningen kan kolonialisera organisationen med sina värderingar.
Granskningen kan bygga förtroende i relationer.	Granskningen kan underminera förtroende i relationer.
Oberoende granskning kan legitimera nödvändig handling.	Granskningen kan brista i oberoende och syfta främst till att fungera som en legitimerande kuliss.
Granskning kan underlätta transparens och ansvarsutkrävande.	Granskningen kan motverka transparens och ansvarsutkrävande.
Granskningen kan bidra till en välavvägd incitamentsstruktur i verksamheten.	Granskningen kan leda till oönskade incitament (t.ex. att endast det som mäts beaktas).
Granskningen kan skapa trygga organisationer, eftersom den bygger självförtroende och bidrar med stöd.	Granskningen kan skapa rädda organisationer, genom att peka på fel och brister.

för granskningssamhällets tillväxt (Behn, 1998). Granskningen kan således innebära både hot och möjligheter.

Oberoende granskning i staten

Det finns flera aktörer som arbetar med granskning i staten. Till dem som åtnjuter det högsta konstitutionellt reglerade oberoendet hör Riksrevisionen och Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen, JO). De ingår båda i vad som kallas för *kontrollmakten*. Jag ska inleda med att beskriva vilka instrument som ingår i denna kontrollmakt, för att sedan fördjupa mig i den grupp organisationer som Riksrevisionen tillhör i den internationella litteraturen, nämligen *Supreme Audit Institutions* (SAI).

RIKSDAGENS KONTROLLMAKT

Riksdagen betraktas i den svenska parlamentariska modellen som folkets företrädare. En av dess tre huvuduppgifter är att *granska* rikets styrelse och förvaltning (RF 1:4). Därför är det särskilt viktigt att riksdagen har instrument för denna granskning, som omfattar regeringen och dess myndigheter samt Regeringskansliet. Dessa instrument brukar betraktas som delar av riksdagens *kontrollmakt*. Genom riksdagen kan kontrollmakten också anses utgöra ett instrument för medborgaren – då den syftar till att ge landets medborgare tillgång till oberoende information om hur regeringen sköter sitt arbete. Till regeringens ansvar hör styrningen av den statliga förvaltningen. Styrningen sköts till vardags av Regeringskansliet, som består av elva departement samt Statsrådsberedningen och Regeringskansliets förvaltningsavdelning. De elva departementen ansvarar för olika ämnesområden samt ett antal myndigheter inom dessa områden. Kontakterna med myndigheterna är i regel tämligen informell till sin karaktär och baserad på förtroende snarare än regelverk (Jacobsson & Sundström, 2006).

Riksrevisionen utmärker sig bland annat med sitt konstitutionellt reglerade oberoende. Medan de flesta av regeringens granskningsmyndigheter visserligen kan fungera oberoende i praktiken, är det en realitet att de formellt sett styrs av departement i Regeringskansliet och är underkastade en årlig budgetprövning. På en rad olika vis kan regering och departement påverka deras arbete, om man så önskar. Trots att vi har ett system med fristående

myndigheter i Sverige, är det konstitutionella stödet för detta system egentligen bristfälligt, vilket har slagits fast i en rad utredningar (SOU 1983:39; 1985:40; 1993:58; 1997:54; 2008:118; 2008:119). Samtidigt har Regeringskansliet begränsade resurser för att hantera operativa frågor, varför man kan behöva anta en pragmatisk hållning och ändå delegera ansvar (SOU 2008:119).

De instrument som ingår i riksdagens kontrollmakt är följande (RF 13 kap.):

- Konstitutionsutskottet
- Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen, JO)
- Misstroendeförklaring
- Riksdagsledamöternas interpellationer och frågor till statsråden
- Riksrevisionen.

Dessa olika kontrollinstrument har olika fokus och granskningsobjekt, olika modeller vad gäller initiativrätt och olika metoder vid analys. Deras bedömningar får också olika betydelse. Medan bedömningar av konstitutionsutskottet, Riksrevisionen och justitieombudsmännen aldrig tvingar riksdag eller regering att vidta åtgärder, kan en misstroendeförklaring i riksdagen leda till att regeringen tvingas avgå. Konstitutionsutskottets betänkanden leder ofta till en lång debatt i kammaren, men ärendet avslutas ändå alltid med att det läggs till handlingarna (se Sveriges riksdag, faktablad nr 13). I sällsynta fall kan konstitutionsutskottet besluta om åtal mot statsråd i Högsta domstolen. Kritik från Justitieombudsmannen leder inte heller nödvändigtvis till en korrigerande av det kritiserade myndighetsbeslutet.

I tabell 2.2 jämförs de olika kontrollinstrumenten, i termer av den typ av analys som genomförs, fokus, initiativ samt granskningsobjekt. Som framgår av tabellen är Riksrevisionen verksam med två helt olika typer av revision: effektivitetsrevision och årlig revision. I nästa kapitel ska vi snäva av denna studie till att huvudsakligen omfatta effektivitetsrevision – ett område där revision och politik i hög grad möts och utrymmet för olika tolkningar är betydande.

När Riksrevisionen bildades år 2003 fanns det en rad principiella överväganden som låg till grund för beslutet. Särskilt viktigt bedömdes det vara att myndigheten fick en placering under riksdagen, för att säkra dess oberoende och därmed stärka upp riksdagens kontrollmakt. Konstitutionsutskottet skrev inför bildandet:

TABELL 2.2 Jämförelse mellan de fem instrumenten i riksdagens kontrollmakt.

	Analysmetod	Fokus	Initiativ	Gransknings-objekt
Riksrevisionen	Effektivitetsrevision: bred, tolkande analys	3E, d.v.s. effektivitet, hushållning och måluppfyllelse	Eget initiativ	Statlig verksamhet
	Årlig (finansiell) revision: kontroll av regelefterlevnad	Lagar och regler	Årlig kontroll	Statlig verksamhet
Konstitutionsutskottet (KU)	Kontroll av regel- efterlevnad	Lagar och regler	Riksdagsledamot (eller KU:s eget initiativ)	Regering och statsråd
Justitieombudsmannen (JO)	Kontroll av regel- efterlevnad	Lagar och regler	Enskild medborgare	Regering och statsråd
Interpellationer och frågor	Direkt dialog	Politik	Riksdagsledamot	Regering
Misstroende-omröstning	Omröstning	Politik	Riksdagsledamot	Regering

Riksdagskommittén anser det principiellt vara rimligt att det nationella revisionsorganet ligger under parlamentet. Riksdagskommittén ser detta som ett demokratiskt uttryck för att de folkvalda i riksdagen har ett ansvar inför väljarna vad gäller lagstiftning och användning av de skattemedel som står till statsmakternas förfogande. Riksdagskommitténs bedömning är att om huvudmannskapet för den statliga externa revisionen samlat läggs under riksdagen skapas bättre förutsättningar för att åstadkomma en god och heltäckande revision av hela beslutskedjan i den verkställande makten och därmed ge både riksdag och regering ett bättre kunskapsunderlag för det politiska beslutsfattandet. Samtidigt ansluter sig Sverige till en grundmodell för den statliga revisionen som är den gängse internationellt.

SVERIGES RIKSDAG, BETÄNKANDE 2000/01:KU8 FRÅN KONSTITUTIONSUTSKOTTET

Vi ska nu fördjupa oss i den typ av myndigheter som Riksrevisionen tillhör internationellt, nämligen Supreme Audit Institutions (SAI).

SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (SAI)

I dag har parlamenten i alla västerländska demokratier en Supreme Audit Institution (SAI). En SAI är en självständig myndighet under parlamentet, med uppgift att förse medborgare såväl som folkvalda politiker i parlamenten med oberoende information om hur förvaltningen använder offentliga medel. Dessa myndigheter utgör en viktig del av den demokratiska process där medborgare kan ställa politiker till svars i fria allmänna val. Däremot kan det finnas skillnader i hur långt en SAI:s mandat sträcker sig. I Sverige omfattar SAI:s ansvarsområde statsförvaltning och regeringskansli, men inte verksamhet på kommunal nivå eller inom landstingen. I vissa länder har SAI ett bredare uppdrag och ibland fungerar SAI dessutom som en domstol med långtgående befogenheter (se NAO, 2005). Så är inte fallet i Sverige, där revisionen i stället har en främjande funktion. Reglerna för tillsättning av myndighetschefer för en SAI skiljer sig också åt mellan olika länder: i vissa länder är det tillåtet att dessa har en politisk bakgrund. I Sverige är den uttalade ambitionen att riksrevisorerna ska vara tjänstemän utan partipolitisk bakgrund.

SAI har olika beteckning i olika länder. Den norska SAI heter Riksrevisionen och den danska SAI heter Rigsrevisionen. I Storbritannien har man ett flertal granskningsmyndigheter som i någon mån konkurrerar. Motsvarigheten till SAI betecknas där National Audit Office (NAO). Brittiska NAO saknar det konstitutionella stöd som den svenska SAI och många andra SAI har, vilket ibland upplevs som problematiskt. Bowerman, Humphrey och Owen beskriver det brittiska granskningsystemet som ett lapptäcke.

The present framework of public audit in the UK is the product of a patchwork of legislation enacted over the past 150 years.

BOWERMAN, HUMPHREY & OWEN, 2003, S. 1

Eftersom den brittiska NAO saknar konstitutionella garantier för sin verksamhet, riskerar man alltid att verksamheten ska anses onödig. Därför kan NAO också uppleva en särskild press på att visa att man tillför värde.

Just NAO är också det begrepp som den svenska Riksrevisionen har lånat – man använder sig internationellt av beteckningen Swedish National Audit Office (SNAO). Med begreppet NAO brukar man vilja lyfta fram att det handlar om *Value For Money Audit* (VFM audit), dvs. granskning av

effektivitet för att klargöra om medborgarna får ut maximalt värde för de skattepengar som de kollektivt betalar in.

Frågan om hur mycket värde SAI:er tillför har blivit alltmer central genom åren (Talbot & Wiggan, 2010; Lonsdale, 1999). Lonsdale (1999) har identifierat sex olika sätt på vilka SAI:er kan visa att de bidrar med värde; ett av dessa sätt är att maximera genomslaget i media. Genom att göra sig kontroversiell kan en SAI försöka visa på att man presterar och därmed att verksamheten är legitim (Roberts & Pollitt, 1994, s. 547). Relationen till media och andra externa intressenter är oftast en svår balansgång, vid utvärdering och revision, där man varken får komma så nära att man äventyrar sitt oberoende, eller bli så distanserad att man förlorar sin relevans (Lonsdale, 2008; Mohan & Sullivan, 2007; Bringselius, kommande).

Litteraturen kring SAI:er brukar fokusera främst på relationen mellan SAI och den exekutiva makten. Många betonar betydelsen av att en SAI förhåller sig oberoende till regeringen (t.ex. Gendron, Cooper & Townley, 2001; Jacobs, 1998; English & Guthrie, 2000; Funnel, 1994, 1998; White & Hollingsworth 1999). I strävan efter att markera sitt oberoende, kan emellertid en SAI också gå i motsatt riktning och bli överdrivet kritisk mot just regeringen (Bringselius, kommande; Bowerman, Humphrey & Owen, 2003).

[SAIs] seem to be walking a tightrope between maintaining their credibility through the delivery of some hard-hitting reports on behalf of the taxpayer and citizen and proving their usefulness to both government and audited bodies.

BOWERMAN, HUMPHREY & OWEN, 2003, S. 17

En SAI förväntas emellertid vara oberoende inte enbart i relation till regeringen, utan även i relation till en mångfald andra aktörer (Talbot, Johnson & Wiggan, 2005; Talbot & Wiggan, 2010). Sammantaget är idén om oberoende av fundamental betydelse när det gäller en SAI och dess legitimitet. Samtidigt är gränsen mellan objektiv och oberoende kunskap ibland otydlig i dessa sammanhang. Medan oberoende kunskap från granskning innebär att ingen extern aktör har kunnat påverka granskningen, ligger idén om objektiv kunskap nära idén om kunskap som en absolut sanning. INTOSAI blandar ibland begreppen oberoende och objektivitet på ett sätt som kan skapa förvirring.

Supreme Audit Institutions can accomplish their tasks objectively and effectively only if they are independent of the audited entity and are protected against outside influence.

INTOSAI, THE LIMA DECLARATION, ISSAI 1

Även i rekommendationer avseende etik vid SAI:er, anger INTOSAI (the INTOSAI Code of Ethics and Auditing Standards, 1998) att revisorerna vid en SAI ska visa på integritet och *objektivitet* i sitt arbete. Man kan tänka sig att objektivitet i arbetet är kopplad till förväntningar om objektivitet också i den kunskap som man producerar. Om idén om objektiv kunskap tolkas bokstavligen kan den emellertid lätt leda effektivitetsrevisionen vid en SAI mot revision av regelefterlevnad, eftersom denna typ av granskning leder så nära idén om objektiv kunskap som man kan komma. Om man i stället ser kunskap som relativ och en fråga om tolkningar (se t.ex. Longino, 1990; Hoerner & Stephenson, 2012), rymmer effektivitetsrevisionen en bredare och mer traditionell analys, vilken också är den typ av granskning som INTOSAI förespråkar.

I den samhällsvetenskapliga forskningen blir det allt ovanligare att någon hävdar att man skapar objektiv kunskap eller en objektiv återgivning av verkligheten. I stället talar man om olika tolkningar av observationer och data. Humphrey (2008) menar också, i en kritik av Power (1997), att det kan vara fel att förutsätta att all granskning ska bedrivas med ambitionen att vara objektiv. Enligt Humphrey (2008) är det viktigare att det ges utrymme för självständig och kritisk reflektion vid revisionen, just av den anledningen att strävan efter objektivitet lätt leder revisionen mot granskning av regelefterlevnad och med fokus enbart på det mätbara.

STATLIG EFFEKTIVITETSREVISION

Trots att effektivitetsrevision (*performance auditing*) knappast är något nytt fenomen, finns sedan länge en betydande osäkerhet kring definitionen av begreppet. Vissa skiljer mellan effektivitetsrevision och utvärdering. I en konceptuell jämförelse av finansiell revision, effektivitetsrevision samt utvärdering slår Lindeberg (2007) emellertid fast att skillnaden mellan granskningstyperna är minimal. Snarare än att tala om kategorier, skulle man kunna tänka sig att skilja dessa granskningstyper genom att se dem som

punkter på ett kontinuum. Detta kontinuum utgår från i vilken mån man förlitar sig på professionella standarder eller en allmän samhällsvetenskaplig metod. Inte heller på detta kontinuum kan man dock se utvärdering och revision som någon form av extrempositioner, enligt Lindeberg (2007).

Däremot finns betydande skillnader mellan å ena sidan utvärdering och effektivitetsrevision, och å andra sidan traditionell finansiell revision. I de förstnämnda granskningstyperna är utrymmet för subjektiva, skönsmässiga bedömningar betydligt större än vid finansiell revision. Vid effektivitetsrevision kan en bredare uppsättning aspekter inkluderas och en bred, tolkande analys tillämpas, medan den finansiella revisionen är betydligt mer begränsad till kontroll av regelefterlevnad (se tabell 2.2).

Det finns samtidigt incitament att styra effektivitetsrevisionen i riktning mot regelefterlevnad. Med denna typ av granskning blir det nämligen lättare och billigare att producera granskningsrapporter (Pollitt, 1999). Rapporter baserade på regelefterlevnadsgranskning tenderar också att dra till sig mycket uppmärksamhet i media (Behn, 2001; Light, 1992). Detta förstärks när granskningen inriktas mot *problem*. Med ett problemfokus kan man dels maximera den uppmärksamhet som rapporterna får hos olika intressenter, dels lättare visa att man erbjuder värde för pengarna (Bowerman, Humphrey & Owen, 2003; Travers, 1999). SAI:er blir alltmer angelägna om att omvärlden på detta vis ska uppleva granskningarna som betydelsefulla och relevanta (Mohan & Sullivan, 2007).

Those who want headlines in the war on fraud, waste, and abuse will find plenty in the narrow stories of graft and corruption that often flow from compliance auditing. The media appears always willing to report another story on the subject.

LIGHT, 1992

Internationellt brukar effektivitetsrevisionen betecknas *performance audit*. Med en ordagrann översättning skulle denna granskning således betecknas *prestationsgranskning* på svenska. Två särdrag hos den effektivitetsrevisionella granskningen gör att dessa rapporter kan komma att betraktas som kontroversiella ur politisk synvinkel. För det första fokuserar effektivitetsrevisionen på politikens implementering. För det andra finns det ofta utrymme för alternativa tolkningar i denna typ av utredningar. Det gör

att rapporter kan vålla väsentlig debatt. Regeringen har ett intresse av att dess styrning av förvaltningen ska betraktas som väl fungerande, och det omfattar också bedömningen av hur effektiv den är. Oppositionen kan ha motsatt intresse.

Särskilt kontroversiella kan effektivitetsrevisionens utredningar upplevas med tanke på att de inte bara omfattar frågor om effektivitet och ekonomi, utan också frågor om måluppfyllelse för regeringens riktade insatser. INTOSAI definierar effektivitetsrevision som följer:

Performance auditing is an independent and objective examination of government undertakings, systems, programmes or organisations, with regard to one or more of the three aspects of economy, efficiency and effectiveness, aiming to lead to improvements (INTOSAI: ISSAI 3000/1.1)

De tre E som nämns i citatet ovan avser effektivitetsrevisionens typiska fokus: *efficiency*, *economy*, *effectiveness* (distinktionen är i dag klassisk i sammanhang av statlig effektivitetsrevision). På svenska översätts *efficiency* med effektivitet eller resursutnyttjande (förhållandet mellan nedlagda resurser och uppnådda resultat), *economy* översätts med hushållning med offentliga medel, och *effectiveness* översätts med måluppfyllelse (förhållandet mellan avsedda och uppnådda resultat).

INTOSAI definierar de tre E:na vid statlig revision som följer:

According to ISSAI 1006, an individual performance audit should have the objective of examining one or more of these three assertions:

(a) the economy of activities in accordance with sound administrative principles and practices, and management policies;

(b) the efficiency of utilisation of human, financial and other resources, including examination of information systems, performance measures and monitoring arrangements, and procedures followed by audited entities for remedying identified deficiencies; and

(c) the effectiveness of performance in relation to the achievement of the objectives of the audited entity, and the actual impact of activities compared with the intended impact. (INTOSAI: ISSAI 100/40)

I kapitel 9 återkommer jag till dessa tre E och diskuterar vad som faller utanför dessa.

INTOSAI har slagit fast att effektivitetsrevisionen inte ska regleras alltför hårt, utan att det är en typ av revision som kräver flexibilitet och öppenhet för olika tolkningar. Man slår också fast att denna typ av revision förutsätter ett betydande utrymme för utövande av revisorns professionella omdöme. Särskilt tydligt gör INTOSAI detta genom att kontrastera mot finansiell (på Riksrevisionen betecknad årlig) revision:

As stated in the Auditing Standards, performance auditing is not overly subject to specific requirements and expectations. While financial auditing tends to apply relatively fixed standards, performance auditing is more flexible in its choice of subjects, audit objects, methods, and opinions. Performance auditing is not a regular audit with formalized opinions, and it does not have its roots in private auditing. It is an independent examination made on a non-recurring basis. It is by nature wide-ranging and open to judgments and interpretations. It must have at its disposal a wide selection of investigative and evaluative methods and operate from a quite different knowledge base to that of traditional auditing. It is not a checklist-based form of auditing. The special feature of performance auditing is due to the variety and complexity of questions relating to its work. Within its legal mandate, performance auditing must be free to examine all government activities from different perspectives (AS 4.0.4, 4.0.21–23 and 2.2.16).

INTOSAI: ISSAI 3000–3100, S. 12

Det faktum att effektivitetsrevisionen behandlar politiskt kontroversiella frågor, dessutom på ett sätt som ger utrymme för olika tolkningar, gör det särskilt viktigt att denna revision också själv blir föremål för granskning och diskussion. Viktiga frågor är dess oberoende och vägval, i och med att man i regel har stora möjligheter att själv välja hur granskningen ska organiseras och styras, vad som ska granskas, hur man ska granska, samt vilka slutsatser som ska dras av olika granskningar.

När det gäller granskningen av regeringen ligger i Sverige Riksrevisionens uppdrag dessutom nära konstitutionsutskottets (KU) uppdrag, och det kan vara svårt att undvika överlappningar. KU ansvarar för den administrativa och juridiska kontrollen av regeringen, utifrån regler och praxis (inklusive statsrådets tjänsteutövning), medan Riksrevisionen granskar frågor kopp-

lade till förvaltningens prestation. Förutsättningarna för dessa kontrollorgan är väldigt olika, då KU är ett politiskt sammansatt organ, medan Riksrevisionen är en tjänstemannalett verksamhet och därmed har ett annat oberoende. I Riksrevisionsutredningen (Sveriges riksdag 2008/09:URF3) menade man att gränsdragningen mellan KU och Riksrevisionen kan behöva förtydligas.

Organisationsforskningen

Inom organisationsforskningen har man länge arbetat med att försöka förstå hur man ska leda och organisera olika typer av verksamheter. Jag kommer här att redogöra för några viktiga milstolpar i organisationslärans övergripande utveckling.¹ Därefter kommer jag att fördjupa mig i ett par teman av särskild relevans för den här studien, nämligen verksamhet inriktad mot professionella tjänster samt offentlig sektor.

ATT LEDA OCH ORGANISERA VERKSAMHET I ALLMÄNHET

Fram till 1950-talet präglades organisationsforskningen av ett tekniskt-funktionalistiskt synsätt på organisationer och människor. I teori kring beslutsfattande antog man att detta gjordes – eller kunde göras – på rationella grunder. Man jämförde sig gärna med naturvetenskapen, utförde experiment och arbetade med en positivistisk metod.

På 1950- och 1960-talen föddes en rad nya idéer. Man insåg också att olika sammanhang kunde kräva olika organisatoriska lösningar. Man insåg att teorier ofta var kontextberoende (situationssynsättet eller *contingency theory*). Bland de som tidigast uppmärksammade detta var Burns och Stalker (1961), som hävdade att organisationsstrukturen måste bestämmas utifrån omgivningens karaktär. Verksamheter som agerar i en turbulent omgivning borde, enligt dem, exempelvis välja en organisk struktur, vilket innebär en platt organisationsstruktur med avsevärd frihet för medarbetarna att agera självständigt. I dag finns det över lag en betydande förståelse för situations-synsättet i forskarsamhället, även om debatten kring generaliseringens gränser fortsätter (se exempelvis Røvik, 2008).

¹ För en bra överblick över organisationsteorins utveckling, se boken *Integrerad organisationslära* (2011) av Bruzelius & Skärvad.

På 1960-talet började man också inse betydelsen av sociokulturella faktorer. Människans motivation visade sig vara mer komplex än vad tidigare teori hade trott. År 1960 gav Douglas McGregor ut sin bok *The human side of enterprise*. Den visade på ett nytänkande när det gällde relationen mellan chefer och medarbetare, där McGregor bland annat menade att man skulle utgå från att medarbetare ville prestera (teori Y), och inte att de var lata och egoistiska (teori X). Medarbetare skulle sedan komma att agera efter förväntan. I någon mån hade dessa tankegångar börjat redan på 1940-talet, då exempelvis Maslow (1943) presenterade sin teori om människans behovstrappa.

På 1980-talet sattes begreppet *organisationskultur* på kartan. Detta blev ett stort tema, där det fortfarande pågår omfattande teoribildning. Kultur kan antingen studeras som en aspekt av organisationen, eller som en metafor för att förstå organisationen som helhet (Smircich, 1983). Ett par av de verk som markerar startskottet för denna forskning är boken *In search of excellence*, av Tom Peters och Robert H. Waterman (1982), och boken *Culture's Consequences: International Differences in Work Related Values*, av Geert Hofstede (1980). Den sistnämnda boken, som jämför organisationskulturen i olika länder, har blivit flitigt citerad genom åren. Professor Mats Alvesson vid Lunds universitet är en av de svenskar som tidigt engagerade sig i kulturforskningen (se t.ex. Alvesson, 1985).

Ledarskap är nära sammankopplat med kultur (Schein, 1985). Parallellt med det ökade intresset för kultur kunde man därför också se ett ökat intresse för ledarskap under 1980-talet. Idén om *den store ledaren* levde kvar sedan 1950-talet. Denna föreställning har emellertid blivit föremål för omfattande kritik sedan dess. Vissa (t.ex. Alvesson & Sveningsson, 2003) menar att ledarskap i grunden främst är en föreställning eller myt, som inte har så mycket med en särskild praktik att göra. Eftersom ledarskap inte kan betraktas som ett distinkt fenomen kan det knappast heller bidra med mycket kunskap till organisationsforskningen, är huvudargumentet. Samtidigt är det svårt att förneka att enskilda personer i organisationer kan ha en förmåga att vinna gehör hos många medarbetare för sina idéer. Frågan är hur dessa egenskaper kan låta sig studeras i en organisatorisk kontext. Forskningen kring chefers mer konkreta arbete täcker i dag delar av det fält som tidigare kallades för ledarskapsforskning. Ett av de tidiga verk som har fått mer uppmärksamhet på detta område är boken *In search of management: Culture, Chaos and Control in Managerial Work*, av Tony Watson (1994).

Sedan den klassiska organisationslära som präglade den första halvan av 1900-talet, har intresset för *formell* organisation varit begränsat i organisationsforskningen. I stället har man ägnat sig till stor del åt sociokulturella aspekter. Ett betydelsefullt undantag är boken *Structure in fives: Designing effective organizations*, av Henry Mintzberg (1983b). I denna bok presenterade Mintzberg ett omfattande ramverk för att förstå vilken typ av organisation som lämpar sig för olika typer av verksamheter. Ramverket omfattar ett antal idealtypiska organisationsformer (*konfigurationer*) och beskrivningar av de samordningsmekanismer och problem präglar respektive design.

I dag arbetar många organisationsforskare med en etnografisk metod. Man intresserar sig för organisationers och individers identitet(er) och hur denna identitet påverkar förhållningssätt till exempelvis organisationsförändring. Man intresserar sig vidare för etik och Corporate Social Responsibility (CSR) samt för professionalisering. Från de skandinaviska länderna kommer en nyinstitutionell tradition, med särskilt intresse för dessa teman. Inom denna tradition intresserar sig organisationsforskare bland annat för frågan om hur olika organisationsidéer får spridning i samhället. Rövik (2008) betecknar detta som organisationsforskningens överförings- och mottagarsida och jämför det med en utbudssida, där forskarna är mer intresserade av att hitta nya samband och utveckla nya modeller, som antas ha universell giltighet.

I den skandinaviska nyinstitutionella traditionen finns det vidare ett starkt fokus på att ifrågasätta idén om det rationella beslutsfattandet och att visa på hur nätverk och andra faktorer i praktiken ofta har avgörande betydelse för de beslut som fattas. Man talar om hur den idealbild som företrädare för organisationen målar upp ofta inte stämmer med den lokala praktiken (Czarniawska & Sevón, 1996; Sahlin-Andersson & Engwall, 2002; Brunsson 1989, 2006).

Vi ska nu fördjupa oss något i två av organisationsforskningens mer kontextspecifika områden. Det första är verksamhet inriktad mot professionella tjänster.

ATT LEDA OCH ORGANISERA PROFESSIONELLA KUNSKAPSORGANISATIONER

Vid tiden omkring millenniumskiftet förändrades näringslivets utseende snabbt i västvärlden. Stora delar av den tillverkande industrin hade flyttat till låglöneländer, medan allt fler medborgare i västvärlden kom att arbeta med olika typer av tjänsteproduktion. Fler människor fick möjlighet att utbilda sig och fler kvalificerade tjänster uppstod, bland annat i den växande IT-branschen, men också inom exempelvis forskning och utveckling. Även handläggarnas arbete i förvaltningen blev snabbt mer kvalificerat. Datoriseringen gjorde att vissa enklare administrativa tjänster kunde sorteras bort. Av denna anledning uppstod det en efterfrågan på teori kring tjänsteverksamhet i allmänhet och professionella tjänster i synnerhet. Mycket av den här litteraturen kom initialt att utvecklas inom sociologin, men den spreds snart även till andra områden, såsom företagsekonomi och statsvetenskapen.

Professionsforskningen hade sin upprinnelse redan på 1950-talet. Vid den tidpunkten betecknades emellertid endast ett antal specifika yrkesgrupper som professioner. Det handlade bland annat om läkare, domare och lärare. I dag har detta synsätt förändrats och professionsforskningen exkluderar inte olika yrkesgrupper på samma vis (Brante, 1999). I stället betraktas professionaliseringsprocessen som en ständigt pågående process som i olika grad berör människor i många olika typer av yrken. Freidson (2001) menar att professionalism kan betraktas som en idealtypisk logik, som skiljer sig från både liberala idéer och Webers hierarkiskt styrda byråkrati. Han anger (s. 127) följande fem villkor som måste vara uppfyllda för att man ska kunna tala om en profession.

- Specialiserat arbete, baserat på teoretisk kunskap och förmågor med hög status i samhället.
- Exklusivt tillträde till kunskapsområdet, som kontrolleras kollegialt.
- En skyddad position på arbetsmarknaden.
- Ett formellt utbildningsprogram inom högre utbildning vid lärosäte.
- Normer som hävdar kvalitet framför ekonomisk vinst eller effektivitet.

Var och en av dessa faktorer kan uppnås i olika grad. I bedömningar avseende den professionella autonomin är ägandet över den professionella kunskapsbasen (den andra punkten ovan) särskilt centralt. Det innebär att

standardisering av de professionellas arbete också är möjligt inom ramen för professionaliseringen, så länge man bara ger de professionella inflytande i utformandet av dessa standarder (Bringselius, 2012).

Mycket av det professionella kunskapsarbete som bedrivs i dag faller dock inte inom ramen för definitionen ovan. Det gäller exempelvis arbetet som managementkonsult, där man länge har strävat efter sådan professionalisering, men med begränsad framgång (Löwendahl, 2005). Forskning om den svenska konsultbranschen (Furusten & Werr, 2012) visar hur många av dessa konsulter exempelvis saknar den gedigna utbildningsbakgrund som bolagen kan vilja ge sken av.

Ett vanligt problem i organisationer med starka professioner är att det uppstår en kulturkrock eller maktkamp mellan chefer och professionella (Raelin, 1985). Detta betecknas ibland i forskningslitteraturen OPC, som står för Organizational-Professional Conflict (se t.ex. (Blau & Scott 1962; Gunz & Gunz, 1994). I denna konflikt har cheferna ett övertag i form av sin formella beslutsmakt, medan de professionella har ett övertag i form av sin överlägsna kunskap över den operativa praktiken, där de i regel har relativt stor professionell autonomi.

Inte alla personer som tillhör en profession identifierar sig emellertid primärt med denna, när konflikter uppstår i kontakten med ledningen. Gouldner (1958) skiljer mellan kosmopoliter och lokala (*cosmopolitans*, *locals*). Med kosmopoliter avses medarbetare som har sin primära lojalitet till professionen och kollegorna, men inte upplever samma lojalitet till den specifika organisationen. De rör sig därför gärna mellan olika organisationer. Med lokala avses medarbetare som har sin primära lojalitet till den specifika organisationen och dess chefer. Professionella organisationer, dvs. organisationer med en bas av starka professioner, rymmer såväl kosmopoliter som lokala (Löwendahl, 2005). De professionella kan således ha olika attityder till organisationen. Evetts (2006) hanterar detta genom att skilja mellan *organisatorisk professionalism* och *yrkesmässig professionalism* (*organizational professionalism*, *occupational professionalism*).

Gemensamt för dessa grupper av professionella är att de präglas av en stark professionell etik med fokus på kvalitet. Frågan om vad som utgör kvalitet i olika sammanhang engagerar således inte bara chefer, utan också många professioner, eftersom det traditionellt sett ofta har varit de som har definierat hur kvalitet ska förstås. Det gäller i revisionsbranschen, men också

i forskning och högre utbildning. Hade man inte gått i riktning mot mer prestationsgranskning så är det exempelvis inte säkert att frågan om kvalitet hade fått samma aktualitet eller uppbådats ett sådant engagemang från de professionella som i dagens debatt. Denna diskussion kring verksamhetens kärna är viktig och värdefull i en förvaltning i utveckling.

Löwendahl (2005, s. 28) menar att professionella organisationer utmärks av följande karaktärsdrag.

- En majoritet av medarbetarna tillhör en eller flera professioner.
- Professionella mål har hög prioritet.
- Hög grad av respekt för de professionella normerna.
- Betoning av såväl utveckling som applicering av kunskap.
- De professionella ansvarar för nyckelbeslut och nyckelaktiviteter.

När man går mot en alltmer professionell verksamhet innebär det att man är beredd att minska den beslutsmakt som chefer traditionellt har haft. När den professionella autonomin ökar måste chefer ta ett steg tillbaka. För huvudmannen kan detta upplevas som besvärande, eftersom det också gör det svårare för denne att kontrollera verksamheten. Denna utveckling går dessutom på tvärs mot den trend som samhället har upplevt sedan 1980-talet, under beteckningar som *New Managerialism* eller *New Public Management* (Hood, 1991). Denna trend fångar upp en önskan om att koncentrera betydande makt till verksamhetens chefer – personer som dessutom i regel har gjort en karriär enbart som chefer, men utan en gedigen förankring i den aktuella professionen. Ett grundläggande antagande är att rollen som chef ställer likartade krav *oavsett sammanhang*. Ett annat antagande är att man behöver säkerställa att dessa chefer har sin primära lojalitet till huvudmannen och uppdraget, snarare än till de professionella. Genom att rekrytera chefer utan förankring i det professionella arbetet riskerar man dock att öka konflikten mellan chefer och professionella. Det är en anledning till att många chefer i sjukvården har en bakgrund som läkare eller sjuksköterska.

Medan professionalism tidigare var den viktigaste styrprincipen i förvaltningen, blir således *managerialism* (eller *New Managerialism*, se t.ex. Sehested, 2002) en allt viktigare styrprincip i dag. Samtidigt försöker fler yrkesgrupper öka sitt inflytande genom att omvandlas till professioner (Noordegraaf, 2007). Den klassiska konflikten mellan chefer och profes-

sionella spelas därför kanske ut i dag mer än någonsin förr. Ett exempel på denna konflikt är när chefer ibland hävdar att professioner är svårstyrda, med hänvisning till att de är vana vid så stor autonomi. Detta kan vara ett faktum, men det kan också vara ett retoriskt grepp för att legitimera en hållning där man vill bortse från de professionellas invändningar och i stället koncentrera mer beslutsmyndighet till cheferna. En av riskerna med managerialismen är att man underminerar den kvalitetskontroll som de professionella traditionellt har stått för, men också den kunskapsutveckling som sker i dessa grupper (se t.ex. Hall, 2012). Man använder i dessa sammanhang ibland begreppet avprofessionalisering (*deprofessionalization*).

ATT LEDA OCH ORGANISERA INOM OFFENTLIG SEKTOR

Är det något annat att leda och organisera offentlig sektor än privat sektor? Här råder det i viss mån olika meningar. Vid 1900-talets inledning, när Max Weber utvecklade sina teorier kring byråkratin, rådde en relativt stor konsensus om att byråkrati var något väsensskilt från privat sektor. Begreppet byråkrati var då inte heller präglad av samma negativa associationer som i dag, när många likställer det med (överdriven) pappersexercis. Motsättningarna speglar två olika ideologiska läger, med den klassiska byråkratiska förvaltningstraditionen på ena sidan, och den nyliberalt orienterade *New Public Management* på andra sidan.

Det förstnämnda lägret betecknas av Pollitt och Bouckaert (2011) *New Weberian State* (NWS). Med NWS betonas opartiskhet, transparens, förutsägbarhet och hierarki i den offentliga förvaltningen. Beteckningen knyter an till Max Webers teoribildning avseende byråkratin. Man kan se dessa värden framför allt i statlig förvaltning, där man i dag ser tecken på en återbyråkratisering (Rövik, 2008). Exempelvis talar politiker allt oftare om betydelsen av att värna om den offentliga ämbetsmannäkten. Man ser också en ökad betoning av rättssäkerhet i svensk statsförvaltning. Ett bra exempel på detta är Försäkringskassan, där kravet på ökad rättssäkerhet var en grundläggande drivkraft bakom den stora reform som genomfördes år 2005. Före denna reform var man på Försäkringskassan mer inriktad mot samverkan med medborgaren och aktörer i det omgivande samhället (se t.ex. Andersson et al., 2012).

TABELL 2.3 Jämförelse av idéströmningarna New Public Management (NPM) och New Weberian State (NWS).

	Primärt mål	Identitet	Primär mekanism	Ideologisk hemvist
NPM	Effektivitet	Privat sektor som förebild för offentlig sektor	Konkurrens	Nyliberal ideologi
NWS	Legitimitet	Offentlig sektor som något distinkt annorlunda än privat sektor	Hierarki, samverkan	Klassisk förvaltningstradition

NPM har ett starkare fäste i offentligt finansierad serviceverksamhet på kommunal och regional nivå. I synnerhet i kommunal verksamhet är det vanligt med olika blandningar av offentligt och privat, t.ex. så kallade public-private partnerships (PPP). Osborne (2006, 2010) menar att utvecklingen i offentligt finansierad serviceverksamhet går i en riktning där NPM håller på att institutionaliseras. Han har föreslagit begreppet *New Public Governance* (NPG), för att beteckna en utveckling *bortom* NPM. Med NPG styr man (liksom med NPM) genom nätverk, men inslaget av konkurrens är inte lika starkt. NPG är emellertid fortfarande ett vagt definierat begrepp, varför det inte heller används på bredare basis.

Skillnaderna mellan NPM och NWS kan sammanfattas enligt tabell 2.3. Den visar hur NPM är inriktat primärt mot effektivitet, och ser konkurrens som vägen dit. NWS är mer inriktad mot legitimitet. Effektivitet utgör en del av legitimiteten, men det gör även rättssäkerhet och andra förväntningar som det omgivande samhället ställer på verksamheten. Med NWS betraktas hierarki/byråkrati och samverkan som viktiga medel för att uppnå denna legitimitet.

En av de få aspekter som förenar NPM och NWS är prestationsmätningen (Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 25). Många kopplar samman utvecklingen mot ett granskningsamhälle primärt med NPM, men det är viktigt att komma ihåg att samma utveckling också kan vara ett uttryck för motsatt trend, nämligen en återgång till traditionella värden och byråkratiska ideal i förvaltningen, i synnerhet när granskningen kombineras med standardisering av arbete. Det finns tecken på NWS håller på att stärkas som ideal i statlig förvaltning, medan NPM fortsätter att ha en stark position i kommunal och regional serviceverksamhet.

Vi har hittills tittat på den förändrade styrningen och organiseringen

av det offentliga åtagandet över lag. Nu ska vi i stället närma oss frågan om de särskilda förutsättningar som präglar ledarskap och organisation i den traditionella offentliga sektorn (utan privata inslag). Eftersom denna bok är inriktad primärt mot statlig förvaltning, kommer tonvikten att ligga vid denna kontext.

Offentlig förvaltning präglas av ett stort behov av förutsägbarhet och pålitlighet. Två aspekter är centrala. För det första ska man kunna garantera en korrekt utformning av rutiner, dvs. följsamhet mot politiska intentioner. För att förstå dessa politiska intentioner kan man behöva ta del av förarbeten och annan dokumentation, men här använder man sig i regel också av omfattande informell dialog (Jacobsson & Sundström, 2006). Om man inte följer politiska direktiv och riktlinjer föreligger ett allvarligt demokratiskt problem. För det andra ska man kunna garantera en konsekvent tillämpning av dessa rutiner, dvs. rättssäkerhet. Med rättssäkerhet avses, lite förenklat, att ”man kan lita på att myndigheter styrs av rättsregler och tillämpar dem på ett likformigt, sakligt och opartiskt sätt” (Axberger, 2010, s. 36). Det är således av fundamental vikt att tjänstemannen i arbetet förmår bortse från sina personliga värderingar. Man skiljer ibland mellan formell rättssäkerhet och materiell rättssäkerhet, där den första avser processer och den senare resultat. I praktiken måste rättssäkerheten i regel balanseras mot krav på effektivitet, varför man knappast kan maximera båda dessa målsättningar samtidigt (Strömberg, 2002).

Ovan nämnda aspekter bidrar till att processer ofta måste vara standardiserade i den offentliga byråkratin (du Guy, 2005). De bidrar också till att det lämpar sig sämre med radikala ansatser vid förändringsförsök i offentlig sektor (Cho & Ringquist, 2010; Boin & t Hart, 2003). Under perioder av organisatorisk turbulens är det i offentlig sektor viktigare än någonsin att chefer lyckas bevara medarbetarnas förtroende, om man ska ha förutsättningar att lyckas med förändringsförsök, visar en studie av Cho och Ringquist (2010). Ändå ser man ibland, hur man behandlar förändringsfaser närmast som undantagstillstånd, då gränserna för vad som anses tillåtet är mycket tänjbara.

I en flerårig studie av Försäkringskassans reformarbete har jag i ett annat sammanhang (Bringselius, 2012d) identifierat fyra viktiga förutsättningar vid reformer i allmänhet och fusioner i synnerhet, inom myndigheter i staten. Samtliga dessa förutsättningar begränsar beslutsfattarnas handlingsutrymme.

- 1 Politiskt beslutade reformer måste prioriteras framför interna administrativa/organisatoriska förändringsprocesser.
- 2 Medborgarens rättssäkerhet måste kunna garanteras genom hela förändringsarbetet.
- 3 Lyhördhet inför krav på medarbetarinflytande är nödvändig, för såväl förankring som kvalitetssäkring av viktiga verksamhetsbeslut.
- 4 De fusionerade verksamheterna bör ges lika inflytande, då de var och en i regel har (haft) en unik funktion i förvaltningen.

När det gäller den fjärde punkten, om fördelning av inflytande vid fusioner, är det vanliga att fusioner av myndigheter i staten betraktas som fusioner av likvärdiga organisationer (*mergers of equals*). Den metod som man ofta använder sig vid dessa fusioner är *kulturell blandning*, vilket innebär att man strävar efter att ta det bästa från respektive kultur och föra med sig till den nya verksamheten, samtidigt som man försöker att fördela detta kulturella inflytande lika mellan verksamheterna (Buono & Bowditch, 1989; Mirvis & Marks, 1992; Greenwood et al. 1994; Schein, 2009). Tyvärr är det vanligt att denna metod – paradoxalt nog – leder till mer, snarare än mindre, kulturella konflikter (Meyer & Altenborg, 2007; Zaheer, Schomaker & Genc, 2003; Buono & Bowditch, 1989). En anledning till detta är en inbyggd konflikt i ansatsen, där principen om lika inflytande konkurrerar med principen om bästa praxis (Bringselius, 2008).

Något som också skiljer offentlig sektor från privat sektor är medarbetarens juridiska möjlighet – och etiska skyldighet – att öppet påtala missförhållanden i förvaltningen. Lundquist (1998) har myntat begreppet *demokratins väktare*, för att beteckna det ansvar som den offentliga tjänstemannen har. I rollen som ämbetsman agerar denne som demokratins tjänare, men i rollen som medborgare agerar denne i stället som demokratins herre. I den internationella litteraturen talar man i en liknande bemärkelse om visslande, eller *whistle-blowing* (t.ex. Miceli, Near & Dworkin, 2008).

Lundquist (1991, 1993, 2011) har också lyft fram vikten av att tjänstemannen i förvaltningen i sitt offentliga etos förhåller sig inte enbart till ekonomivärden, utan även till demokrativärden. Till den sistnämnda värdegruppen hör rättssäkerhet.

En överblick över skillnader mellan offentlig och privat sektor presenterades 1993 av Nutt och Backoff. Några av de skillnader som de betonar framgår av tabell 2.4. I offentlig sektor måste man exempelvis hantera en mängd

TABELL 2.4 Skillnader mellan privat och offentlig sektor (fritt från tabell 1 i Nutt & Backoff, 1993).

		Offentlig sektor	Privat sektor
Sammanhang	Marknad	Samarbete mellan de aktörer som erbjuder en viss tjänst.	Konkurrens mellan aktörer som erbjuder en viss tjänst.
		Tillsynsmyndigheter definierar marknadens gränser.	Konsumenternas köpbeteende definierar marknadens gränser.
	Begränsningar	Formella mandat och åtaganden begränsar autonomi och flexibilitet.	Autonomi och flexibilitet begränsas enbart av lag och intern konsensus.
	Politiskt inflytande	Resurser måste avsättas för politiskt inflytande och förhandling.	Politiskt inflytande aktuellt endast i undantagsfall.
Transaktioner	Tvång	Människor måste finansiera och konsumera tjänsterna.	Frivillig konsumtion och betalning baserad på användning.
	Betydelse	Hantering av breda frågor med avsevärd betydelse för samhället.	Hantering av smala frågor med begränsad betydelse för samhället.
	Granskning	Transparens avseende processer och idéer.	Sekretess kring processer och idéer.
	Ägande	Medborgare agerar ofta som ägare och utvärderar verksamheten utifrån sina förväntningar.	Ägande definieras utifrån aktieägarintresse, i regel formulerat primärt i form av finansiella mål.
Organisatoriska processer	Mål	Komplexa, varierande och ospecifika mål.	Tydliga och överenskomna mål.
		Jämlikhet en central angelägenhet.	Effektivitet en central angelägenhet.
	Auktoritetsgränser	Implementeringen är beroende av intressenter bortom myndighetschefens kontroll.	Implementeringen är knuten till personer med formell auktoritet och makt att agera självständigt.
	Förväntad prestation	Vaga prestationsmål i ständig förändring, bland annat utifrån tillsättningar vid allmänna val.	Tydliga och långsiktiga prestationsmål.
	Incitament	Primärt anställningstrygghet, makt, erkännande.	Primärt finansiella incitament.

olika intressenter och dessutom ofta otydliga och skiftande verksamhetsmål. I privat sektor har verksamhetschefen betydligt större frihet att agera självständigt, och man arbetar i regel utifrån tydligare mål. Det är också vanligt att det finns olika drivkrafter bland medarbetarna i dessa sektorer, även om det sedan länge pågår en diskussion i forskningen i denna fråga (Baarspul & Wilderom, 2011).

Sedan Nutt och Backoff (1993) presenterade sin analys av skillnaderna mellan sektorerna har en del hänt i samhället. Bland annat kan man se hur privat och offentligt i dag är betydligt mer blandat, i kölvattnet efter olika typer av NPM-reformer. Det har utvecklats hybridorganisationer, offentlig verksamhet har bolagiserats, man har bildat public-private partnerships. Den typ av verksamhet som vi snart ska studera (granskning i staten) brukar emellertid inte vara föremål för någon sådan blandning av privata och offentliga inslag, annat än i den mån exempelvis statliga granskningsmyndigheter anlitar privata konsulter för vissa granskningar. I det följande utvecklas ett teoretiskt ramverk med fokus på verksamhet med inriktning mot oberoende granskning.

Förutsättningar och vägval vid oberoende granskning

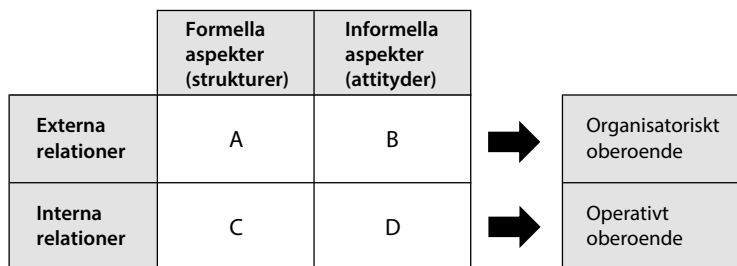
Hur skapar man förutsättningar för oberoende och kvalitet i granskningsverksamhet? Hur ska man förstå de vägval som en granskningsorganisation gör och vilka konsekvenser kan dessa få? I det följande utvecklar jag ett teoretiskt ramverk för att försöka att förstå dessa båda dimensioner av den oberoende granskningen.

Att skapa förutsättningar för oberoende

I litteraturen kring granskning i staten brukar oberoendet, som jag har berättat, behandlas primärt på organisatorisk nivå och i termer av en balansgång mellan en nära och en distanserad relation till den exekutiva makten (se t.ex. Gendron, Cooper & Townley 2001; Jacobs 1998; English & Guthrie 2000; Funnell 1994, 1998; White & Hollingsworth 1999). Man går däremot inte närmare in på oberoendets mer exakta förutsättningar och inte heller diskuteras oberoendets förutsättningar på den operativa nivån, dvs. inom organisationen. Jag kommer här att föreslå ett ramverk som kan användas för att försöka förstå oberoendets förutsättningar.

INLEDANDE ANALYTISKT RAMVERK

Synen på oberoendets förutsättningar skiftar i regel mycket mellan olika aktörer (se t.ex. Firth, 1980). Därför är det angeläget att föra ett samtal i denna fråga. Det är min förhoppning att den modell som utvecklas i det följande ska kunna diskuteras, utvecklas och specificeras, bland annat utifrån de olika förutsättningar som kan gälla vid olika typer av granskning. Det är viktigt att också beakta att oberoende sällan kan förstås som ett absolut



FIGUR 3.1 Ramverk för att analysera en granskningsorganisations oberoende.

tillstånd. I stället kan man vara mer eller mindre oberoende och man kan tolka definitioner av, och förutsättningar för, oberoende på olika vis.

Jag har valt att närma mig oberoendet som en fråga med två dimensioner: dels relationens lokalisering (externa relationer vs interna relationer), dels relationens karaktär (formell vs informell). Med detta ramverk kan jag behandla såväl det organisatoriska som det operativa oberoendet, samtidigt som jag också uppmärksammar det faktum att oberoendet inte enbart handlar om formella aspekter, utan även om socio-kulturella (och informella) sådana. Se figur 3.1.

Det organisatoriska oberoendet kan förstås som ett resultat av förhållanden i externa relationer, medan det operativa oberoendet kan förstås som ett resultat av förhållanden i verksamhetsinterna relationer, som framgår av högersidan i figur 3.1.

Vi ska snart titta närmare på förutsättningar inom var och en av de fyra positionerna A-D i matrisen (figur 3.1), men först några ord för att förklara vad varje position avser.

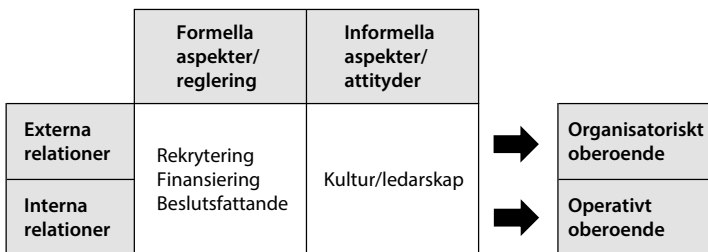
- Med formella aspekter av externa relationer (position A) avses främst den juridiska/konstitutionella regleringen av granskningsorganisationens förhållande till omvärlden.
- Med formella aspekter av interna relationer (position C) avses den formella organisationen. Denna består av två delar: dels fördelningen av arbete och ansvar, dels styrning och samordning av arbetet när det väl har fördelats (Mintzberg, 1983b).
- Med informella aspekter av externa relationer (position B) avses attityder till externa intressenter. Dessa attityder kan vara antingen

underförstådda eller uttalade. Ibland uttrycks de subtielt genom (medveten eller omedveten) symbolisk handling. Dessa relationer kan rikta sig till alla typer av intressenter. Utöver granskningsobjektet kan det exempelvis handla om granskningsorganisationens huvudman (i fallet med Riksrevisionen är detta riksdagen) och media.

- Med informella aspekter av interna relationer (position D) avses organisationskulturen. Kultur uppstår i mötet mellan människor. I den här studien har jag valt att särskilt fokusera på relationen mellan ledning och utredare (samt i mindre utsträckning de chefer som utgör ett mellanled), men jag intresserar mig också för relationen mellan utredare. I det specifika fallet med Riksrevisionen är det även intressant med relationen mellan riksrevisorerna, givet att man har ett relativt udda arrangemang med det tredelade ledarskapet. Till kulturaspecten hör även ledarskap (Schein, 1985).

Med ramverket i figur 3.1 som grund avser jag att fördjupa mig i fyra aspekter som är centrala för oberoendet i granskningsverksamhet. Man kan tänka sig ytterligare aspekter, men de jag här har valt ut kan förstås som en minsta utgångspunkt. De fyra aspekterna är rekrytering, finansiering, beslutsfattande samt slutligen kultur och ledarskap. Deras fördelning över formella och informella aspekter framgår av figur 3.2. Gränslinjen mellan formellt och informellt är i praktiken emellertid flytande. De fyra aspekterna samverkar dessutom i någon mån.

I det följande kommer jag att gå igenom och diskutera var och en av dessa aspekter, samt definiera dem tydligare. Avslutningvis summeras samtliga fyra aspekter i en tabell med specifika definitioner. Där diskuterar jag också högersidan i figur 3.2 och hur pilarna i denna del av figuren ska förstås.



FIGUR 3.2 Aspekter av oberoendet i granskningsverksamhet.

REKRYTERING

I frågan om rekrytering väljer jag att lyfta fram fyra aspekter. Dessa är utredares och chefers (1) personliga oberoende, (2) personliga kompetens, och (3) personliga anställningstrygghet, samt (4) oberoendet i själva rekryteringsprocessen.

Det kan synas ganska självklart att utredare och chefer personligen ska vara oberoende såväl ekonomiskt som på annat sätt gentemot den part de granskar. Desto svårare blir emellertid frågan när man försöker definiera vad detta oberoende innebär i praktiken. Beroendeproblematiken behöver inte uppstå i det ögonblick då någon försöker att påverka en granskning. Inte heller behöver beroendet vara uttalat. I stället kan beroenden grundas i relationer som har vuxit fram över lång tid och som, exempelvis, bidrar till en (överdriven) försiktighet vid granskning av vissa personer, verksamheter eller frågor. Man kan därför argumentera för att man, vid rekrytering av utredare och chefer, inte enbart behöver beakta kandidatens formella meriter, utan också dennes professionella och personliga relationer. Om ett sådant arbete ska göras grundligt skulle det emellertid riskera att dels bli alltför omfattande för att anses ekonomiskt försvarbart, dels anses utmana den personliga integriteten i alltför hög grad. Till den närmaste cirkeln av relationer hör emellertid familjemedlemmarna, varför ett minimalt krav skulle kunna vara att man kontrollerade var de arbetade och i vilken roll.

Frågan om var gränsen går för vad som kan anses utgöra oberoende vid en rekrytering är av principiell karaktär, varför granskningsorganisationen kan behöva tydliga riktlinjer, förankrade hos huvudmannen, men också hos andra intressenter. En rimlig huvudregel är, som sagt, att en utredare inte bör rekryteras direkt från sådan verksamhet som hon eller han sedan kommer att ha till uppgift att granska – och detsamma gäller om någon av familjemedlemmarna har en högre position inom sådan verksamhet. Om så är fallet så kan man möjligen överväga att genomföra rekryteringen ändå, men att låta andra utredare eller chefer ta ansvar för just detta granskningsområde. Om utredaren eller chefen har haft en högre position i en organisation med mer långtgående inflytande över många av de verksamheter som man kommer att granska, blir frågan desto svårare. Här kan önskan om kompetens komma att vägas mot önskan om oberoende. I allmänhet kan en person med en bred erfarenhet och kompetens förutsättas ha ett mer begränsat engagemang i enskilda verksamheter eller frågor, varför oberoendeproblematiken kan vara begränsad.

Till frågan om utredarnas oberoende hör även frågan om utbildningsmässig bakgrund. Oberoende handlar inte enbart om institutioner, utan även om normer och kunskapsstyper. Medan nationalekonomi präglas av vissa idéströmningar och normer, präglas statsvetenskap delvis av andra. Detsamma gäller exempelvis juridik, företagsekonomi och sociologi. De sorters kunskap som man tillägnar sig inom respektive fält kan också påverka vilken typ av granskning som kommer att förefalla mest naturlig. Genom rekryteringen av utredare med en viss ämnesbakgrund, kan man därför i någon mån också styra granskningens inriktning, metod, slutsatser osv.

En utredare präglas dessutom av personliga referenser på andra sätt. Ålder, arbetslivserfarenhet, etnicitet, är några tänkbara faktorer som kan påverka personliga normer. Det går knappast att frigöra sig från dessa personliga referensramar, men med mångfald i personalstyrkan skulle man kunna minska den risk som oberoendet utsätts för genom dessa.

Även frågan om utredares och chefers allmänna kompetens, omdöme och samarbetsförmåga har relevans för oberoendet. Genom rekrytering av mindre kompetenta eller på annat sätt mindre lämpliga utredare kan granskningens kvalitet undermineras. Intressant är att INTOSAI lägger så relativt liten tonvikt vid frågan om vilken organisation en utredare rekryteras från och det professionella nätverk som följer genom exempelvis familjemedlemmar. Här ligger tonvikten snarare vid frågan om utredarnas (och chefernas?) kompetens och personliga kvaliteter. De skriver:

The ability to recruit the right staff is a decisive factor in performance auditing. Each staff member is a unique investment. A performance auditor must be well educated, and in general it is required that the auditor should have a university degree and experience in investigative/evaluation work. Personal qualities are also of considerable importance (analytical ability, creativity, receptiveness, social skills, integrity, judgment, endurance, good oral and writing skills etc.). (AS 2.1.4 and 2.1.10.)

INTOSAI, ISSAI 3000-3100, S. 37

En formell aspekt av oberoendet är utredares och chefers anställningstrygghet. Denna trygghet kan påverka deras incitament att öppet påtala problem eller anmäla avvikande mening i det interna granskningsarbetet. Därför kan det också ha betydelse vilka maktmedel överordnade har i relationen till utredarna.

Slutligen är även själva rekryteringsprocessens utformning av betydelse. Om man riskerar att en icke-oberoende aktör kan gå in och påverka rekryteringen, innebär det en utmaning av oberoendet. Denne aktör skulle exempelvis kunna verka för rekrytering av mindre kvalificerade personer eller personer som av annan anledning lätt kan bli föremål för påverkan. I vilken mån utkontraktering av rekrytering till externa aktörer påverkar oberoendet kan emellertid diskuteras. Man kan hävda att rekryteringen blir mer oberoende på detta vis, men man kan också anföra att det ger mindre kontroll över de olika stegen i processen.

Sammanfattningsvis kan förutsättningarna för *organisatoriskt oberoende* vid rekrytering definieras som följer:

Rekrytering av (1) oberoende och (2) kompetenta ledare (generaldirektör eller vd) för granskningsorganisationen, (3) inom ramen för en oberoende rekryteringsprocess och (4) med omfattande anställningstrygghet.

Förutsättningar för *operativt oberoende* vid rekrytering kan definieras på motsvarande sätt:

Rekrytering av (1) oberoende och (2) kompetenta utredare och chefer till granskningsverksamheten, (3) inom ramen för en oberoende rekryteringsprocess och (4) med omfattande anställningstrygghet.

Med oberoende vid rekrytering till granskningsverksamhet avses avsaknaden av påtaglig risk för otillbörlig påverkan i negativ riktning av granskningens oberoende eller kvalitet.

Som genomgången ovan visar så finns det ett betydande utrymme för olika tolkningar avseende oberoendets förutsättningar vid rekrytering av chefer och utredare till granskningsverksamhet. Detta är ett sätt att bestämma gränserna, men man kan också välja att utforma dem på annat sätt. Det är inte heller givet att man ska gå lika långt i arrangemangen på operativ nivå som på organisatorisk nivå. Vid regleringen av Riksrevisionens verksamhet har man exempelvis valt att fokusera främst på oberoendet i rekryteringen av riksrevisorerna, medan man har lagt mindre tonvikt vid utvärderingen av det individuella oberoendet i rekryteringen av utredare. Ytterst är detta en avvägning mellan kostnad och nytta.

FINANSIERING

När ledare och utredare till granskningsverksamheten är utsedda behöver man vara säker på att de inte ska bli föremål för påtryckningar baserade på ekonomisk sårbarhet. På organisatorisk nivå kan detta lösas med att reglera en kontinuerligt stabil tilldelning av ekonomiska medel för den löpande verksamheten. Frågan om motprestation för dessa resurser är svårare, med tanke på självständigheten, men någon form av utvärdering bör rimligen även självständiga myndigheter bli föremål för. Som jag har berättat så har kraven på redovisning av vad SAI:er egentligen presterar ökat under senare år (Talbot, Johnson & Wiggan 2005; Talbot & Wiggan 2010).

På operativ nivå kan finansieringsaspekten förstås på flera vis. En viktig aspekt är tilldelningen av lön och andra förmåner till utredare och chefer. Genom att skapa ett förutsägbart system för löneutvecklingen, utan betydande utrymme för variation, kan man minska risken för att medarbetare ska bestraffas eller favoriseras internt med förmånerna som verktyg. Det fordras således en konsekvent personalpolitik.

En stabil löneutveckling och konsekvent personalpolitik ligger i linje med den byråkratiska ordning som man förespråkar inom New Weberian State (NWS, se exempelvis Pollitt & Bouckart, 2011). Med detta nyweberianska ideal betonas förutsägbarhet i administrativa rutiner. När personalpolitiken präglas av såväl konsekvens som transparens, kan utredare känna sig trygga med att de inte riskerar sanktioner på detta område om man är kritisk internt eller externt. Utrymmet för intern påverkan, inom ramen för den organisatoriska hierarkin, minskar. På detta vis bygger man också förtroende för verksamheten och en kultur av professionalism och meritokrati.

Idén om denna typ av förutsägbarhet vad gäller lön och andra förmåner har utmanats under senare år, då NPM bl.a. har inneburit att det har blivit vanligare med prestationsbaserad lön, i synnerhet till chefer på olika nivåer. Som van Bockel och Noordegraaf (2006) konstaterar, så fungerar emellertid dessa system sämre i offentlig sektor än i privat sektor, eftersom de innebär att personliga incitament kommer att påverka chefers och medarbetares agerande.

Jag väljer att sammanfatta innebörden av oberoende i finansieringshänseende enligt följande. Förutsättningar för organisatoriskt oberoende i finansieringshänseende:

Det finns system för kontinuerlig tilldelning av bestämda finansiella resurser för verksamheten, utan risk för favorisering eller sanktioner.

Förutsättningar för operativt oberoende i finansieringshänseende:

Det finns ett förutsägbart system för tilldelning av lön och andra förmåner till utredare, utan risk för favorisering eller sanktioner.

BESLUTSFATTANDE

Oberoende är vidare en fråga om beslutsfattandet i granskningsprocessen. I en doktorsavhandling från 1999 analyserar Shirin Ahlbäck vid vilka moment i granskningsprocessen som oberoendet kan utmanas, i en kontext av SAI:er. Ahlbäck kommer fram till att tre aspekter kan betraktas som särskilt viktiga i detta hänseende. Dessa kallar hon för ”oberoendets kärna”. Det handlar om tre viktiga beslutstillfällen i granskningsprocessen, nämligen (1) beslutet avseende vad man ska granska, (2) beslutet avseende hur det ska granskas samt slutligen (3) formuleringen av slutsatser från granskningen. Med dessa tre punkter som utgångspunkt kan vi formulera oberoendets förutsättningar enligt följande.

Förutsättningar för *organisatoriskt* oberoende, med avseende på beslutsfattande i granskningsprocessen:

Granskningsorganisationen äger rätten att självständigt (i relation till externa intressenter) besluta (1) vad som ska granskas, (2) hur det ska granskas, samt (3) vilka slutsatser man vill dra av granskningen.

Liksom i de flesta andra studier av SAI:er står relationen mellan SAI och dess externa intressenter i fokus även i Ahlbäcks studie, varför vi får mindre ledning vad gäller oberoendets förutsättningar på den operativa nivån. Det är lätt att tänka att betydande professionell autonomi (handlingsutrymme) i granskningsprocessen är en förutsättning för oberoendet i granskningsprocessen på operativ nivå – och att på så vis motivera att man helt enkelt kopierar definitionen ovan. Man kan dock ifrågasätta var gränsen för den professionella autonomi i så fall ska gå. Dragen till sin ytterlighet skulle autonomi kunna innebära att de professionella får mer handlingsutrymme

än granskningens chefer eller kanske till och med granskningsorganisationens högsta ledning. Här handlar det ytterst om en principiell avvägning, som delvis beror på granskningens karaktär. Jag återkommer snart till frågan om hur man kan organisera granskningsprocessen och fördela autonomi mellan ansvariga chefer och utredare. Här kan man nämligen skilja mellan flera olika modeller för den interna fördelningen av beslutsmyndighet.

KULTUR OCH LEDARSKAP

Ovan nämnda faktorer (rekrytering, finansiering, beslutsfattande) kan regleras formellt. Denna fjärde och sista aspekt av oberoendet är mer svårfångad, eftersom det handlar om en sociokulturell dimension. Kultur och ledarskap studeras i regel med fokus på *informella* relationer och attityder. För att granskningen ska vara oberoende krävs att den kommer till i en miljö av öppenhet, dvs. en miljö där man vågar ifrågasätta vad man väljer att granska, hur man granskar och vilka slutsatser man drar. Denna öppenhet är sedan länge förankrad i den tradition av *transparens* som finns i offentlig sektor. Professor Lennart Lundquist (t.ex. 1991, 1993, 1998, 2011) har i sina böcker behandlat dessa frågor, bland annat under teman som tjänstemannaetik och yttrandefrihet. Frågan berörs även i den internationella litteraturen kring *whistle-blowing* (se t.ex. Miceli, Near & Dworkin 2008; Mesmer-Magnus & Viswesvaran 2005; Tsahuridu & Vandekerckhove 2008). Utredare, granskade aktörer och andra måste känna att de vågar framföra kritik mot hur granskningsarbetet bedrivs, för att granskningen ska vinna legitimitet. En liknande rättsprincip finns i domstolsväsendet, där den åtalade alltid ska ha rätt att försvara sig (rätten att inte dömas ohörd).

Förutsättningar för det organisatoriska och operativa oberoendet i termer av kultur och ledarskap kan formuleras som följer.

Kultur och ledarskap i granskningsarbetet ska präglas av en attityd av öppenhet och respekt för avvikande åsikter.

Om man vill försöka utvärdera organisationskultur och öppenhet så kan man använda sig exempelvis av intervjuer eller medarbetarundersökningar. Kultur är annars lika svårsmakbart som svårdefinierat. Eftersom ledarskap och kultur är så nära sammanvävda (Schein, 1985, 2009), kommer kulturen ofta att

vara en spegling av de värderingar som uttrycks inom ramen för ledarskapet. I regel består emellertid organisationer dessutom av flera olika subkulturer.

I detta sammanhang ska en stark kultur förstås som en kultur som tillåter oliktankande. Det skiljer sig på så vis åt från den förståelse som ibland uttrycks i dagligt tal, där man med ”en stark kultur” avser en kultur med i hög grad enhetliga värderingar. Den sistnämnda tolkningen innebär nämligen, om man drar den till sin spets, att kulturen kan stärkas genom att man sorterar bort oliktankande individer. Med en sådan personalstrategi ökar man sällan organisationens förmåga till lärande på sikt, och inte heller lever man då upp till den etik som förväntas t.ex. i förvaltningen. I stället bidrar sådan utsortering till organisatorisk rädsla och försiktighet.

En kultur av transparens förutsätter omfattande dialog. Medarbetarinflytandet är därför som ett naturligt inslag när oberoendet tolkas som en kultur med öppenhet för oliktankande. I oberoende granskningsverksamhet ska man vidare kunna förvänta sig att de professionella utredarna uppmuntras att utveckla sin professionella integritet. Denna integritet innebär en viss beredvillighet till risktagande för (vad man menar är) granskningens bästa. Utan denna integritet har man ingen större nytta av det mer formellt reglerade oberoendet – integriteten utgör nämligen en förutsättning för att de professionella verkligen ska utnyttja det handlingsutrymme som man har fått.

Att praktiskt leda och organisera för oberoende och kvalitet

Hur kan man praktiskt leda och organisera granskning för att skapa förutsättningar för oberoende och kvalitet? Vilka vägval gör man och hur hänger de samman med varandra? Dessa två frågor kommer att vara vägledande i



FIGUR 3.3 Tre centrala dimensioner när man försöker att förstå vägval vid oberoende granskning.

detta avsnitt. Tre aspekter berörs i det följande: granskningsinriktning (vilket närmast kan liknas vid strategi), intern styrning samt externa relationer. Sammantaget utgör dessa tre centrala dimensioner i granskningsorganisationer. Se figur 3.3.

GRANSKNINGSINRIKTNING

För att analysera granskningens inriktning ska vi fördjupa oss i två vägval. För det första: valet mellan granskning som syftar till ansvarsutkrävande å ena sidan och granskning med ett främjande syfte å andra sidan. Till detta vägval hör även ett ställningstagande mellan olika granskningsmetoder – granskning av regelefterlevnad, respektive en bredare granskning med mer utrymme för skönsmässiga bedömningar. För det andra: valet mellan problemorienterad granskning å ena sidan och en mer förutsättningslös granskning å andra sidan. Vill man enbart granska förmodade problem eller anser man att det är relevant att också granska och rapportera om framgångsrik verksamhet?

Vi ska börja med valet mellan granskning av regelefterlevnad och främjande granskning. Detta är ett vägval som har diskuterats i flera internationella studier (t.ex. Pollitt, Xavier, Lonsdale, Mul & Waerness 1999; Pollitt 2003; Power 1997; Barzelay 1997; Grönlund, Svärdesten & Öhman 2011). Vad man framför allt brukar lyfta fram är att det ofta finns incitament för granskningsorganisationen att röra sig i riktning mot regelefterlevnadsgranskning, eller *Compliance Audit*, som det betecknas internationellt. Inte bara är denna typ av granskning i regel mindre kostsam än en bredare granskning (Pollitt, 1999), utan den tenderar också att dra till sig mer uppmärksamhet i såväl media som hos övriga intressenter (Behn, 2001). Dessutom minskar man risken för att utsättas för kritik på grund av de tolkningar som har gjorts av utredarna. Med bredare granskning finns större utrymme för skönsmässiga bedömningar, medan studier av regelefterlevnad ger ett mer definitivt svar. Man kan också skilja mellan en positivistisk, realistisk och konstruktivistisk ansats i granskningen, för att förstå skillnaden mellan dessa gransknings typer (Hoerner & Stephenson (2012). Traditionell effektivitetsrevision kan då förstås som en realistisk position (begreppet realistisk ska förstås som en vetenskapsteoretisk term, snarare än med den betydelse som ordet ges i vardagligt tal), medan granskning av regelefterlevnad tenderar att vara

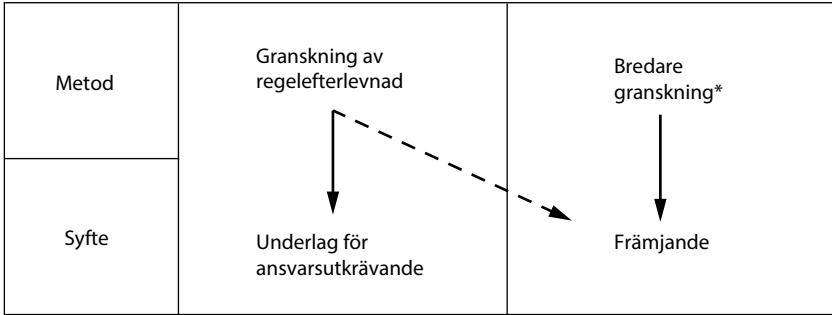
starkare inspirerad av positivismen. Hoerner och Stephenson (2012, se i synnerhet deras tabell 2) beskriver hur positionerna skiljer sig åt i termer av bl.a. epistemologiska antaganden, metoder och utredarens roll.

Distinktionen av Hoerner och Stephenson (2012) är användbar, men trots att begreppen är välkända i vetenskapsfilosofin, är de långt ifrån lika vanliga i forskning och praktik när det gäller effektivitetsrevision i staten. Här finns inget vedertaget begrepp för motsatsen till granskning av regelefterlevnad. Jag har valt att använda begreppet ”bredare granskning” och avser med detta en granskning med betydligt större utrymme för skönsmässiga bedömningar än vad man har vid granskning av regelefterlevnad. Vid båda dessa former av granskning finns det ett tolkningsutrymme, så det handlar i viss mån om en löpande skala. Den bredare granskningen ska samtidigt inte förstås som en granskning med fullt utrymme för personligt tyckande, utan även när den anges som en ytterlighet förväntas det finnas ett gediget underlag för ställningstaganden. Slutsatserna av denna granskning kan dessutom sällan förstås som absoluta.

Den bredare granskningen står i nära samklang med de metoder och tankar som idag dominerar inom samhällsvetenskapen (läs mer i Greenough & Lynch, 2006; Hoerner & Stephenson, 2012). Den gör det möjligt att fokusera på en bredare uppsättning faktorer och samband än vad granskningen av regelefterlevnad gör. När man exempelvis vill titta på mer komplexa system, såsom system på samhällsnivå, är det i regel så många faktorer som samverkar att en bredare granskning blir nödvändig. Till inriktningen hör dock en förståelse för att de resultat som presenteras kommer kunna ifrågasättas och tolkas olika.

Granskning av regelefterlevnad används som metod i synnerhet när syftet är att skapa underlag för ansvarsutkrävande, men den kan också ha ett främjande syfte. Så är exempelvis fallet med Justitieombudsmannens granskningar (intervju nr 101, chefs-JO Elisabet Fura, feb. 2013). Bredare granskning kan däremot sällan användas som underlag för ansvarsutkrävande, helt enkelt därför att det skönsmässiga inslaget i bedömningen är för stort. I stället har den ett främjande syfte. Se figur 3.4.

Det andra vägval som jag har valt att lyfta fram här är valet mellan problemorienterad granskning och förutsättningslös granskning. Genom att fokusera enbart på problem kan man öka utsikterna för att granskningen ska få betydande uppmärksamhet i media och bland andra intressenter.



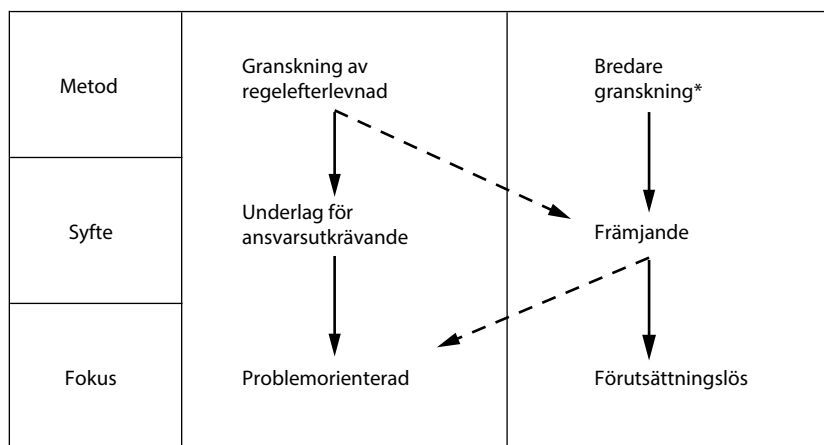
*) Mer utrymme för skönsmässig bedömning.

FIGUR 3.4 Jämförelse av metod och syfte med två granskningsmetoder.

Samtidigt riskerar man att granskningen blir överdrivet kritisk, att man fördjupar sig i redan kända problem i verksamheter och att man försvårar den granskades förutsättningar att ta sig upp ur en förtroendekris som kanske redan har uppstått (Lapsley & Lonsdale, 2010). Det blir tveksamt hur mycket värde man tillför med sådan granskning.

Med förutsättningslös granskning krävs en tydlig logik för valet av granskningsobjekt, där man följer en på förhand uppställd ordning. I fallet med SAI kan denna ordning exempelvis omfatta samtliga politikområden. Utgångspunkten är att all erfarenhet och kunskap är viktig, för det gemensamma lärandet, varför man även önskar lyfta fram framgångsrika exempel.

Granskning av regelefterlevnad är ofta problemorienterad. Det är nämligen endast genom att identifiera problem som man kan hävda att det finns anledning till ansvarsutkrävande. Som jag berättade ovan kan granskning av regelefterlevnad emellertid också ha ett främjande syfte. När syftet är främjande är granskningen i regel förutsättningslös. Främjandet förstås då som lärande. Även här finns emellertid utrymme för tolkningar. Om man med främjande antar att det måste finnas problem som ska förbättras, är det allmänna lärandet inte det centrala. I centrum står då i stället granskningsorganisationen själv – och dess önskan att ständigt kunna visa på utrymme för förbättring. Se figur 3.5.



*) Mer utrymme för skönmässig bedömning.

FIGUR 3.5 Jämförelse av metod, syfte och fokus med två granskningsmetoder.

INTERN STYRNING

Frågan om hur beslutsmakten ska fördelas *inom* en organisation är ett centralt tema i organisationsforskningen. Den hör ihop med frågan om den professionella autonomi. Med en decentraliserad organisation är denna autonomi i regel större än med en centraliserad organisation (Mintzberg, 1983a). Decentralisering behöver emellertid inte vara detsamma som demokratisering, i bemärkelsen att *fler* får inflytande, utan det kan enbart handla om att beslutsmakten flyttas till en annan nivå i organisationshierarkin (Ohlsson & Rombach, 1998). Även om organisationen görs plattare, med färre beslutsnivåer, så kan centraliseringen till och med öka, om man samtidigt skärper styrning och kontroll (ibid.). Skiljelinjen mellan en centraliserad och en decentraliserad organisation kan av dessa anledningar vara svår att dra.

Vad man däremot lättare kan skilja mellan är en modell med mer eller mindre professionell autonomi. I granskningssammanhang finns två tolkningar av hur oberoendet ska organiseras operativt: Granskningens ledare kan vilja se oberoendet som knutet till sin personliga beslutsmakt, medan de professionella granskarna kan vilja se oberoendet som knutet till professionens beslutsmakt (autonomi). Som jag nämnde i diskussionen om oberoendets förutsättningar kommer utredarnas möjlighet att öppet uttrycka, och få respons

på, sin kritik att vara grundläggande för det operativa oberoendet. Viss mån av professionell autonomi är därför nödvändig i granskningsverksamhet. Det är den också av den anledningen att man kommer att ha svårt att rekrytera de mest kunniga utredarna om man inte kan erbjuda dem viss autonomi.

Vid granskning av regelefterlevnad sätter metoden gränser för de professionellas utrymme att utöva sitt professionella omdöme. Frågan om den professionella autonomin blir därför särskilt relevant i granskningar med en bredare ansats och mer utrymme för skönsmässiga bedömningar. Vem ska styra över det professionella omdömet?

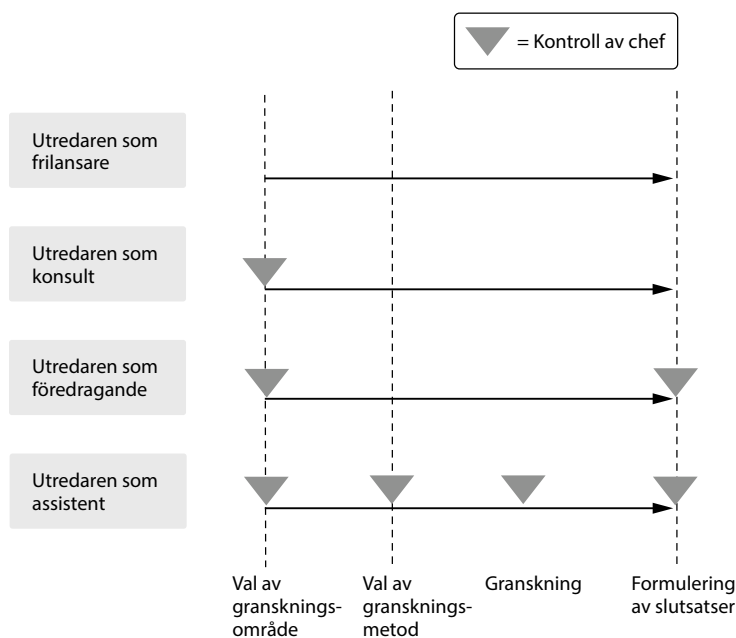
En viktig del av den professionella autonomin är utrymmet för professionell kunskapsutveckling (Freidson, 2001). Denna gemensamma kunskap utgör professionens bas och för att professionen ska kunna hålla samman krävs att man också behåller kontrollen över denna kunskap. I de fall då man väljer att försöka att införa långtgående standardisering av granskningsarbetet förutsätts, om man vill bibehålla hög professionell autonomi, att de professionella utredarna stödjer denna utveckling och är med och utvecklar dessa standarder.

Jag identifierar i figur 3.5 fyra arketypiska styrmodeller för granskningsverksamhet. Trekanterna i figuren visar de tillfällen när överordnade (cheferna) intervenerar i granskningen genom en kontroll, där de även har möjlighet att utöva påverkan. Särskilt betonas de tre beslutstillfällen som av Ahlbäck (1999) har definierats som *oberoendets kärna*. Utredarens roll skiljer sig beroende på modell, som framgår av vänstersidan av figur 3.5. Man kan också tänka sig andra rubriker för dessa roller.

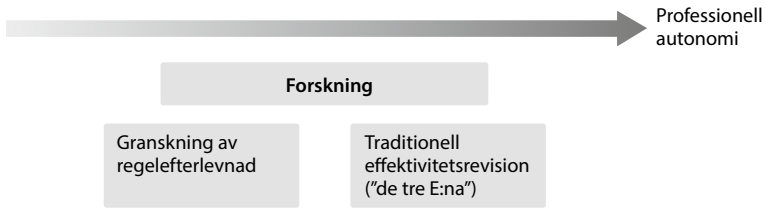
I det översta fallet i figuren, som borde vara mycket ovanligt, fungerar utredaren som en frilansare. Ett exempel är undersökande journalister på frilansbasis. I nästa fall fungerar utredaren som en konsult. Högre chefer går då endast in och definierar uppdraget. I det tredje fallet fungerar utredaren som beredande och föredragande, ungefär som i domstolsverksamhet. Högre chefer definierar då uppdraget och de kan även påverka slutsatser, men arbetat däremellan åligger utredaren. I det fjärde och sista fallet fungerar utredaren som en assistent till cheferna. Cheferna påverkar då val av granskningsområde, val av granskningsmetod, granskningens genomförande samt formuleringen av slutsatser. Med denna sistnämnda modell är den professionella autonomin mycket kringskuren och cheferna måste förutsättas vara experter på sina områden.

Det finns ingen absolut koppling mellan kontrollens omfattning och den professionella autonomi. Även i det fall då utredaren betraktas som en konsult kan nämligen kontrollsystemen vara omfattande. De tar då formen av standardiserade riktlinjer och mallar. Ofta förutsätter man att de professionella ska motsätta sig dessa mallar, men i praktiken kan det också vara på motsatt sätt, dvs. att de professionella upplever standarder som positiva och stödjande (Bringselius, 2012b). Det gäller i synnerhet i de fall då de själva har fått vara med om att utveckla dem (ibid.).

Det ska samtidigt betonas att professionell autonomi inte nödvändigtvis ska förstås som liktydigt med en fråga om hur avancerad granskningen är. JO:s granskningar är exempelvis inriktade mot granskning av regelefterlevnad, men här är det mycket kvalificerade jurister som analyserar fall på basis av lagar och förordningar. Den professionella autonomi är därmed inte lika stor som vid Riksrevisionens effektivitetsrevision, men det behöver inte göra arbetet mindre kvalificerat. På motsvarande sätt behöver det inte vara särskilt kvalificerat att ha en helt fri utformning av granskningsarbetet (se utredaren som frilansare, i figur 3.6), trots att den professionella autonomi



FIGUR 3.6 Fyra idealtypiska styrmodeller i granskningsverksamhet.



FIGUR 3.7 Forskning och professionell autonomi.

är mycket hög. Om man däremot ställer krav på att denna granskning ska motsvara de standarder som finns i forskningen blir arbetet mer kvalificerat, samtidigt som den professionella autonomin minskar.

Det förefaller rimligt att anta att ett mellanläge är lämpligt när det gäller den professionella autonomin vid oberoende effektivitetsrevision i en SAI. Figur 3.7 visar hur man kan jämföra denna granskning med samhällsvetenskaplig forskning. Denna forskning kan präglas av mer eller mindre professionell autonomi, men figuren visar framför allt att denna forskning inte bedrivs under fullständig professionell autonomi, eftersom man måste förhålla sig till vetenskapliga riktlinjer avseende exempelvis metod och struktur.

EXTERNA RELATIONER

I externa relationer, och i synnerhet i relationen till granskningsobjektet, kan en granskningsorganisation inrikta sig antingen mot konfrontation eller mot samarbete. I praktiken kombinerar man inslag av båda dessa attityder, men med en tydligare tendens åt endera hållet.

Det finns flera anledningar till att en granskningsorganisation kan anta en attityd av konfrontation. En anledning är att man kan önska att symboliskt markera sitt oberoende. En annan anledning kan vara att man tror att det är nödvändigt, givet en inriktning mot ansvarsutkrävande. En tredje anledning kan vara att man externt önskar positionera granskningsorganisationen som orädd och därmed värdeskapande och på så vis ge verksamheten legitimitet (Roberts & Pollitt, 1994, s. 547).

Inriktningen mot samarbete fungerar emellertid både vid granskning för ansvarsutkrävande och främjande granskning. I båda fallen behöver man

bygga upp en förtroendefull dialog med granskningsobjektet och andra intressenter. Detta är särskilt viktigt vid främjande granskning, då det ökar förutsättningarna för att granskningsresultaten ska komma till användning.

Distinktionen mellan konfrontation eller samarbete som attityd ska *inte* förstås som en distinktion mellan beroende eller oberoende granskning. Oberoendet kan nämligen påverkas negativt av dem båda, om de dras till sin överdrift. Om man avser att anlägga en bredare ansats i sin granskning (ej regelefterlevnad), men intar en konfrontatorisk attityd till granskningsobjektet, riskerar man exempelvis att undergräva oberoendet genom att bli *omotiverat* kritisk. Med samma breda ansats, men en mer samarbetsinriktad attityd, riskerar man att i stället bli alltför försiktig med kritik, p.g.a. en alltför nära relation till den granskade.

Ett annat sätt att närma sig frågan om externa relationer, i termer av ett vägval, är att se till valet mellan att fokusera på att maximera granskningarnas genomslag eller att enbart *informera* om dessa resultat, utan att genomslaget tillmäts någon större betydelse. Denna dikotomi har av Pollitt och Summa (1997) diskuterats i termer av en *Managerialist approach* och en *Constitutionalist approach* till en SAI:s mandat. I det första fallet, som gäller i synnerhet då det konstitutionella stödet för en SAI är svagt, är myndigheten i hög grad fokuserad på att visa på sin relevans och på nyttan av granskningsrapporterna. I det senare fallet lutar sig SAI mot sitt konstitutionella stöd och upplever sig inte behöva fokusera lika mycket på hur granskningarna mottas.

Med en *Managerialist approach* blir media en viktig aktör att förhålla sig till. En granskningsorganisation kan då vilja öka sitt genomslag i media genom att inrikta granskningen mot problem (Travers, 1999) och regelefterlevnad (Light, 1991; Behn, 2001).

Summering av studiens utgångspunkter

Jag har nu utvecklat de teoretiska utgångspunkterna för denna studie. De rymms inom två områden. Det första området är förutsättningar för oberoende i granskning. Det andra området är vägval med avseende på tolkningar av hur man vill åstadkomma kvalitet – under förutsättningar av oberoende – i granskningen.

När det gäller granskningens oberoende har jag visat hur detta är en fråga om såväl organisatoriska (institutionella, med avseende på relationen

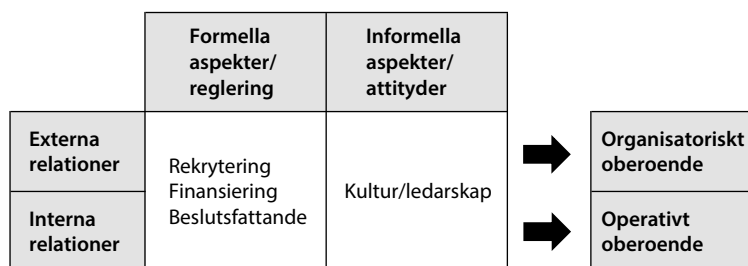
TABELL 3.1 Förutsättningar för organisatoriskt och operativt oberoende i granskningsverksamhet.

	Aspekt	Förutsättningar för oberoende i granskningsverksamhet	
		Organisatoriskt oberoende	Operativt oberoende
Formella aspekter/ reglering	Rekrytering	Rekrytering av (1) oberoende och (2) kompetenta ledare (generaldirektör eller VD) för granskningsorganisationen, (3) inom ramen för en oberoende rekryteringsprocess och (4) med omfattande anställningstrygghet.	Rekrytering av (1) oberoende och (2) kompetenta utredare och chefer till granskningsverksamheten, (3) inom ramen för en oberoende rekryteringsprocess och (4) med omfattande anställningstrygghet.
	Finansiering	System för kontinuerlig tilldelning av bestämda finansiella resurser till verksamheten, utan risk för ekonomiska sanktioner från huvudman.	Ett förutsägbart system för tilldelning av lön och andra förmåner till utredare och chefer, utan risk för favorisering eller sanktioner.
	Beslutsfattande	Granskningsorganisationen äger rätten att besluta (1) vad som ska granskas, (2) hur det ska granskas, samt (3) vilka slutsatser man vill dra av granskningen.	(Principiell överenskommelse om fördelning av beslutsmakt mellan professionella och chefer.)
Informella aspekter/ attityder	Kultur	Granskningen präglas av en attityd av öppenhet och respekt.	Granskningen präglas av en attityd av öppenhet och respekt.

mellan organisationer) arrangemang som operativa (inomorganisatoriska) arrangemang. Jag har också visat hur frågan rymmer såväl formella aspekter (som kan regleras) som informella aspekter (attityder).

Man kan definiera tämligen statiska förutsättningar för det formella oberoendet, medan det operativa oberoendet är mer svårfångat, eftersom det ytterst handlar om attityder. Oavsett hur man har valt att förhålla sig till frågan om den professionella autonomin, dvs. fördelningen av beslutsmakt mellan organisationens olika nivåer, framträder kultur och ledarskap som viktiga aspekter för det operativa oberoendet. Utredare och chefer ska kunna känna sig trygga med att de kan uttrycka avvikande mening utan risk för sanktioner eller favorisering.

I figur 3.8 illustrerar jag åter (se även figur 3.2) övergripande hur några av oberoendets förutsättningar definieras i denna bok. Observera att man



FIGUR 3.8 Aspekter av oberoendet i granskningsverksamhet.

kan identifiera fler förutsättningar, varför modellen inte ska betraktas som fullständig.

Diskussionen i inledningen av detta kapitel visar hur man kan tolka organisatoriska och operativa förutsättningar för oberoende granskning på olika sätt. Särskilt stort utrymme för olika tolkningar finns det när det gäller interna aspekter. Diskussionen visar också att oberoendet inte enbart är en fråga om formella aspekter, som kan regleras, utan att även sociokulturella faktorer kan ha betydelse.

Det är också intressant att notera att ett svagt reglerat externt oberoende inte nödvändigtvis innebär att granskningen i praktiken är mindre oberoende. I staten finns en rad granskningsmyndigheter som för sin finansiering är beroende av regeringens bedömning i den årliga budgetprocessen och av regeringens direktiv. Det har under senare år, som jag har berättat, varit en trend mot allt fler sektorspecifika granskningsmyndigheter i Sverige. Dessa myndigheter kan i praktiken bedriva sitt granskningsarbete på ett sätt som tyder på betydande oberoende, trots att de saknar det konstitutionella stöd för sitt oberoende som exempelvis Riksrevisionen och Justitieombudsmannen har. Målet är i regel ett pragmatiskt samarbete med externa intressenter, men med bibehållen integritet. För att åstadkomma detta går granskningsverksamheter ofta en svår balansgång mellan samarbete och konfrontation och mellan närhet och distans.

I detta kapitel har jag försökt att identifiera faktorer som påverkar dels det organisatoriska oberoendet, dels det operativa oberoendet. Jag har också lyft fram att även sociokulturella aspekter har betydelse för oberoendet och att det inte enbart är en fråga om juridisk reglering.

TABELL 3.2 Organisatoriska vägval med syfte att skapa kvalitet i granskningsverksamhet.

Granskningsinriktning	Problembaserad	vs	Förutsättningslös
	Granskning av regelefterlevnad	vs	Bredare ansats i granskning
	Granskning för ansvars-utkrävande	vs	Granskning för främjande
Externa relationer	Konfrontation	vs	Samarbete
	Genomslag	vs	Information
Intern styrning	Omfattande professionell autonomi	vs	Begränsad professionell autonomi

Sammantaget kan de förutsättningar som jag har definierat tecknas enligt tabell 3.1.

När det gäller granskningsorganisationers vägval, i strävan efter kvalitet, har tre aspekter analyserats. Dessa är granskningsinriktning, intern styrning och externa relationer. Inom vart och ett av dessa tre områden gör en granskningsorganisation (dess ledare) ett antal strategiska vägval. Det handlar exempelvis om huruvida man ska inrikta granskningen mot ansvarsutkrävande eller främjande, om den ska vara problemorienterad eller förutsättningslös, samt om man vill förhålla sig konfrontatoriskt eller samarbetsvilligt i relationen till externa intressenter. Vägvalen sammanfattas i tabell 3.2. Denna tabell har också använts för att strukturera analysen i slutet av denna bok, varför den kan vara värd att lägga på minnet.

Vidare har jag lyft fram fyra olika styrmodeller för granskningsverksamhet. Dessa tar fasta på den professionella autonomin och vid vilka stadier i granskningsprocessen som överordnade väljer att intervensera i utredarnas arbete. Beroende på vilken modell man väljer får utredaren olika roller. Det är således inte enbart omfattningen av autonomin som är viktig, utan även formerna för den. Vad är det som granskarna får besluta om?

Med dessa rader avslutar jag det teoretiska ramverket och går över till fallet Riksrevisionen.

Förberedelser inför Riksrevisionens bildande

Riksrevisionens bildande år 2003 föregicks av förberedelser på flera plan. Dessa kan delas in i politiska/konstitutionella och organisatoriska förberedelser. För att förstå Riksrevisionens vägval under de första tio åren kan det vara värdefullt att känna till lite grand om denna bakgrund.

Politiska och konstitutionella förberedelser

De politiska diskussioner som ledde till Riksrevisionens bildande sträcker sig långt tillbaka i tiden. Under dessa diskussioner har olika idéer om hur reformen ska verkställas ersatt varandra och stödet har varierat mellan partier och andra grupper. Jag berättar i det följande om den politiska långbänk som var upprinnelsen till Riksrevisionen och den politiska kompromiss som blev det slutliga startskottet. Därefter beskriver jag tre konstitutionella arrangemang, som bedömdes som centrala för säkerställandet av Riksrevisionens oberoende i externa relationer.

POLITISK LÅNGBÄNK

Den statliga revisionens organisation i Sverige, fram till Riksrevisionens bildande år 2003, går tillbaka till 1809 års regeringsform. Vi ska emellertid börja denna historiska tillbakablick ett sekel senare. Fram till första världskriget var *Statsrevisorerna* statens enda revisionsorgan med ett övergripande uppdrag och de bedrev huvudsakligen räkenskapsrevision (Sterzel 2003:34). Detta kan skiljas från sakrevision, som har ett bredare och mer utredande anslag, med inriktning på idéer om effektivitet och god hushållning med statliga medel. Riksdagens revisorer, som hade funnits sedan år 1810, var

fram till 1940-talet det enda organ som bedrev sakrevision inom staten. Då började även statsrevisorerna att göra detta. Därmed fick Riksdagens revisorer konkurrens. Eftersom de tilldelades betydligt mindre resurser än Statsrevisorerna, kom Riksdagens revisorer snart att bli överskuggade. Sterzel (2003:42) förklarar:

De resurser som ställdes till förfogande var redan på 1940-talet mångdubbelt större än dem som riksdagens revisorer disponerade över ännu i början av nästa sekel. Den lillebrorsposition som etablerades skulle också återverka på möjligheterna att med någon auktoritet utöva en sådan tillsyn över den statliga revisionen som 1940 års statsrevisorer talat om. Auktoriteten skulle bli helt avhängig av revisorernas vilja och förmåga att hävda sin ställning som en självständig kraft med samma syfte men annan karaktär än regeringens myndigheter. I början av det skede som präglades av Per Albin Hanssons kända ord om riksdagen som regeringens transportkompani var det inte troligt att vare sig viljan eller auktoriteten skulle bli stor.

År 1961 bildades de båda myndigheterna Statskontoret och Riksrevisionsverket (RRV). De ersatte Riksräkenskapsverket, Statskontoret, sakrevisionen och organisationsnämnden. Sakrevisionen kom att betecknas förvaltningsrevision, och RRV inriktade sin verksamhet alltmer på denna revisionstyp, som i dag betecknas effektivitetsrevision.

Medan RRV vid denna tidpunkt fungerade som ett internkontrollorgan för regeringen och den statsförvaltning som lydde under regeringen, var Riksdagens revisorers uppgift att bedriva *oberoende* revision. Oberoendet ansågs viktigt, men det förekom att riksdagsledamöter påverkade slutsatserna även i denna revision (Ahlbäck 1999).

Mot slutet av 1960-talet fanns idéer om att omvandla Riksdagens revisorer till ett riksdagsutskott och det fanns även tankar om att omvandla RRV till en myndighet under riksdagen (Sterzel, 2003). Inget av detta blev verklighet. En rad utredningar och motioner i frågan följde under 1970- och 1980-talen, men inga förändringar av betydelse genomfördes, vad gällde relationen mellan de båda revisionsorganen i staten.

Isberg (2003) beskriver hur det gjordes tre försök att få en reform till stånd under 1990-talet. Det första försöket var riksdagsutredningen under 1990-talet, framtvångad av moderaterna och folkpartiet. Revisionens oberoende framhölls som ett viktigt krav och den nya resultatstyrningen ansågs göra en

reform särskilt befogad. Tanken vid denna tidpunkt var att Riksdagens revisorer skulle få en stärkt ställning och att den statliga förvaltningsrevisionen inom RRV skulle föras över till deras kansli. Fem ledande socialdemokrater kom emellertid att avstyrka detta förslag från utredningen (mot. 1993/94:K30). Riksdagens revisorer blev endast föremål för en mindre budgetökning och i stället tillsattes en ny riksdagsutredning, där även finansieringsfrågan skulle hanteras (bet. 1994/95:KU28).

Det andra försöket utgjordes av den nya riksdagsutredning som tillsattes hösten 1995. Den resulterade i en promemoria två år senare ("Riksdagens revisionsutredning 1997"), där två alternativa förslag anfördes. Enligt alternativ A skulle effektivitetsrevisionen även fortsättningsvis bedrivas av både RRV och Riksdagens revisorer, men Riksdagens revisorer skulle utökas med 10–20 årsarbetskrafter medan RRV minskades med motsvarande resurser. Enligt alternativ B skulle effektivitetsrevisionen utföras enbart av Riksdagens revisorer, som skulle utökas med cirka 50 årsarbetskrafter, medan RRV skulle minskas med motsvarande. En annan utredning (SOU 1997:80), med fokus på regeringens stabsmyndigheter, kom till liknande slutsatser.

Den socialdemokratiska regeringen gillade inte något av dessa förslag, utan i budgetpropositionen 1997 (prop. 1997/98:1 Utgiftsområde 2) förklarade man i stället att RRV:s oberoende skulle markeras tydligare än innan. Politisk enighet kunde uppnås endast på ett fåtal punkter. Talmanskonferensen valde därför att inte driva reformfrågan vidare.

EN POLITISK KOMPROMISS

Det tredje försöket till en reform inleddes i och med att en ny utredning, kallad Riksdagskommittén, tillsattes december 1998. En översyn av riksdagens kontrollmakt på det ekonomiska området ingick som en del i utredningens breda uppdrag, som omfattade riksdagens arbete med uppföljning, utvärdering och revision. En majoritet bestående av samtliga politiska partier i riksdagen – utom Socialdemokraterna – ställde sig bakom kommitténs slutliga förslag. I oktober 2000 inleddes beredningen av förslaget i konstitutionsutskottet. En socialdemokratisk motion yrkade på avslag av kommittéförslaget, så att RRV och Riksdagens revisorer kunde stå kvar oförändrade. Nu inväntades remissyttranden från en rad olika instanser. Beslutet att bilda Riksrevisionen kom slutligen till som en politisk kompromiss, november

2000, där Socialdemokraterna bland annat hade förhandlat fram att myndigheten skulle ledas av tre riksrevisorer gemensamt och att den skulle ha en ”styrelse” med representanter från samtliga riksdagspartier.

Styrelsen skulle dock inte ha samma befogenheter som en traditionell styrelse, utan dess uppgift var att sörja för att granskningsverksamhetens slutsatser kom till riksdagens kännedom. När Riksrevisionen bildades 2003 var det noga att myndigheten inte skulle kunna påverkas av partipolitiska hänsyn. Samtidigt behövdes någon form av process eller organ för att säkerställa att rapporterna ändå kunde nå riksdagen. Man ville inte ha den internationellt mer vedertagna modellen med ett särskilt parlamentariskt revisionsutskott (Public Accounts Committee, PAC), utan Sverige har valt en modell där de ordinarie utskotten har omfattande granskningsansvar (ett ansvar som numera är grundlagsfäst, se RF 4:8). Därför bildades en styrelse, kopplad till Riksrevisionen. Varje rapport från Riksrevisionen skulle dels skickas till regeringen, dels föredras för styrelsen. I varje enskilt fall avgjorde sedan styrelsen om resultatet av en effektivitetsrevision skulle gå vidare till riksdagen. Däremot hade styrelsen inte de befogenheter som en styrelse i dess traditionella bemärkelse har. Regeringen var skyldig att varje år redovisa vilka åtgärder man hade vidtagit till följd av Riksrevisionens rapporter. Detta valde man att göra i samband med budgetpropositionen.

Det faktum att flera viktiga inslag i den nya verksamheten var resultatet av en kompromiss återkom medarbetare ofta till under åren efter reformen och flera såg exempelvis det tredelade ledarskapet som ett sätt att försöka att försvaga den nya myndigheten. Den som skulle ha ett intresse av att försvaga revisionen var den socialdemokratiska regering som länge hade suttit i regeringsställning. Sedan många år hade den motarbetat reformen. Den hade inget intresse av att förlora RRV som utredningsorgan och inte heller av att se sin styrning av förvaltningen bli föremål för en stark oberoende revision. Det hade däremot oppositionen, som hade drivit frågan om en utbyggd oberoende revision under decennier. Det var också denna opposition som passade på att genomdriva reformen när de sedan kom i regeringsställning under 1990- och 2000-talen.¹

Det fanns de som menade att även konstitutionsutskottet hade ett intresse

1 Se Isberg (2003) för en utförligare redogörelse för de partipolitiska spänningar som präglade bildandet av Riksrevisionen.

av att försvaga revisionen under riksdagen, för att själva bibehålla sin status som högsta granskningsorgan. Redan tidigare hade konstitutionsutskottet och Riksdagens revisorer i viss mån konkurrerat när det gällde granskningen av regeringen. Genom att nu rapporter från Riksrevisionen inte behövde behandlas i riksdagen, skulle i stället konstitutionsutskottets granskningar fortsätta att dominera i riksdagsarbetet, medan Riksrevisionen snarare blev hänvisad till media för att granskningarna skulle få uppmärksamhet och verkligen leda till åtgärder.

Riksrevisionen fick en självständig placering under riksdagen – en placering som skulle garantera verksamhetens oberoende. RRV hade varit placerad under regeringen och därmed fungerat som ett slags instrument för internkontroll av förvaltningen (Sterzel, 2003). Riksdagens revisorer hade visserligen varit placerade under Sveriges riksdag, men dess revisorer utsågs av riksdagen. De beslutade sedan vad som skulle granskas, medan utredare genomförde själva granskningarna. Varken RRV och Riksdagens revisorer hade formellt en självständig position, men båda hävdade gärna att de i praktiken ändå genomförde granskningar på ett självständigt sätt.

För oberoendet var det viktigt att Riksrevisionen inte blev föremål för regeringens årliga budgetprövning och därför lagstadgades om medelstilldelningen till myndigheten. Oberoendefrågan sågs främst som en fråga om myndighetens relation till den exekutiva makten och till granskningsobjekten, snarare än till riksdagen, som blev dess huvudman. Riksrevisionen skulle nu utgöra ett nav i riksdagens kontrollmakt. Det var närmare 200 år sedan (år 1809) en ny myndighet senast bildades under Sveriges riksdag, så reformen var historisk i flera bemärkelser. Samtliga medarbetare från RRV och Riksdagens revisorer skulle föras över till den nya myndigheten, i enlighet med reglerna i LAS. På detta vis skulle man också få viss kontinuitet och säkra granskningens kvalitet, då dessa utredare hade omfattande erfarenhet av granskning i staten. Enligt konstitutionsutskottets betänkande (Sveriges riksdag, 2000/01:KU8, s. 19) skulle Riksrevisionen präglas av en konsekvent och professionell metod.

I juni 2002 fattades ett första beslut om bildandet av Riksrevisionen. Det krävs två riksdagsbeslut med ett riksdagsval mellan för att ändra Sveriges grundlag och det slutliga beslutet skulle därför fattas först efter valet hösten 2002. Förberedelserna hade då redan inletts. De kom att bedrivas i tre olika steg, som kan särskiljas främst utifrån vem som ledde arbetet, men också utifrån arbetets karaktär, exempelvis i termer av inflytande och förankring. I en

första fas leddes förberedelserna av en särskild utredare under regeringen, Lars Eric Ericsson. I en andra fas leddes förberedelserna av riksrevisionskommittén under riksdagen. I en tredje fas leddes förberedelserna av de nytillträdna riksrevisorerna. Jag ska återkomma till dessa tre faser.

REGLERING AV RIKSREVISIONENS OBEROENDE

I kapitel 3 förklarade jag hur rekrytering, finansiering och beslutsfattande i granskning utgör tre viktiga grunddimensioner av av det formellt reglerade oberoendet. I fallet med Riksrevisionen vidtogs åtgärder för att säkerställa oberoendet i samtliga dessa tre dimensioner.

För det första: när det gällde tillsättningen av riksrevisorerna, ägde denna rekrytering rum inom (vad som åtminstone föreföll som) en oberoende, opolitisk process. Riksdagen fattar visserligen beslut om tillsättningen (RF 13 kap. 8 §), men ärendet bereds av konstitutionsutskottet. Av debatten som föregick tillsättningen av de första tre riksrevisorerna framgick att det fanns farhågor om att KU skulle föreslå f.d. politiker till posterna och flera varnade för att det skulle underminera den nya myndighetens trovärdighet och oberoende. Frågan om riksrevisorernas bakgrund regleras nämligen inte i befintliga lagar och förordningar. Nu valdes tre personer utan någon partipolitiska karriär bakom sig, och man har fortsatt på detta vis. På denna punkt finns en stor konsensus över partigränser.

Däremot har det återkommit en debatt kring KU:s förfarande vid rekryteringen av riksrevisorerna. Man har frågat sig (t.ex. Sveriges Radio, Ekot, 2005-11-03) varför allmänheten inte har insyn i denna viktiga process, vid vilken en extern konsultbyrå anlitas. Sedan Riksrevisionens bildande sker tillsättningen inom ramen för en sluten process och det har uppstått en praxis där även KU:s interna diskussion i frågan hemlighålls. När en riksrevisor till sist föreslås, ställer sig därför i regel ett enigt KU bakom förslaget.

När en riksrevisor har tillsatts är det i princip omöjligt att avsätta denne, eftersom det skulle krävs fall av ”allvarlig försummelse” (RF 13 kap. 8 §). På detta vis vill man förhindra att riksdag eller regering gör sig av med kritiska riksrevisor eller att dessa personer på annat sätt upplever att deras oberoende inskränks i och med risken för detta.

För det andra: när det gällde det finansiella oberoendet säkerställde man att Riksrevisionen inte skulle vara underkastad den årliga budgetprövningen,

såsom andra myndigheter är. På så vis ska regeringen inte ska kunna påverka myndighetens granskning, på basis av kontrollen över dess ekonomi. Riksrevisorn med administrativt ansvar beslutar i dag om förslag till anslag för Riksrevisionen från statsbudgeten, liksom om myndighetens årsredovisning (4 a § lag [2002:1023] med instruktion för Riksrevisionen).

För det tredje: i frågan om granskningen, har man i lagstiftning angivit att riksrevisorerna väljer självständigt och var för sig vad man ska granska, hur granskningen ska utföras och vilka slutsatser som kan dras av granskningen (RF 13 kap. 8 §). Slutsatser kommuniceras öppet i form av rapporter. Samtidigt har en riksrevisor rätt att ge i uppdrag åt en tjänsteman på myndigheten att i riksrevisorns ställe fatta beslut i granskningsärenden (4 § lag [2002:1023] med instruktion för Riksrevisionen). Det behöver således inte vara riksrevisorn själv som fattar samtliga beslut om granskningen. Lagtexten kan tolkas antingen bokstavligt eller symboliskt. I det sistnämnda fallet betraktas formuleringen ”riksrevisorerna” med innebörden Riksrevisionen som myndighet, till skillnad från exempelvis riksdagen. Formuleringen kan också ha tillkommit för att säkerställa att *samtliga* tre riksrevisorer är engagerade i granskningsarbetet och att de inte delar upp arbetet på så sätt att någon enskild riksrevisor får hela ansvaret för denna verksamhet. Genom att ansvaret åligger samtliga kan man minimera risken för att en enskild riksrevisor får mycket stort inflytande över granskningsarbetet och därmed också betydande makt i den nationella politiska debatten.

Organisatoriska förberedelser

De organisatoriska förberedelserna inför Riksrevisions bildande ägde rum i tre steg: först under ledning av en enskild utredare under regeringen, därefter under ledning av Riksrevisionskommittén under riksdagsstyrelsen och slutligen under ledning av de nyutnämnda riksrevisorerna. Detta kapitel omfattar därför hela perioden maj 2001 till och med juni 2003. Det avslutas med Riksrevisionens bildande den 1 juli 2003.

FÖRBEREDELSE MED RIKSREVISIONSUTREDNINGEN UNDER REGERINGEN (2001–2002)

Den 3 maj 2001 bemyndigade den socialdemokratiska regeringen chefen för Finansdepartementet att tillsätta en särskild utredare. Denne utredare skulle

ha till uppgift att förbereda och planera inför Riksrevisionens verksamhet, genom att utreda de organisatoriska aspekterna. Samma dag förordnades Lars Eric Ericsson, som hade varit landshövding i Gävleborgs län sedan år 1992. Ericsson hade en bakgrund som aktiv i Socialdemokraterna.

Regeringen utsåg också en särskild utredare, genom chefen för Finansdepartementet (beslut 11 jan. 2001, förordnande 19 jan. 2001), för att förbereda nödvändiga lagändringar etc. Utredaren hette Marianne Eliason och utredningen betecknades Utredningen om regler för Riksrevisionen (Fi 2001:03). (Se slutbetänkandet SOU 2001:97.) Till utredningens förslag (se betänkandet, SOU 2001:97) hörde att mandatperioderna för riksrevisorerna skulle löpa över sju års tid och överlappa varandra.

Jag ska i det följande redogöra för Lars Eric Ericssons utredning. Till sin hjälp hade han bland annat tre experter, förordnade den 14 augusti 2001. Dessa var kanslichefen Åke Dahlberg från Riksdagens revisorer, avdelningschef Pertti Nordman från RRV, kanslichef Ove Nilsson, enhetschefen Svante Holgersson samt ordföranden Lennart Grufberg (sedermera riksrevisor).

Utredningen resulterade i ett betänkande (SOU 2002:17) samt särskilda yttranden från Anne Dahl och Thomas Küchen (båda sakkunniga) och Åke Dahlberg, Pertti Nordman och Ove Nilsson (experter).

Av kommittédirektiven (Sveriges riksdag, dir. 2001:31) framgår att utredaren fick ett tämligen långtgående mandat. Uppdraget sammanfattas enligt följande (ibid., s. 107).

En särskild utredare tillkallas med uppgift att utreda de organisatoriska frågorna kring bildandet av den nya revisionsmyndigheten under riksdagen. I denna uppgift ingår dels att lämna förslag till riktlinjer för den nya myndighetens organisation, dels att vidta nödvändiga förberedelser inför bildandet. [...]

Vidare skall utredaren bl.a. lämna förslag vad avser den nya revisionsmyndighetens lednings- och arbetsformer, kompetens, organisation och bemanning, förslag till budgetunderlag för perioden 2003–2005, redovisa kostnadsberäkningar samt lämna förslag till verksamhetsplan och regleringsbrev. Utredaren skall även lämna förslag vad avser inrättandet av ett vetenskapligt råd.

Utredaren skall vidta alla de förberedande åtgärder som krävs för att myndigheten skall kunna verka fr.o.m. den tidpunkt utredaren föreslår.

Dessa direktiv anger även att myndigheten ska bildas under det första halvåret 2003, med målsättning den 1 januari 2003.

Utredningen kom i efterhand att beskrivas som mycket toppstyrd, av medarbetare och ledning vid RRV och Riksdagens revisorer. Man menade att Lars Eric Ericsson hade låtit sig påverkas ytterst lite av invändningar från experter och sakkunniga, och när slutrapporten presenterades i mars 2001 följde högljudda protester.

En utredare på RRV förklarade att många upplevde att Ericsson redan vid utfrågningar visade att han redan hade bestämt sig för att Riksrevisionen skulle ha en relativt liten organisation och begränsad budget. Oron bland medarbetarna växte. I mars 2001 presenterade Ericsson sitt slutliga betänkande vid ett möte med samtlig personal i en konferenslokal med namnet Polstjärnan. Seminariet kom att betecknas ”våtafiltmötet”. En utredare beskrev att det berodde på att man upplevde det som att någon hade lagt en våt filt över hela församlingen, att många förhoppningar på en gång hade grusats.

Jag kommer ihåg när vi gick från den där jävla Polstjärnan alltså, det var som en våt yllefilt liksom hade omgärdat hela församlingen på något sätt. Det var liksom botten, botten, botten, botten det här, på något sätt. Vi visste inte vart vi skulle ta vägen – om vi skulle supa oss fulla eller åka hem och be en bön eller någonting sådant där. Jag överdriver lite grand men lite så var det.

INTERVJU NR 4, DEC. 2003

Ett av förslagen i Ericssons utredning (SOU 2002:17) var att Riksrevisionens budget skulle kunna minskas med 24,8 miljoner kronor i jämförelse med kostnaderna för verksamheten vid RRV och Riksdagens revisorer, bland annat beroende på att den avgiftsfinansierade verksamheten skulle komma att försvinna. Viss effektivisering förväntades också:

Effektivitetsvinster om minst 1,9 miljoner kronor uppstår genom: de samordningsfördelar som uppstår i en samlad myndighet; renodling på kärnverksamheten; lokaleffektivisering, införandet av ny teknik och nya arbetsformer.

SOU 2002:17, s. 11

I ett särskilt yttrande menar Riksdagens revisorers kanslichef Åke Dahlberg att rättsläget kring Lars Eric Ericssons uppdrag var oklart och att han hade gjort en alltför långtgående tolkning av sitt mandat, som innebar att denne utredare i stället för riksrevisorerna kom att fatta en rad mycket viktiga beslut avseende Riksrevisionens verksamhet.

Det råder också oklarhet om vilket mandat utredaren har att fatta beslut av detta slag. Jag har i utredningen förgäves efterlyst en genomgång av rättsläget på denna punkt. Enligt de olika lagförslag som nu föreligger är det en uppgift för riksrevisorerna att fatta beslut av denna typ. Det kan också på konstitutionella grunder ifrågasättas om det är lämpligt att en av regeringen utsedd utredare fattar långtgående beslut avseende en myndighet under riksdagen som dessutom har en mycket självständig ställning.

Som exempel på planerade beslut kan nämnas chefsrekryteringen (avsnitt 3.5). Utredaren avser inom kort att utannonsera ett antal befattningar som enhetschefer. Enligt hans organisationsförslag ska dessa vara direkt underställda riksrevisorerna. Om utredaren, som planerat, tillsätter dessa befattningar i augusti innebär detta att riksrevisorerna inte får någon möjlighet att påverka vilka som då utses. Riksrevisorerna kan senare ändra dessa beslut, men det är inte problemfritt att omedelbart byta ut ett antal chefer. Det är i högsta grad oklart i vilka former utredaren ska fatta beslut om chefstillsättningarna. Avser beslutet ett förslag som senare ska underställas riksrevisorerna eller avser det ett mera definitivt beslut? Vad händer om utredarens beslut överklagas? Ska regeringen då besluta om vem som ska utses till chef i en myndighet under riksdagen?

En rimlig tolkning av utredarens mandat är att beslut i frågor som rör verksamhetens inriktning, organisation och bemanning tas i form av förslag som underställs riksrevisorerna.

SOU 2002:17, s. 95 F

I ett yttrande från Justitieombudsmannen påpekade man samma förhållande och förklarade att det inte var rimligt att en av regeringen utsett utredare skulle besluta om en självständig verksamhet under riksdagen.

Efter att Ericsson hade lagt fram sitt betänkande entledigades han och en ny utredning tillsattes, kallad Riksrevisionskommittén. Det fanns olika förklaringar till varför Lars Eric Ericsson entledigades på detta vis.

Medarbetarna pekade i regel på att det var principiellt fel att regeringen

fick påverka utredaren, med tanke på att regeringen var en av de instanser som skulle komma att granskas av den nya myndigheten, såsom påpekats även av bland annat Dahlberg och Justitieombudsmannen.

Många medarbetare menade att ändringen i grunden mer berodde på missnöje med slutsatserna från Ericssons utredning. En högre chef på Riksdagens revisorer förklarade att missnöjet med Ericsson inte hade funnits där initialt, när han tillsattes, utan att det hade uppkommit främst i och med att han hade presenterat sina förslag i utredningen:

Från början var ju RRV lyriska, om du läser deras personaltidning, när han var utsedd just då skulle ju hela livet bli underbart. [...] Så jag tror att hade Lars Eric Ericsson kommit fram till ett annat resultat, som hade passat RRV bättre, då hade de inte haft något emot honom, utan det är väl mer beroende på resultatet och då kan man ju också hitta alla saker som gör att han inte är lämplig, bland annat att han är utsedd av regeringen.

INTERVJU NR 2, DEC. 2003

Vissa menade att skiftet av utredningar var ett helt naturligt – och planerat – steg i processen. Riksdagsdirektör Anders Forsberg var en av dessa;

När man så lämnade ett betänkande från den här organisationskommittén som var väldigt konkret, då sa man så här att 'nä, men nu är det väl lika bra att huvudmannen tar över ansvaret för det här, så då gjorde vi upp det informellt med regeringen att riksdagen tar över ansvaret för den fortsatta beredningen'.

RIKSDAGSDIREKTÖR ANDERS FORSBERG, INTERVJU NR 3, DEC. 2003

I maj 2002, två månader efter ”våtafilmmötet” på Polstjärnan, arrangerades en gemensam kick-off för samtliga medarbetare vid RRV och Riksdagens revisorer, som en avspark inför de nya förberedelser som nu tog vid. Ericsson hade fått kritik för hans sätt att leda utredningen och såväl medarbetare som chefer ansåg att han hade vägt in synpunkter utifrån i alldeles för liten utsträckning. Nu skulle det bli en process med avsevärt bättre förankring i verksamheterna (enligt intervju nr 2 med en kommittéledamot och intervju nr 3 med riksdagsdirektör Anders Forsberg, båda december 2002).

FÖRBEREDELSE MED RIKSREVISIONSKOMMITTÉN UNDER RIKSDAGEN (2002)

Kick-offen den 15–16 maj 2002 ägde rum på ett konferenscentrum i Nynäshamn. Stämningen var positiv och förväntningarna höga. Medarbetarna från de båda myndigheterna förenades i sitt missnöje med den tidigare utredningen under regeringen och vid middagen på kvällen talade man om varandra som ”bröder och systrar”. Nu skulle medarbetarna involveras mer i processen och Riksrevisionen skulle få betydligt större finansiella möjligheter att bygga upp en organisation av såväl storlek som inflytande. Konstitutionsutskottets beredningsgrupp i frågan om bildandet av Riksrevisionen bestod av riksdagsledamöterna Per Unckel och Göran Magnusson. De talade vid ett inledande seminarium i riksdagshuset om hur varje individ på RRV och Riksdagens revisorer var viktig och Unckel bad dessa medarbetare att komma och meddela dem ”om något är på väg att gå fel”. Beredningsgruppen förklarade också att man inte ämnade ”gå bärsärkagång” i myndigheterna, utan att gott om medel kommer att avsättas såväl för omställningen som för Riksrevisionens löpande arbete. Ingen skulle bli övertalig, mer än möjligen någon enstaka i administrationen.

Ahlenius beskrev kick-offen som ”en vändpunkt efter vad som har varit, till exempel den 4 mars – våtafiltmötet på Polstjärnan”. Polstjärnan var den konferenslokal där regeringens utredning hade presenterat sina slutsatser och förslag avseende Riksrevisionen. Våtafiltmötet var den benämning som detta möte hade kommit att få bland medarbetarna, eftersom de upplevde att utredningens slutsatser hade kommit som en stor besvikelse – en våt filt. Såväl Ahlenius som Dahlberg påtalade att det naturligtvis skulle komma att uppstå vissa problem under processens gång, men att det var helt naturligt, och inte kunde undvikas. De talade också om sina myndigheter som syskonmyndigheter och förklarade att det nu var slut på deras tidigare motsättningar.

En intern undersökning, ledd av RRV:s personalchef Kerstin Ljungström och genomförd med hjälp av mentometrar, visade att 38 procent av respondenterna ansåg att det var ”mycket viktigt” att involveras i alla beslut i processen, medan 48 procent ansåg att det räckte att involveras i de beslut som direkt berörde det egna arbetet. Det räcker att chefer och fackliga företrädare involveras, menade 12 procent. Två procent ville inte involveras alls, utan

bara få fortsätta med sitt arbete. Medarbetarnas tillfrågades också om vad som motiverade dem i deras arbete. Totalt 56 procent uppgav intressanta arbetsuppgifter, 17 procent uppgav lönen, 16 procent uppgav känslan av att kunna utveckla sin kompetens och 11 procent angav möjligheten att utveckla och förbättra samhället.

Efter kick-offen i maj 2002 tillsattes en kommitté av riksdagsstyrelsen, kallad Riksrevisionskommittén. Kommittén fick till uppgift att förbereda underlag för riksrevisorernas beslut gällande den nya organisationen etc, samt att fatta beslut i vissa mer brådskande frågor, såsom frågan om lokaler för den nya myndigheten. Den bestod av tre ordinarie ledamöter, tre experter, en informationsansvarig och ett sekretariat.

De tre ordinarie ledamöterna var följande personer.

Lennart Grufberg. Jurist, ordförande för kammarrätten i Sundsvall. Tidigare ledamot i revisorsnämnden i Sverige samt överdirektör på Riksskatteverket. I regeringens utredning 2001–2002 hade Lennart Grufberg medverkat som expert.

Stina Hubendick. Civilekonom, organisationskonsult. Som konsult hade hon medverkat i liknande reformer tidigare, bl.a. vid bildandet av Vetenskapsrådet. Hon hade också arbetat på RRV i början av sin karriär. I Riksrevisionskommittén ansvarade hon för kultur- och organisationsfrågor.

Peder Törnvall. Jurist, pensionerad. Tidigare expeditionschef i Sveriges riksdag och överdirektör på Statskontoret. Ansvarig främst för konstitutionella frågor.

Riksdagsdirektör Anders Forsberg menade (intervju nr 3, dec. 2002) att anledningen till att det blev just denna sammansättning av personer var att de kompletterade varandra kompetensmässigt. De tre experterna var följande personer.

Berit Ljunggren. Administrativ chef på Riksdagens revisorer

Pertti Nordman. Avdelningschef på RRV

Ove Nilsson. Kanslichef på Finansutskottet (i kommittén representerade han riksdagsadministrationen).

Ganska snart efter att kommittén hade inlett sitt arbete tillsattes Kerstin Ljungström, personaldirektör på RRV, som ansvarig för informationen från kommittén. Ljungström ledde seminarierna under förberedelsearbetets första fas och kom att få en framträdande roll i reformarbetet under denna period, bl.a. i arbetet med att undvika kulturkrockar mellan RRV och Riksdagens revisorer. I sin roll kom hon att ingå i det programkontor som var knutet till Riksrevisionskommittén, för att stötta dess arbete. I detta programkontor ingick även ett sekretariat bestående av 2–3 personer som förde anteckningar etc.

Riksrevisionskommittén organiserade sitt arbete i form av en rad projekt. Avsikten var att involvera medarbetare i processen och att på så vis såväl kvalitetssäkra som förankra framtida beslut gällande Riksrevisionens arbete. Sju projekt bildades, varav två ansågs särskilt viktiga och därför leddes av ledamöter i Riksrevisionskommittén. Projekten bemannades med personal från både RRV och Riksdagens revisorer. Avsikten var, förklarade Stina Hubendick (intervju nr 1 samt öppna seminarier) ”att ta med sig det bästa från de båda tidigare organisationerna till Riksrevisionen”. Särskild uppmärksamhet fick följande projekt. Se även figur 4.1.

Projekt nr 1. Roll, uppgifter och mål.

Projektet leddes och genomfördes av kommittéledamot Peder Törnvall redan i inledningen av förberedelsearbetet. Avsikten var i synnerhet att klargöra vad Riksrevisionens uppgift skulle vara.

Projekt nr 2. Organisation och kultur.

Projektet leddes av kommittéledamot Stina Hubendick och bemannades med personal från RRV och Riksdagens revisorer. I projektet ingick en kulturstudie genomförd av Stina Hubendick genom bland annat en lång rad intervjuer med olika medarbetare. Projektet omfattade vidare grupper med fokus specifikt på bl.a. det effektivitetsrevisionella arbetet.

Projekt nr 3. Administrativ support och val av system.

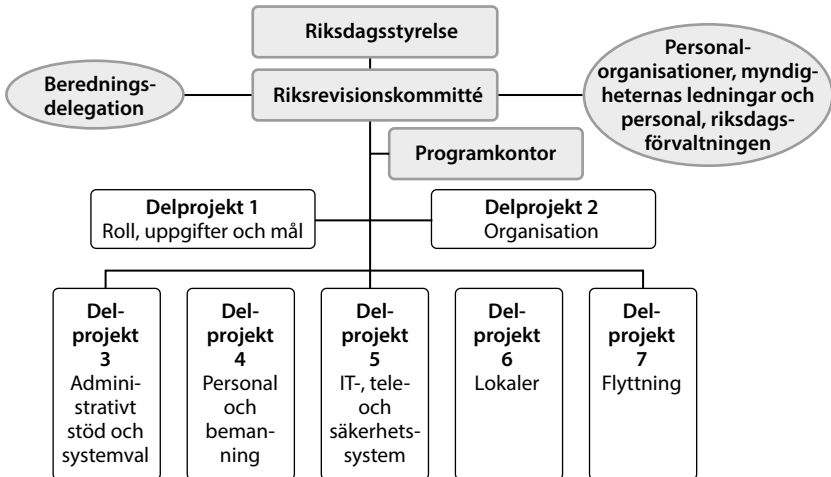
Projektet leddes av RRV:s IT-chef Per Östling och bemannades med personal från RRV och Riksdagens revisorer.

Projekt nr 4. Personal och bemanning.

Projektet leddes av den administrativa chefen på Riksdagens revisorer, Berit Ljunggren och bemannades med personal från båda verksamheter.

Projekt nr 5-7

Utöver dessa fanns projekt nr 5, avseende IT, telecom och säkerhet, projekt nr 6, avseende lokaler (dock ansvarade Riksrevisionskommittén för valet av nya lokaler, som vi ska återkomma till), samt projekt nr 7 avseende flytten till de nya lokalerna.



FIGUR 4.1 Riksrevisionskommitténs arbete. (RRK-nytt 2002/01, s.2, utgiven den 18 sep. 2002).

I slutet av år 2002, då riksrevisorerna skulle utses, hade samtliga projekt lämnat in sin slutredovisning. Dessa rapporter skulle sedan fungera som underlag då riksrevisorerna fattade sina beslut.

En rad olika kanaler för information från Riksrevisionskommittén och dess projekt sattes upp. Möten och seminarier arrangerades också med medarbetare för att få in deras synpunkter. Samtidigt menade medarbetare att de informella kanalerna över lag var de viktigaste. Särskilt mycket information fick man från Riksdagens revisorer och dess expert i Riksrevisionskommittén, som brukade vara noga med att alltid förmedla vad som hade sagts vid kommitténs möten.

Dialogen mellan projekten och medarbetarna fungerade däremot inte så bra, förklarade kommitténs kommunikationsansvarige, Kerstin Ljungström (intervju nr 5, dec. 200), utan projekten kom ibland snarare att fungera som en plattform för att utöva inflytande eller säkra den egna karriären. Inom

projekten ökade konflikterna mellan RRV och Riksdagens revisorer, delvis som en konsekvens av hur ledamöterna hade tillsatts. Fördelningen mellan Riksdagens revisorer och RRV i projekten hade ansetts viktig när de bemanades och organisationstillhörighet hade därför varit en viktig parameter när projektmedlemmarna valdes ut. Delvis som en konsekvens av det upplevde många att deras uppgift var att försvara den egna organisationens val och lösningar. Kommitténs ansats, att ”ta det bästa från de tidigare verksamheterna och föra med sig in i den nya verksamheten”, innebar också att en utvärdering ägde rum och att deras relativa inflytande kom att tolkas som en måttstock på deras relativa kompetens. Fick man inte inflytande i en fråga, utan ställde sig bakom den andra organisationens lösning, tolkades det som att man hade haft en sämre kompetens i den egna organisationen, i den aktuella frågan.

Arbetet i Riksrevisionskommittén präglades av spänningar mellan å ena sidan ordföranden Lennart Grufberg och RRV:s expert och å andra sidan experten från Riksdagens revisorer. Det fanns också fler som berättade att man upplevde kommunikationen med Grufberg i kommittén som problematisk. Dessa spänningar bidrog till att Riksdagens revisorer upplevde allt mindre möjlighet att påverka kommitténs arbete och fusionsprocessen. Deras expert i Riksrevisionskommittén berättade öppet för medarbetarna om alla möten, om de beslut som fattades, de frågor som diskuterades och de problem som fanns, så information om kommitténs problem spreds snabbt. RRV:s generaldirektör Inga-Britt Ahlenius hade en desto bättre kontakt med Grufberg och de hördes löpande under denna period (Ahlenius, intervju nr 47, okt. 2003).

När kommitténs expert från Riksdagens revisorer fördes över till den nya myndigheten fick hon ingen ny fast position och hon anklagade Grufberg för mobbning. Hon blev senare sjukskriven och lämnade till sist myndigheten med ett avtal. Kommittéledamoten Stina Hubendick förklarade (intervju nr 40, okt. 2003) att hon upplevde det som beklagligt hur denna medarbetare hade hanterats, med tanke på att hon hade haft ett stort och konstruktivt engagemang i den nya myndigheten.

Allteftersom arbetet fortskred blev kritiken mot bristen på beslut alltmer högljudd och vissa kallade processen för ”torrsim”, med hänvisning till att man ändå inte visste vilka beslut riksrevisorerna senare skulle fatta. Skulle rapporter och rekommendationer tas till vara?

En stor konflikt uppstod i oktober 2002, då kommitténs val av nya kon-

torslokaler blev klart. Det visade sig att flytten skulle bli mycket dyr och framför allt att de nya lokalerna inte var tillräckligt stora för att alla skulle kunna få egna kontor. Att eget kontor var viktigt för medarbetarna hade framgått redan vid kick-offen i maj 2002. Sammanfattningarna från en gruppövning visade att 16 av de 23 grupperna hade lyft fram valet av kontorslokaler som en av de absolut viktigaste frågorna i reformarbetet. I flera av dessa grupper betonade medarbetarna särskilt att de önskade individuella kontor. Detta önskemål bekräftades i attitydundersökningen med mentometrar vid samma tillfälle.

Den 18 oktober 2002 undertecknade Riksrevisionskommittén ett hyresavtal avseende en kontorslokal på Nybrogatan i Stockholm. Det framgick snart för medarbetarna att det innebar att de inte skulle kunna förvänta sig individuella kontor, utan att 20 procent av medarbetarna skulle arbeta i kontorslandskap (enligt möte med Riksrevisionskommittén 25 okt. 2002). De fackliga organisationerna protesterade. Flytten skulle bli mycket kostsam och många på RRV menade att man lika väl hade kunnat stanna i sina funktionsdugliga lokaler på Drottninggatan. Frågan togs senare upp också i de nationella nyhetssändningarna (SVT Aktuellt 10 feb. 2003). Internt ökade misstroendet mot Riksrevisionskommittén efter beslutet och såväl fackliga organisationer som medarbetare menade att kommittén hade lovat att samtliga skulle få individuella kontor. Riksrevisionskommittén förnekade detta. Nu visade dessutom beräkningar av de fackliga organisationerna att den nya lokalen inte skulle ge plats åt individuella kontor åt fler än 57 procent av medarbetarna. Resterande 43 procent skulle bli tvungna att arbeta i landskap, om alla skulle få plats.² Kommittén och facket hade dock olika synpunkter på hur beräkningen skulle göras. Medarbetarna var upprörda och förklarade att analytiskt arbete och intervjuer per telefon är mycket svårt att bedriva om man inte kan arbeta i lugn och ro på eget kontor.

Till slut arrangerade fackförbunden ST och SACO en attitydundersökning per e-post bland sina medlemmar på RRV och Riksdagens revisorer, som visade att en stor majoritet (97 procent hos SACO-medlemmarna och 81 procent hos ST-medlemmarna) önskade individuella kontor.³ Medlemmarna fick också ange hur viktig de ansåg frågan vara på en skala från ett till fem.

2 Brev från Fackförbundet ST på RRV till Riksrevisionskommittén, daterat 5 feb. 2003.

3 Brev från Fackförbundet ST på RRV till Riksrevisionskommittén, daterat 5 feb. 2003.

Resultaten visade att medarbetarna ansåg att frågan var mycket viktig (i genomsnitt 4,6 bland SACO:s medlemmar).

Till slut gick Riksrevisionskommittén med på att försöka att öka antalet individuella kontor, men den slutliga lösningen innebar ändå att så många som 40 procent av medarbetarna skulle behöva arbeta i kontorslandskap. Kontorsfrågan skulle fortsätta att vålla irritation under alla år framöver.

Kontorsfrågan gjorde att RRV och Riksdagens revisorer åter stod enade i sin kritik och i någon mån lugnade det de konflikter som annars hade blossat upp mellan dem under den första tiden med Riksrevisionskommittén. RRVs generaldirektör Inga-Britt Ahlenius var öppet kritisk mot Riksdagens revisorer och hävdade att de inte förstod sitt oberoendeproblem. Utredare på både RRV och Riksdagens revisorer menade att dessa utspel bidrog till att motsättningarna mellan myndigheterna ökade. En högre chef på RRV berättade hur Ahlenius därför hade ombetts att tona ned denna kritik.

På Riksdagens revisorer svarade man genom att fokusera enbart på sitt revisionsarbete. Där såg man den egna produktiviteten som mycket viktigt för verksamhetens legitimitet och man betonade ofta att det var skattebetalarnas pengar som finansierade verksamheten. På RRV hade man allokert mer tid från revisionsarbetet, för deltagande i reformförberedelserna och medarbetarna uppmuntrades också att arbeta aktivt med att förbättra sina meritförteckningar inför tillsättandet av tjänster på Riksrevisionen.

Mot slutet av år 2002 klagade många medarbetare på att så få beslut kunde fattas i väntan på riksrevisorerna. Arbetet under kommittén och i dess projekt kallades ibland för "torrsim". Vissa klagade på för mycket information, men också på att informationen över lag var ganska innehållslös, eftersom så få verkliga beslut fattades. På Riksdagens revisorer upplevde man att man hade fått betydligt mindre inflytande i förberedelsearbetet än man hade hoppats på. Några frågade sig hur projektmedlemmarna och framför allt projektledarna hade valts ut, men det gick inte att få några tydliga svar. En chef på RRV förklarade (intervju nr 14, jan. 2003) att han och RRV:s expert i kommittén hade haft ett avgörande inflytande i valet av projektledare och att agendan var att ge RRV maximalt inflytande. Det var dock svårt att få klarhet även i giltigheten även i denna utsaga. En chef på RRV menade i stället att Riksdagens revisorer hade fått alltför mycket inflytande och kallade det för "minoritetens tyranni", med hänvisning till att Riksdagens revisorer var betydligt mindre till storleken än RRV. Utgångspunkten för förberedelserna

hade varit att de båda myndigheterna skulle få lika stort inflytande, eftersom de var av lika stor principiell betydelse – de kom att representera betydelsen av (revisionen under) riksdagen respektive regeringen. Samtidigt var också en utgångspunkt att Riksrevisionen skulle bildas som en helt ny myndighet. Det fanns således en rad olika (delvis konkurrerande) idéer om hur inflytandet skulle fördelas mellan RRV och Riksdagens revisorer.

När namnen på riksrevisorerna skulle tillkännages den 10 december 2002 var spänningen stor bland medarbetarna, och alla såg fram emot att äntligen en rad viktiga beslut skulle tas. En hög med slutrapporter från projekten väntade riksrevisorerna, som underlag för deras beslut i exempelvis den viktiga organisationsfrågan. Ledamöterna i Riksrevisionskommittén skulle fortsätta sitt arbete som stöd till de nya riksrevisorerna och Stina Hubendick förklarade (intervju nr 1, dec. 2002) att arbetet framöver skulle bli mycket mer spännande än det huvudsakligen utredande arbete som hade bedrivits fram till nu.

FÖRBEREDELSE MED RIKSREVISORERNA (2002–2003)

Den 10 dec. 2002 tillkännagavs namnen på riksrevisorerna, och formellt tillträdde de sina positioner samma dag. I praktiken var de emellertid uppbundna i sina tidigare engagemang ytterligare en tid, och först från den 1 april var samtliga tre på plats på heltid. Det var konstitutionsutskottet som ansvarade för valet av riksrevisorer, och processen vid denna tillsättning hade varit helt sluten. Detta hade varit föremål för kritik in den allmänna debatten (t.ex. Svenska Dagbladet 11 dec. 2002, Dagens Nyheter 28 nov. 2002). I flera andra länder, exempelvis Finland och Danmark, annonseras dessa tjänster ut offentligt. Även Ahlenius och många utredare på de båda myndigheterna menade att tillsättningen borde ha ägt rum i en öppen process.

Särskilt viktigt ansågs det nu att riksrevisorerna skulle vara personer som inte hade en politisk bakgrund, eftersom det skulle kunna inskränka Riksrevisionens oberoende. Samtidigt hoppades många att det skulle bli personer med en tydlig och positiv profil i media, personer med utstrålning och kompetens och förmåga att företräda Riksrevisionen såväl nationellt som internationellt. En utredare förklarade att det värsta vore om det blev personer som hade gjort sig kända för att vara lydiga och följsamma, eftersom riksrevisorerna måste ha stark integritet.

När riksrevisorernas namn tillkännagavs var förväntningarna stora

och stämningen optimistisk. Reaktionerna på namnen blev sedan mycket blandade. Många blev besvikna. Till riksrevisorer hade Eva Lindström, Kjell Larsson och Lennart Grufberg utsetts. Eva Lindström var okänd för många. Hon arbetade som budgetchef på Finansdepartementet och vissa menade att det var olämpligt och innebar risk för jäv, med tanke på att hon i sin nya roll skulle få till uppgift att granska sina tidigare kollegor. Kjell Larsson hade arbetat på RRV i många år, och även internationellt, men inte gjort något starkt intryck på kollegorna. Utnämmandet av Lennart Grufberg, ordföranden från Riksrevisionskommittén, var den största överraskningen. Konstitutionsutskottet hade betonat, när reformarbetet inleddes i maj 2002, att deras avsikt inte var att utnämna honom till riksrevisor – något som annars är vanligt i dessa sammanhang. Under perioden med Riksrevisionskommittén hade flera varit missnöjda med Lennart Grufberg. Över lag gällde kritiken framför allt att det var personer som var relativt okända i samhälle och media.

Medan många medarbetare var missnöjda, i synnerhet på Riksdagens revisorer (då samtliga tre riksrevisorer hade kopplingar till RRV), var många chefer från RRV desto mer nöjda. Det gällde exempelvis Inga-Britt Ahlenius. Hon förklarade vid seminariet den 10 dec. 2002 att hon var “extremt nöjd” med valet av riksrevisorer, och att dessa var “mycket kompetenta personer”.

När ansvaret för förberedelserna nu hade gått över till riksrevisorerna förväntade sig många att en hektisk period skulle följa, med många viktiga beslut och äntligen återkoppling på projektrapporterna, som man hade lagt ned mycket tid och arbete på. I stället följde en kompakt tystnad. I februari 2003 var frustrationen bland medarbetarna enorm. Den 1 juli 2003 skulle den nya myndigheten inleda sin verksamhet, men ännu hände närmast inget alls. Stina Hubendick berättade (intervju nr 40, okt. 2003) hur de tidigare ledamöterna i Riksrevisionskommittén träffades vid något tillfälle för att fråga sig vad som egentligen hände, eftersom allt bara hade stannat av. Ingen visste. Medarbetare blev irriterade när de inte fick någon feedback på sina rapporter och inte ens ett tack för allt arbete de hade lagt ned på dessa under hösten 2002. Hubendick övervägde att formellt kliva av sin plats i kommittén våren 2003, eftersom den i praktiken ändå hade upphört att existera.

Senare förklarade Lennart Grufberg (intervju nr 50, nov. 2003) att han och de övriga två riksrevisorerna hade tagit över det operativa arbetet själva, men att det hade dröjt innan de kunde släppa sina tidigare uppdrag. Kjell Larsson

tillträdde på heltid från 1 mars 2003, Eva Lindström någon vecka senare och Lennart Grufberg från den 1 april 2003. De hade dock träffats ibland dessförinnan. I mars 2003 presenterades en rad ”uppdrag” (de fungerade ungefär som projekt i en tillfällig projektorganisation) under riksrevisorerna (RRK-nytt 04/2003). Uppdragen avsåg årlig (finansiell) revision, effektivitetsrevision, internationella uppdrag, bolag och särskilda granskningar, kvalitetssäkring och metodutveckling samt administration (RRK-nytt 04/2003). Inom dessa projekt arbetade man i olika utsträckning med förankring av förslag i organisationerna. Mot slutet av våren 2003 noterade flera utredare att riksrevisorerna verkade ha tagit lika liten hänsyn till förslagen från dessa utredningar från projekten under Riksrevisionskommittén. Uppdragen fungerade mer som låtsasdemokrati, upplevde man. En utredare förklarade:

Jag upplevde inte då och tror inte heller nu, att det fanns någon form av demokratiskt element i dem där. Dem upplevde jag främst som den nya ledningens instrument, för att få kontroll över situationen och få ett underlag för sina beslut. [...] Att det skulle vara ett instrument för inflytande, det tror jag är helt en illusion. Det har jag väldigt svårt att föreställa mig. [...] Däremot var det viktigt för de som var med i de här grupperna och kanske framför allt de som utsågs att leda de här grupperna, tror jag åtminstone till en början, utsåg sig till utvalda och hoppades på att detta skulle vara en brygga framåt i deras karriär – och i några fall har det blivit så, i andra fall inte alls. Däremot tror jag att det kanske passiviserade.

INTERVJU NR 33, AUG. 2003

Utredaren lade till att RRV:s f.d. generaldirektör också hade ”lekt demokrati då och då, skaffat utvecklingsgrupper och sedan struntat i vad de kommit fram till, hon har ju ändå sina egna idéer”.

En annan utredare beskrev besvikelsen då riksrevisorerna inte gav återkoppling på rapporterna från projekten som följer:

Vi hade rätt olika syn på saker och ting och det var rätt så kämpiga diskussioner. Vi träffades en gång i veckan under tio veckor. För mig gick det kanske två dagar i veckan under den perioden. Det var en väldigt stor tidsinsats eftersom (...) det var massor av saker som skulle bli färdiga i den egna organisationen. (...) Det här arbetet resulterade i ett dokument.(...) Det blev klart i maj. Vi har inte fått någon som helst respons på detta papper. Inte

någon. Alltså riksrevisorerna har gått ut med ett generellt tack till uppdragsledarna för deras arbete, men vi har inte fått någon saklig respons på detta arbete och det tycker jag är mycket konstigt med tanke på den insats som lades ned, både kvantitativt och kvalitativt. Jag tror liksom inte att riksrevisorerna förstår att det här tär på den här verksamheten.

INTERVJU NR 39, OKT. 2003

Frustrationen med riksrevisorerna och vad man upplevde som ett mycket toppstyrt ledarskap, ökade snabbt. Det gällde inte minst sedan riksrevisorerna hade annonserat att man hade valt just den organisationsform som Stina Hubendick (som organisationskonsult och ledamot i Riksrevisionskommittén) starkast hade avrått från och som också medarbetarna hade tagit avstånd från. Samtidigt minskade konflikterna mellan RRV och Riksdagens revisorer.

Från maj 2003 var beslutsfattandet oerhört hektiskt, och någon menade att det handlade om ständiga brandkårsuttryckningar och ändrade beslut.

En rad kontroversiella utköp av medarbetare ägde också rum. Vid kick-offen i maj 2002 hade medarbetare informerats om att ingen, utöver möjligen någon i administrationen, skulle bli övertalig. Regler om övergång av verksamhet (6 b § lagen [1982:80] om anställningsskydd, LAS) garanterade detta (se även RRV-nytt 02/2003, utgiven 18 feb. 2003). I mars 2003 förklarade en utredare på RRV (intervju nr 24) att det ändå hade börjat cirkulera rykten om en "svart lista" med personal som riksrevisorerna önskade göra sig av med. Samma utredare förklarade att RRV hade en tradition av att söka syndabockar och att en sådan här svart lista skulle vara precis i linje med denna tradition.

Det finns alltid ett antal individer som man tror att allting blir bättre om de är borta, men på det här stället blir det inte bättre om de är borta, då blir det nya syndabockar i stället, som det blir bättre om de är borta. Så det är en mycket tråkig situation för närvarande.

INTERVJU NR 24, MARS 2003

Vissa utredare menade också att det förekom mobbning från ledningens sida, som syftade till att få vissa personer att lämna organisationen.

I maj 2003 ombads samtliga medarbetare vid RRV och Riksdagens revisorer att inkomma med meritförteckningar och på nytt söka sina tjänster. En utredare (intervju nr 48, okt. 2003) berättade om hur folk blev illa berörda av detta och hur man upplevde det som uppenbart att riksrevisorerna önskade välja bort vissa medarbetare:

Och så blev jag personligen väldigt illa berörd när riksrevisorerna plötsligt skulle pröva allas kompetens. För det hade ju sagts hela tiden att all personal skulle följa med in och så plötsligt skulle vår kompetens prövas, i samband med att vi skulle söka vilken avdelning vi ville hamna på. Och det här hade man ju inte meddelat innan. Jag tror det var en vecka eller fem dagar till vi skulle vara färdiginplacerade och det fattade ju vem som helst att de skulle inte hinna pröva kompetensen, för de hade ju inga uppgifter om oss, utan man fick ju genast en känsla av att det är en del personer som de ville bli av med. Och så var det ju mycket riktigt. Men redan där i matsalen när Lennart Grufberg pratade, så ställde bl.a. jag en fråga, 'Hur ska ni hinna pröva alla?', och då sa han det, 'Ja men alla kommer komma med, fast det är klart, det är vissa personer som inte kommer att göra det'. Och hur visste han det då? 'Jo men så är det alltid.' sa han. Och då fick man en obehaglig känsla, att här har de lyssnat på vilka personer som inte är önskade och de har inte gjort en självständig inventering. De har inte begärt in några CVn eller nånting från oss, utan det gick ju på... NÅGONS uppfattning. Och det gick ju oerhört fort. Det här var alltså i maj. Samtidigt som man höll på med allting annat. [...] Då kände jag att mitt förtroende för de blivande riksrevisorerna, det sjönk ganska rejält.

INTERVJU NR 48, OKT. 2003

I juni 2003, mindre än en månad innan Riksrevisionen skulle inleda sin verksamhet, fick alla medarbetare och chefer besked om sina nya tjänster. Några av medarbetarna hade inte tilldelats en ny position. Det gällde dvs. tolv personer i administrationen, som sedan blev uppsagda p.g.a. arbetsbrist. Det gällde emellertid även en rad personer från revisionen.. Vissa av dem ansågs inte klara meritkraven för utredare vid Riksrevisionen. Andra var tidigare chefer som inte hade fått en ny chefsposition vid Riksrevisionen. Vissa upplevde det som ren mobbning från ledningens sida att de inte gavs några nya arbetsuppgifter, i synnerhet med tanke på att dessa personer placerades på en egen våning i den nya byggnaden, avskilda från sina tidigare kollegor och

från verksamheten. Flera av dessa erbjöds senare generösa avgångsvederlag mot sin uppsägning.

Riksrevisor Eva Lindström (intervju nr 51, nov. 2003) förklarade att det var 21 personer som hade ”avvecklats” och att de kunde delas in i tre kategorier. För det första var det 10–11 personer i administrationen som blev övertaliga. För det andra var det några personer som inte klarade kompetenskraven för Riksrevisionen. ”De personer som inte klarade kraven var personer som var väl kända på RRV, som man hade jobbat med en längre tid.” Då träffade man överenskommelser med dessa och sade upp dem p.g.a. arbetsbrist. De var ”gamla personalproblem”, förklarade hon. För det tredje var det ett antal chefer som inte blev utnämnda till chefer på Riksrevisionen – åtta chefer från RRV och tre chefer från Riksdagens revisorer. Vissa av dessa erbjöd man ”generösa avtal” för att de skulle lämna, andra hittade man nya uppgifter till internt eller externt.

Utköpen av personal och mobbningen påverkade förtroendet för riksrevisorerna och det ledde också till att medarbetare blev allt försiktigare med att uttrycka kritik och synpunkter internt.

Tillsättningen av chefstjänster vållade också protester. Namnen på avdelningscheferna på Riksrevisionen annonserades ut först två veckor innan myndigheten skulle inleda sin verksamhet, samtidigt som utredare fick besked om vilken avdelning de skulle placeras vid. Många utredare protesterade mot detta och menade att de framför allt ville ha möjlighet att välja vilken chef de skulle arbeta under, snarare än vilket granskningsområde de skulle arbeta med.

När namnen på de nya avdelningscheferna annonserades förvånades medarbetare från såväl RRV som Riksdagens revisorer över att inte en enda av dessa hade rekryterats från Riksdagens revisorer. Däremot hade tre av fyra av de nya cheferna rekryterats från RRV. Rekryteringen från RRV lyftes fram som en stor framgång i det sista numret av RRV:s personaltidning *Insaid*.

På Riksdagens revisorer förklarade man att medarbetarna upplevde chefstillsättningen som en förolämpning mot allas deras kompetens. Man tolkade beslutet som att riksrevisorerna ansåg att de var okvalificerade som utredare, eftersom de hade den uppfattningen om deras chefer.

När riksrevisor Lennart Grufberg besvarade protesterna, som även gav eko i media, hänvisade han till att rekryteringen enbart hade gjorts på basis av kompetens. Därmed sade han indirekt också att cheferna på Riksdagens

revisorer hade varit mindre kompetenta än de på RRV. En av de chefer från Riksdagens revisorer som inte hade fått en chefstjänst var Karin Brunsson, som hade en doktorsexamen i statskunskap och flera decenniers erfarenhet av effektivitetsrevision. Hon hade tidigare varit avdelningschef och ställföreträdande kanslichef på Riksdagens revisorer och ansågs mycket kompetent. Hon överklagade beslutet att avslå hennes ansökan om en tjänst som avdelningschef på Riksrevisionen, men drog tillbaka den sedan riksrevisorerna hade erbjudit henne en generös ersättning. Detta rapporterades kritiskt i media (SVT Aktuellt, 8 okt. 2003).

Tillsättningen av chefstjänster blev också kontroversiell från jävssynpunkt. En av de nya cheferna, Charlotta Gustafsson, var departementsråd på Budgetavdelningen vid Finansdepartementet, där riksrevisor Eva Lindström tidigare hade arbetat. Rekryteringen var problematisk av flera skäl. För det första indikerade den att riksrevisorerna hade prioriterat sitt eget professionella nätverk, snarare än en formell utvärdering av kompetens, så som bl.a. regeringsformen (RF 11 kap § 9) och Lagen om offentlig anställning (§ 4) fordrar. För det andra reste den tvivel om Riksrevisionens oberoende, eftersom Charlotta Gustafsson skulle få i uppgift att granska sina tidigare kollegor, till vilka man således hade (eller hade haft) en viss lojalitetsrelation. Nu skulle dessutom Gustafssons sambo bli ny budgetchef på Finansdepartementet, varför hon skulle komma att granska hans verksamhet. Sådan maktkoncentration kan anses olämplig, som även framgick av debatt i media (Dagens Nyheter den 23 juli 2003).⁴

Under förberedelserna inför Riksrevisionens bildande hade myndigheten fått alltmer kritik i media. Kritiken gällde den dyra flytten till Nybrogatan, tillsättningen av chefstjänster, de dyra utköpen av medarbetare, med mera. Media skulle fortsätta att rapportera om Riksrevisionens organisatoriska problem under flera år framöver, med start redan samma dag som Riksrevisionen bildades.

EN HISTORISK DAG

Den 1 juli 2003 ansågs av många vara en historisk dag i svensk förvaltningspolitisk historia. Det var den dag då Riksrevisionen inledde sin verksamhet

4 Vissa utredare menade att det fanns fler exempel på rekryteringar från riksrevisorernas professionella nätverk, och jag hoppas kunna titta närmare på detta i min fortsatta forskning.

och Sverige för första gången fick en oberoende granskningsmyndighet i staten, i linje med internationell standard. Som jag har berättat, föregicks reformen av decennier av politiska överläggningar och förväntningarna var därför höga hos många medarbetare när dagen till sist inföll. Flera medarbetare hade valt att arbeta denna dag, enbart för att de ville ta del av ”den historiska stund” då dörrarna till Riksrevisionen öppnades. Kanske delvis på grund av dessa förväntningar kom vissa senare att beskriva dagen som ett antiklimax. Riksrevisorerna syntes inte till och det var allmänt kaotiskt i byggnaden på grund av flytt och ombyggnadsarbete. Det var oklart vilka revisionsprojekt som skulle få fortsätta och vilka som skulle avslutas, och många basala administrativa rutiner saknades.

Att riksrevisor Eva Lindström dessutom var på semester just den 1 juli 2003 irriterade många och det kommenterades även i Svenska Dagbladet (1 juli 2003). Medarbetare förklarade att de kände sig allt annat än välkomna. Först några dagar senare och efter kritik kom ett formellt välkomstbrev från riksrevisorerna. Samma dag gick en riksrevisor runt och tog i hand och hälsade de medarbetare som för tillfället var på plats välkomna.

I augusti ägde en formell öppningsbjudning rum, men då visade det sig att riksrevisorerna endast hade bjudit in externa gäster och att tanken inte var att medarbetarna skulle medverka i denna. I stället bad riksrevisorerna medarbetarna att stanna på sina kontor under bjudningen. Det vållade protester och en utredare förklarade att de tydligen skulle sitta ”som apor” bakom glasväggarna in till sina rum, så att de fina gästerna kunde titta på dem i arbete. Den slutsats som vissa drog var att riksrevisorerna primärt brydde sig om externa relationer och att de hellre ville umgås med makthavare, än leda organisationen och dess arbete. Medarbetarna hade nämligen fortfarande inte bjudits in till någon egen kick-off eller öppningsfest. Efter protesterna ändrades planerna och medarbetarna bjöds in att medverka i öppningsbjudningen. En utredare förklarade:

Den 1 juli hände det ingenting. Det var ingen champagne och välkomna och ’Hej, hej!’, utan det var tyst som i graven här. Det första man gör sent i augusti, det är att ha ett välkomnande för externa intressenter – för generaldirektörer, osv. Först nu den 9 oktober välkomnar man personalen och det har det ju varit starka reaktioner mot. Sen så har ju riksrevisorerna betett sig också på allmänt sätt så att det har blivit mycket gnissel i personalgrup-

pen. En fördel med det är att jag tror att kontakten mellan gamla Riksdagens revisorer och RRV har stärks. Det har gått bättre och blivit mindre gnissel, för nu har man gemensamt agg uppåt.

INTERVJU NR 48, OKT. 2003

Samma dag som Riksrevisionen bildades publicerades ytterligare ett kritiskt inlägg i media. I en artikel i Dagens Nyheter löd rubriken ”Storbråk i nya Riksrevisionen”. Artikelns inledning:

På tisdagen startades den nya Riksrevisionen. Men redan har ett internt gräl startat. Trots att myndigheten är en sammanslagning av Riksrevisionsverket och riksdagens revisorer finns ingen av cheferna från riksdagens revisorer med.

DAGENS NYHETER, 1 JULI 2003

I artikeln nämns att Ahlenius och Grufberg kände varandra sedan tidigare och man frågade Grufberg vilken betydelse det kan ha haft vid tillsättningen av tjänster till myndigheten. Grufberg försäkrade att det inte hade haft någon betydelse alls.

TVå dagar senare var det ytterligare en artikel i samma tidning, denna gång med rubriken ”Anklagelser om jäv på Riksrevisionen”. Artikelns inledning:

Nya Riksrevisionen får nu hård kritik från sin egen politiska styrelse. ’Omdömeslöst, olämpligt och väldigt olyckligt.’ Det är bara några av omdömena om chefstillsättningarna.

DAGENS NYHETER, 3 JULI 2003

Man ifrågasatte också riksrevisorernas bristande erfarenhet från revisionsarbetet och konstaterade att Grufberg tidigare har fått olika uppdrag från den socialdemokratiska regeringen, varför han inte var helt politiskt ofärgad.

Dagen efter fortsatte rapporteringen i Dagens Nyheter. Rubriken var ”Oro att Riksrevisionen blir tjänstemannastyrd”:

Avstånd till riksdagen inte bara bra, anser politiker. Riksrevisionens strävan efter att bli helt oberoende kan göra den svagare. Det anser riksdagsledamoten Anders G Högmark (m).

DAGENS NYHETER, 4 JULI 2003

Tiden som följde på Riksrevisionens bildande uppgav flera revisorer hur engagemanget ganska snabbt rann ur verksamheten, hur människor blev försiktiga och hur man upplevde att ytterst lite hände. Det var stor kontrast mot den fart man hade haft under Riksrevisionskommitténs ledning.

Från början var jag ju oerhört missnöjd och besviken. [...] Jag tyckte att vi gick in ändå med en kraft och med rätt mycket tänk, med nån sorts go i det men sen var det bara som en våt hand lades över allting. Den första månaderna därefter, efter sommarsemestern och i augusti, när folk började komma tillbaka, var det fullkomlig, total stiltje. Det var som att alla bara gick och väntade och tittade på varandra och ingen vågade göra nånting, det var mycket märklig stämning från början. Det var väl där vi tappade ... Därför hände ingenting under hela hösten. All kraft som fanns att skjuta in nånting i det nya den bara dog. Nu håller det väl på att formera sig igen då, nu känns det som att det börjar bli lite styrfart, de senaste månaderna.

UTREDARE, INTERVJU NR 58, APRIL 2004

Jag har nu skisserat upp den bakgrund mot vilken Riksrevisionen inledde sin verksamhet. Det handlade framför allt om reformförberedelser som hade vållat missnöje och misstroende bland medarbetare, i relationen till riksrevisorerna. Dessa attityder befästes i någon mån, i och med situationen vid myndighetens öppnande. Vi ska nu mer övergripande titta på vad som händer under myndighetens första tio år.

Riksrevisionens organisation

Den formella organisationen på Riksrevisionen har sett förvånansvärt likartad ut under större delen av Riksrevisionens första tio år, med tanke på den omfattande kritik som den har varit föremål för i alla medarbetarundersökningar. Så sent som våren 2011 svarade 57 procent av effektivitetsrevisorerna att man *inte* upplevde att myndigheten hade en väl fungerande organisationsform. Endast 8 procent angav motsatsen (Bringselius, 2011). I januari 2013 genomfördes en partiell organisationsförändring, med syfte att ge mer utrymme för var och en av de båda professionerna att utvecklas för sig. En omfattande hierarki och administrativ överbyggnad kvarstår dock.

I det följande kommer jag att ge beskriva de organisationsförändringar som har genomförts internt. Därpå beskriver jag Riksrevisionens lokalisering, såväl geografiskt som avseende huvudkontoret i Stockholm. Slutligen redogör jag för hur granskningsprocessen har sett ut genom åren, inklusive processen för förmedling av Riksrevisionens rapporter till riksdagen.

En organisation i förändring (eller inte?)

Redogörelsen för Riksrevisionens formella organisation är organiserad i kronologisk ordning. Jag inleder med den första organisationen och avslutar med den mindre organisationsförändring som verkställdes i januari 2013.

RIKSREVISIONENS FÖRSTA ORGANISATION – FÖRLAG FRÅN ORGANISATIONSPROJEKTET OCH VERKSAMHETEN

Vid förberedelserna inför Riksrevisionens bildande hade Riksrevisionskommittén (se kap. 4) till uppgift att utreda alternativa sätt att organisera verksamheten samt lämna ett förslag avseende organisation till de riks-

revisorer som skulle utnämnas och tillträda vid ett senare tillfälle. Ansvaret för detta arbete fick Stina Hubendick, som hade många års erfarenhet av organisationsutveckling på konsultbasis. Hubendick valde att arbeta på ett organiskt sätt, med en hög grad av samverkan med medarbetare och chefer. Målsättningen var att först identifiera ett antal alternativa sätt att organisera verksamheten, att därefter värdera för- och nackdelar med respektive organisation, bl.a. utifrån synpunkter från medarbetare och chefer, samt att slutligen formulera ett slutgiltigt förslag till riksrevisorerna.

Arbetet med såväl organisationsanalys som kulturanalys ägde rum inom ramen för det så kallade Organisationsprojektet. Detta var ett av de sju projekt som bildades under Riksrevisionskommittén (RRK) och projektledare var Hubendick, som också var en av de tre ledamöterna i kommittén. Ett stort antal intervjuer genomfördes inom ramen för projektet och samråd med medarbetare ägde också rum vid olika seminariedagar. Denna förankring skilde sig mycket från hur man hade gått till väga under Lars Eric Ericssons utredning 2001. Hubendick förklarade (intervju nr 1, dec. 2003):

Jag tror att man var väldigt arg och besviken på Erikssons utredning, både vad de kom fram till, men också hur de drev arbetet. De bedrev arbetet helt utanför myndigheterna och vi har gjort precis tvärtom, att vi har gått in i myndigheterna och sagt 'här är vi, vi vill arbeta med er och få del av era åsikter, kom och hjälp oss'. Vi har haft workshops, jag tror jag har gjort 75 djupintervjuer, jag har deltagit på... ja, ett otal stora personalmöten, avdelningsmöten och annat, ledningsgruppsmöten, direktioner, så att det har varit en enormt öppen process. Och det här tror jag att man uppskattar, det är i alla fall min bild. Så att man är väl på det sättet mer positiv, skulle jag tro, till vår kommitté än vad man var till Erikssons utredning.

Arbetet i Organisationsprojektet resulterade i tre tänkbara organisationsmodeller, som betecknades modell 1, modell 2A, modell 2B och modell 2C.¹ Medan Modell 1 var problemområdesfokuserad, var Modell 2A–2C professionsfokuserad. Organisationsprojektet betonade särskilt att det fanns tio krav som organisationen, oavsett vilken man valde, måste tillfredsställa. Tre av dessa formulerades enligt följande.

1 Källa: Powerpoint-presentation av Stina Hubendick, ordförande i Organisationsprojektet, inför projektets slutrapport till Riksrevisionskommittén. Presentationen daterades 2002-11-13.

- Organisationen skall möjliggöra flexibilitet och förnyelse av granskningsperspektiv, stödja tematiska angreppssätt som spänner tvärs sak- och departementsområden. Detta innebär att organisationen måste stödja ett projektorienterat arbetssätt.
- Organisationen skall i samtliga alternativ möjliggöra stark kvalitets-säkring, stödja metodutveckling och kunskapsutveckling inom professionerna, mellan professionerna och inom olika sakområden.
- Organisationen skall möjliggöra för riksrevisorerna att aktivt leda granskningsverksamheten med minsta möjliga hierarki, givet starka kvalitetskrav. Granskningsplanen skall vara styrande.²

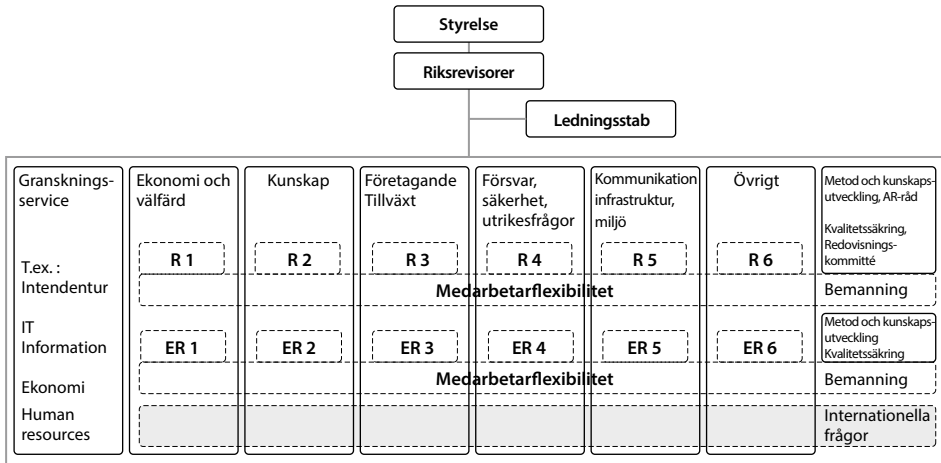
Professionernas kunskapsutveckling betonades således som en viktig faktor för granskningsarbetets kvalitet, och denna kvalitet antogs också förutsätta en låg hierarki. Det förutsätts att metodutvecklingen ska ske på medarbetarnivå, där man också behöver kunna röra sig flexibelt. Det sägs vidare att det ska finnas ”få och små staber” och att organisationen ska ha en tydlig ansvarsfördelning. De fyra modellerna kan sammanfattas som följer.

Modell 1. Problemområdesfokuserad organisation

Med modell 1 utgjorde myndighetens granskningsområden utgångspunkt för organisationen. Inom varje granskningsområde rapporterade man direkt till riksrevisorerna. Inom varje granskningsområde samlades såväl effektivitetsrevisorer som årliga revisorer, men för att säkerställa att metodutveckling, kompetensutveckling och kvalitetssäkring skulle fungera menade Organisationsprojektet att respektive profession måste samlas också i separata enheter inom dessa områden. Det administrativa stödet begränsades till ”små specialiserade funktioner” och en liten ledningsstab. Se figur 5.1.

Enligt Organisationsprojektet fanns en rad risker med denna modell. Bland annat kunde den leda till att ”det rent inomprofessionella perspektivet” i någon mån eftersätts, medan det i stället fanns större möjligheter till tvärprofessionell utveckling. Man noterade också: ”Många medarbetare är starkt kritiska till denna modell”.

² Ibid., s. 6.



FIGUR 5.1 Modell 1 i RIKSREVISIONENS utredning år 2003: problemområdesfokuserad organisation.

Källa: Rikskontrollkommittén 2002-11-13.

Modell 2A. Professionsfokuserad organisation

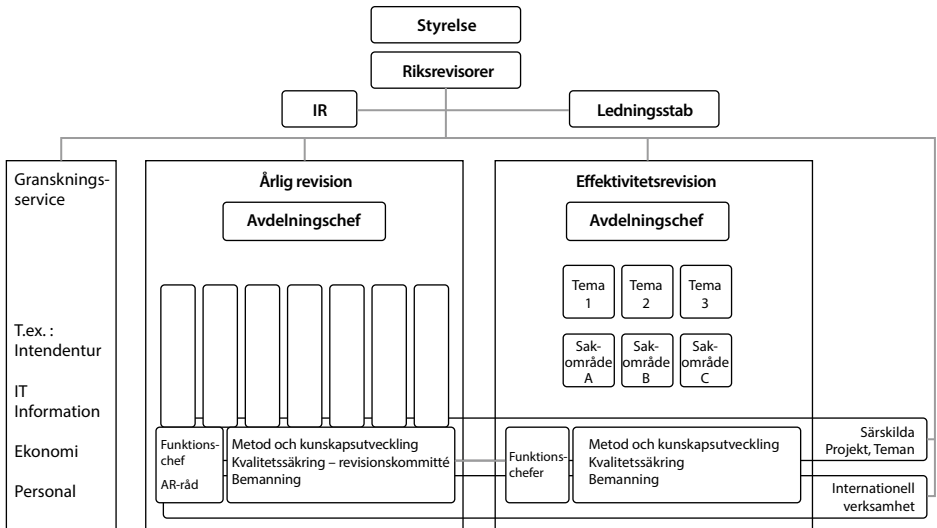
Med modellerna 2A, 2B och 2C samlades verksamheten i organisationer som i stället separerade professionerna (yrkesgrupperna) årlig revision och effektivitetsrevision. Modell 2A innebär att årlig revision och effektivitetsrevision fick var sin ansvarig chef och att man, utöver de vanliga projekten inom respektive tema eller sakområde, även hade särskilda tvärgående projekt. Se figur 5.2.

Modell 2B. Professionsfokuserad organisation

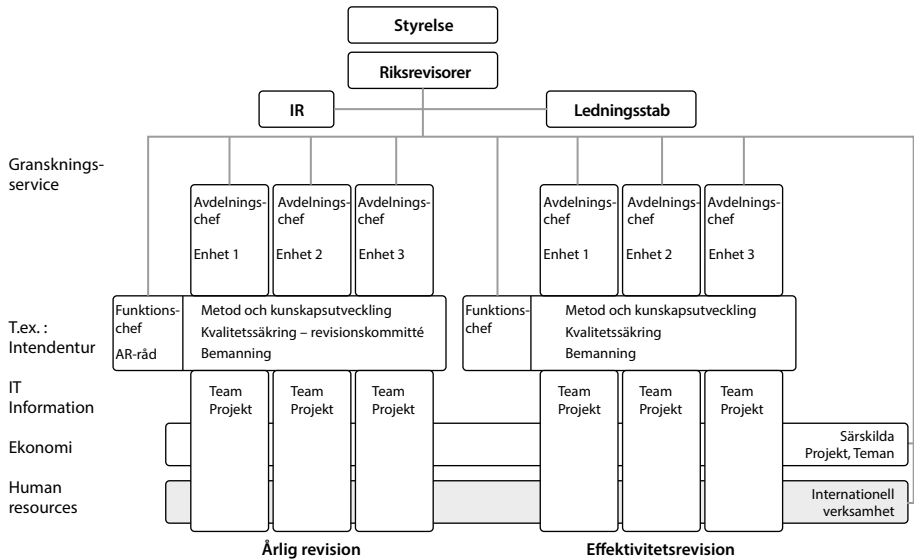
Modell 2B innebär att riksrevisorerna fick ansvar för samtliga avdelningar inom både årlig revision och effektivitetsrevision, samt därutöver för ledningsstab och funktionschefer. Se figur 5.3.

Modell 2C. Professionsfokuserad organisation

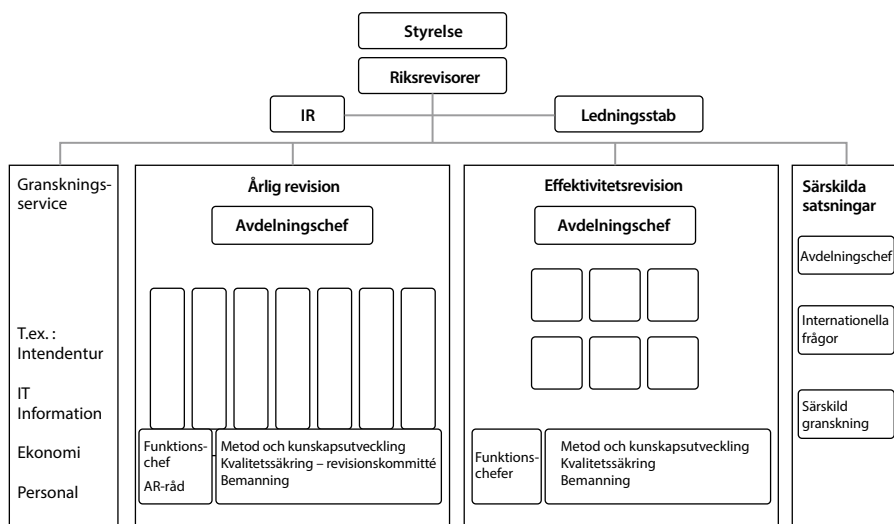
Modell 2C innebär slutligen att särskilda granskningar hade brutits ut för att skapa en egen funktion, där tvärprofessionella samarbeten samlas. I övrigt är den snarlikt modell 2A. Se figur 5.4.



FIGUR 5.2 Modell 2A i Rikskontrollkommitténs utredning år 2003: professionsfokuserad organisation. Källa: Rikskontrollkommittén 2002-11-13.



FIGUR 5.3 Modell 2B i Rikskontrollkommitténs utredning år 2003: professionsfokuserad organisation. Källa: Rikskontrollkommittén 2002-11-13.



FIGUR 5.4 Modell 2C i Riksrevisionskommitténs utredning år 2003: professionsfokuserad organisation. Källa: Riksrevisionskommittén 2002-11-13.

Som framgick av Organisationsprojektets presentation, men också av medarbetarnas kommentarer vid seminarierna hösten 2002, fanns ett stort motstånd mot den problemområdesfokuserade organisationen, modell 1. En anledning var att medarbetarna såg behovet av samordning *inom* professionerna som större än behovet av samordning *mellan* professionerna (årlig revision och effektivitetsrevision). Effektivitetsrevisorerna från RRV talade om hur de såg fram emot att arbeta mer som generalister inom effektivitetsrevision, precis som revisorerna på Riksdagens revisorer. Med en organisation inriktad mot granskningsområden riskerade de att behöva ta en roll som specialist i stället. Samtidigt ville de behålla indelningen i en stor avdelning för årlig revision och en för effektivitetsrevision.

När Organisationsprojektet lade fram sitt förslag avseende organisation för Riksrevisionen fanns en stor otålighet i verksamheten. Många frågor hade behandlats och diskuterats utförligt, utan att man hade haft mandat att fatta ett slutgiltigt beslut. Det gällde även frågan om organisation. Nu var man överens bland medarbetarna på såväl RRV som Riksdagens revisorer och dessutom med Organisationsprojektet, om att man önskade en professionsfokuserad organisation. Hubendick förklarade:

Många verkar tycka att 'Gud, vad kul det ska bli med något nytt!'. Det är fruktansvärt vad de har stått ut med i personalen, med all väntan på att den nya organisationen som ska bli. Nu är det verkligen på gång. Även att ha ett helt år på sig som vi har nu är lång tid om man jämför med hur det brukar vara. Till våren blir mer nära, konkreta frågor aktuella. Flertalet är nog positiva, även om det finns de som tycker det var bättre förr. Riksrevisionen öppnar också möjligheter för folk.

HUBENDICK, INTERVJU NR 1, DEC. 2003

Den 10 december 2002 meddelade konstitutionsutskottet vilka tre personer de hade utsett till myndighetens första riksrevisorer. En av dessa, Lennart Grufberg, var väl förtrogen med de diskussioner som hade pågått med hänsyn till valet av organisation, eftersom han hade varit ordförande i Riksrevisionskommittén. I februari 2003 hade de fattat beslut om organisationsformen och meddelade detta till personalen på RRV och Riksdagens revisorer.

RIKSREVISIONENS FÖRSTA ORGANISATION – SLUTGILTIGT BESLUT

Efter att riksrevisorerna hade utnämnts dröjde det ett par månader när medarbetare upplevde det som total tystnad från deras sida. Till de tidigare kommittéledamöterna hade de förklarat att de ville ha betänketid och självständigt fundera över vilken organisation de önskade (Hubendick, intervju nr 40, okt. 2003). Vid ett seminarium för personalen den 10 februari 2003 meddelade riksrevisorerna sitt beslut avseende Riksrevisionens organisationsform i stora drag. Eftersom det hade funnits en så bred samsyn mellan alla parter, i önskemålet om en professionsfokuserad organisation, togs beskedet emot med förvåning. Riksrevisorerna hade beslutat att den nya organisationen skulle utgå från revisionsområde och inte från revisionstyp. Man skulle dessutom ha så kallade "speglade avdelningar", inom respektive revisionsområde, bestående av revisorer från såväl årlig revision som effektivitetsrevision. Modellen låg nära Organisationsprojektets modell 1 – den som revisorerna på RRV och Riksdagens revisorer konsekvent hade vänt sig emot. Riksrevisorerna förklarade att möjligheten att stimulera samarbete mellan dessa revisionstyper hade varit en viktig anledning till valet, men också att de önskade en platt organisation. Med den nya organisationen skulle de ha

en stor mängd direktrapporterande chefer underställde sig. Riksrevisionens första organisation illustreras i figur 5.5.

Mer detaljerad information om organisationen lämnades vid ett nytt seminarium för medarbetarna den 7 mars 2003. Riksrevisorernas initiala besked var att man avsåg att få utlysningar av chefstjänster klara till månads-skiftet februari/mars (RRK-nytt nr 1/2003). För att kunna utlysa chefstjänster behövde Riksrevisorerna emellertid en arbetsordning, och det stod snart klart att en sådan inte skulle kunna vara helt färdig förrän omkring maj eller juni (RRK-nytt nr 2/2003). Det var en av anledningarna till att rekryteringen av chefer blev klar sent – vissa sökande fick besked först vid midsommar, dvs. någon vecka innan Riksrevisionen skulle inleda sin verksamhet.

Hubendick menade att den organisation som riksrevisorerna hade valt var en svårstyrd och radikal organisation:

När vi hade fått så väldigt starkt motstånd på den här mer granskningsoriente-
rade så hade vi börjat väga över mot att vi skulle ha en traditionell professi-
onsorienterad organisation. Det var vårt huvudförslag till dem. Så gick de inte
på den linjen, utan de ville vara mer radikala. Jag har förståelse för att de ville
markera det själva, vill tänka nytt och så där. Samtidigt tror jag att de har tyckt
lite olika, de tre, och jag tror att de har skapat en väldigt svårstyrd organisa-
tion. Den är svår att styra den här med många direktrapporterande chefer. Så
att de har valt det medvetet, men de har valt en ganska svår modell, tror jag.

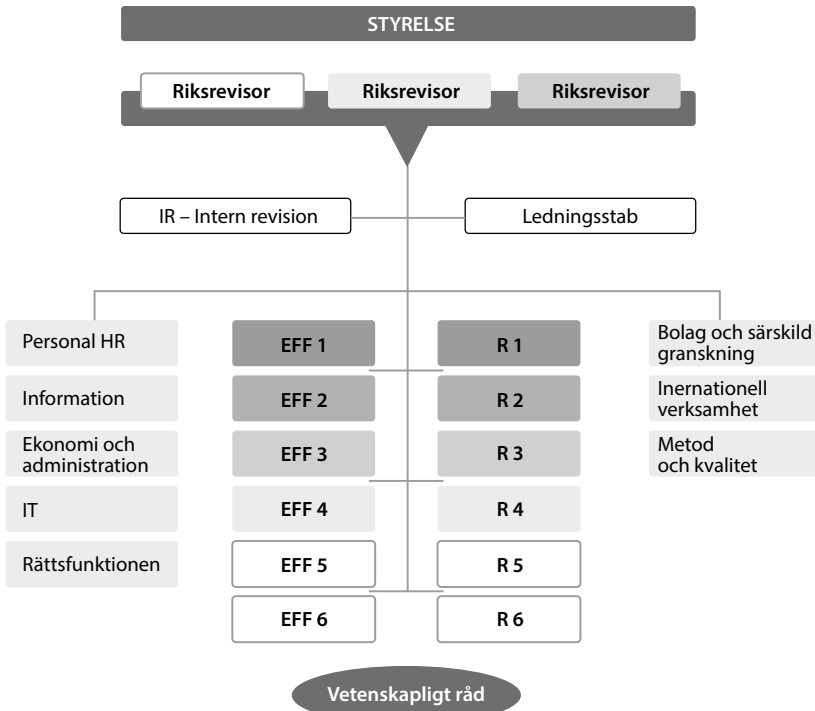
HUBENDICK, INTERVJU NR 40, OKT. 2003

För att säkerställa kvaliteten i rapporter och granskningsprocess bildades en särskild funktion år 2003, kallad Q. Q stod för *Funktionen för metod och kvalitet*.

Den 1 juli 2003 implementerades den nya organisationen. Även RRV:s f.d. generaldirektör Inga-Britt Ahlenius var kritisk mot den och förklarade att det inte alls var säkert att det var bäst med en platt organisation:

Den organisation som riksrevisorerna har beställt, den föreligger ju helt
vansinnig, enligt min uppfattning, alltså att göra sig kvitt en avdelnings-
chefs nivå. [...] Och det har jag också sagt till dem. [...] Jag tror att man
måste ändra det.

AHLENIUS, INTERVJU NR 47, OKT. 2003



FIGUR 5.5 Rikskontrollens organisation år 2004.

Källa: Rikskontrollens årsredovisning 2003 (2003/04:RRS2), s. 6.

Ahlenius menade att Grufberg hade sagt att det var lättare att sätta till en chefsnivå senare, om det inte funkade, än att ta bort en nivå.

Åren som följde på Rikskontrollens bildande präglades av fortsatt kritik mot organisationen. Medarbetare menade att den skapade stora otydligheter samt splittrade och försvagade professionerna. Attitydundersökningarna ger en tydlig bild av missnöjet, som vi ska se.

MISSNÖJE OCH ÅTGÄRDER (2003–2006)

Rikskontrollens organisation har inte förändrats i någon större mån sedan den granskningsområdesfokuserade organisationen infördes år 2003 – och medarbetarnas kritik mot organisationen har också bestått genom alla dessa år.

Missnöjet med organisationen framgick redan av myndighetens första medarbetarundersökning år 2004. Sifo skriver i sin rapport:

Allmänt kan konstateras att arbetssituationen inom den mindre gruppen – avdelning/funktion – fungerar hyggligt medan faktorer som rör RiR som helhet uppfattas fungera betydligt sämre. Samarbetet och arbetsklimatet får med detta perspektiv otillfredsställande värden vartill kan läggas personalpolitiska frågor men framför allt lednings- och styrningsfrågor.

SIFO, 2004, s. 1

År 2004 angav endast 6 procent av alla medarbetare att de ansåg att Riksrevisionen hade en väl fungerande organisationsstruktur och motsvarande siffra året efter var 9 procent. Man talade om brist på tydlighet i ansvar och befogenheter, men medarbetare klagade också på bristen på konkreta svar från riksrevisorerna på frågan om hur årliga revisorer och effektivitetsrevisorer var tänkta att samarbeta, när deras revisionsarbete hade så olika fokus. Varken riksrevisorer eller chefer kunde förklara, upplevde man, vilket också framgick av enkätundersökningarna år 2004 och 2005. Många utredare menade att ett sådant samarbete var meningsfullt endast i vissa enstaka utredningar, men långt ifrån alla, och såg riksrevisorernas strategi som ett tecken på deras bristande förståelse för hur revisionen fungerade i praktiken. År 2004 menade 11 procent att samarbetet mellan professionerna fungerade bra; motsvarande siffra året efter var 12 procent. SIFO förklarade vidare i sin rapport:

Beträffande styrningen framgår av undersökningen att RiRs verksamhetsstrategi är otydlig, att RiRs delegation inte fungerar väl, att 3 R [riksrevisorerna] inte ställer tydliga krav på organisationen, att kommunikationen mellan 3 R och medarbetarna inte är bra, att informationen i allmänhet från 3 R inte är bra och att organisationsstrukturen inte fungerar väl. De öppna svaren innehåller många samstämmiga synpunkter som bekräftar styrningsproblematiken. Allmänt önskas en större tydlighet vad gäller roller, mål och visioner. En ofta återkommande synpunkt är att det tillsätts alltför många informella arbetsgrupper i olika frågor vilket fått som följd att det uppstår oklarhet om ansvarsfördelningen, vem som faktiskt fattar beslut och vad beslutet innehåller. Grupperna anses avspegla en otydlighet/osäkerhet hos 3R som gör att 3R:s beslutskompetens ifrågasätts.

SIFO, 2004, s. 1 F

Efter medarbetarundersökningen år 2004 förklarade riksrevisorerna att problemen antagligen var övergående och naturliga när man genomförde så pass omfattande förändringar som i Riksrevisionens fall. De tillsatte ett omfattande åtgärdsprogram, kallat ABA, ”Aktiviteter för en bättre arbetsplats”. Många av projekten inom programmet skulle emellertid senare dra ut på tiden, och samordning och styrning av projekten blev bristfällig.

Riksrevisorerna hänvisade ofta till att man hade en platt organisation, men utredarna berättade hur de upplevde den som motsatsen. Det kunde delvis förklaras av den kultur som snart kopplades till hierarkin:

Den här på pappret platta organisationen som skapades här, har blivit fruktansvärt hierarkisk i praktiken. Och det har väl lite bäring på öppenheten också. Det är väldigt mycket nivåtänkande. Man är inte en individ, utan man är sin position i organisationen och det är svårt att prata över gränserna, eller uppåt och neråt i hierarkin. Det har varit en hel del lite trista incidenter under den tid som gått. Nej, det är inte en vidare öppen organisation, det här.

UTREDARE, INTERVJU NR 58, APRIL 2004

Riksrevisorerna hänvisade konsekvent till linjen och ibland korrigerade de revisorerna när de i någon fråga kontaktade riksrevisorerna direkt, i stället för att gå via mellancheferna.

Under hösten 2004 utarbetades således en arbetsplan för att åtgärda en del av de problem som medarbetare hade pekat ut i attitydundersökningen. Den grupp som skulle leda detta arbete kom att kallas för ABA-gruppen. Gruppen bestod av riksrevisor Eva Lindström, informationschef Ing-Marie Olofsdotter, effektivitetsrevisor Johan Brandström (ansvarig för samordning med bl.a. Strategiprojektet), personalchef Caroline Sjöberg, två fackliga representanter samt huvudskyddsombudet Lena Sandström. På intranätet förklarade gruppen att de områden där man behövde utarbeta arbetsplaner var följande.

- Delaktighet och kommunikation
- Utveckling av ledarskap och medarbetarskap
- Personalpolitik
- Organisatorisk effektivitet (ledningsstruktur och arbetsformer)
- Fysisk arbetsmiljö.

Det är intressant att notera att man inte specifikt lyfte fram organisationsformen (annat än ledningsstrukturen) för diskussion. Att riksrevisorerna önskade sig en annan ledningsstruktur skulle framkomma även i samband med nästa medarbetarundersökning.

Det är också intressant att notera att medarbetarskap plötsligt hade blivit en fråga. Vad medarbetarskap konkret innebar framgick inte, mer än så tillvida att det handlade om ledningens förväntningar på medarbetarna. Riksrevisorerna fortsatte under åren 2005–2007 att driva frågan om medarbetarskap. Vid ett seminarium den 19 april 2007 behandlades det under rubriken ”Dig själv som medarbetare”, av en inbjuden talare, men också under en workshop där medarbetarna på Riksrevisionen ombads att komma med förslag på vad de själva kunde göra för att skapa en bättre arbetsplats. Uppgiften vållade irritation bland medarbetarna, då många upplevde det som väldigt tydligt att problemen i verksamheten inte handlade om medarbetarna och deras attityder, utan om riksrevisorernas ledarskap och styrning av verksamheten.³

När det gällde ABA-planen, genomfördes år 2005 möten inom varje avdelning eller funktion på Riksrevisionen. Medarbetare och chefer ombads där att komma med konkreta förslag på hur man skulle kunna förbättra verksamheten på ovan nämnda områden. Dessa avdelningsspecifika ”handlingsplaner” användes sedan som grund för formuleringen av en gemensam handlingsplan för myndigheten samt en rad projekt med ansvar för att verkställa dessa åtgärder. Informationschef Ing-Marie Olofsdotter fick ansvar för att samordna projekten och en biträdande personalchef tillsattes. Detta var hösten 2005. Till sitt stöd hade Olofsdotter effektivitetsrevisor utredaren Johan Brandström, som samordnade projekten i ABA-planen.

En person som var i hög grad involverad i arbetet, men önskade förbli anonym, berättade att projekten ganska snabbt hade runnit ut i sanden. Ett år efter att de hade sjösatts, i oktober 2005, förklarade man i Riksrevisionens interntidning (Kuriren 7/2005) att projekten nu skulle slutföras och att man skulle förbättra samordningen mellan strategiplan och utvecklingsprojekt. Informationschef Ing-Marie Olofsdotter berättade att man hädanefter skulle skilja mellan ”myndighetsgemensamma projekt” och ”avdelningsspecifika

3 Deltagarobservationer vid Riksrevisionens seminariedag den 19 april 2007.

utvecklingsaktiviteter”. Följande (pågående) projekt var att betraktas som myndighetsgemensamma (källa: Kuriren 7/2005, s. 2).

TABELL 5.1 Myndighetsgemensamma utvecklingsprojekt på Riksrevisionen oktober 2005.
Källa: Kuriren nr 7/2005, s. 2.

Målområde: Våra åtaganden

- Översyn av Vägledning Årlig Revision
- Förstudie inför Peer-Review
- Före-processen

Målområde: Våra arbetsprocesser

- Projektstyrningsmodell
- Ledningens styrning och uppföljning
- Arkivprojektet
- IT Self Assessment
- Översyn av arbetsordningen
- Vägledning: Projektrum för EFF-revision

Målområde: Vår omvärld

- Kommunikationspolicy

Målområde: Våra medarbetare och vår arbetsplats

- Ledarskapspolicy/ledarutveckling
 - Lönebildningsprojektet
-

Vid årsslutet 2005 påskyndades arbetet med att slutföra projekten ytterligare. I interntidningen förklarades:

De utvecklingsprojekt som pågår ska också slutföras. Nu i december 2005 finns 14 myndighetsövergripande utvecklingsprojekt. Fem av dessa kommer att avslutas i år. Sex projekt ska avslutas under våren och tre kommer att fortsätta under hela 2006. Av dessa kan de allra flesta länkas in under de fem ovanstående utvecklingsområdena, vilket innebär att resultatet tas tillvara i det fortsatta arbetet.

KURIREN NR 9/2005, S. 3

De fem utvecklingsområden som prioriterades var följande (Kuriren, 9/2005, s. 3):

- Vägledning för årlig revision
- Vägledning för effektivitetsrevisionen
- Den internationella dimensionen

- Processer och informationssystem
- Kompetensförsörjning.

I en intervju (nr 70, jan. 2006) förklarade personaldirektör Ing-Marie Olofsdotter att man egentligen hade behövt gå fortare fram i arbetet med att förbättra verksamheten, men att det var ett problem att riksrevisorerna hade delegerat detta ansvar åt alltför många håll. Framför allt hade avdelningscheferna fått i uppgift att leda detta arbete. Samtidigt handlade många av de problem som lyfts fram i medarbetarundersökningen snarare om myndighetens ledning.

I januari 2006 redovisades resultatet av nästa medarbetarundersökning, från hösten 2005. Den visade inte på några stora förändringar i de viktiga lednings- och styrningsfrågorna, utan problemen och missnöjet kvarstod:

Liksom vid föregående mätning kan konstateras att arbetssituationen inom den mindre gruppen – avdelning/funktion – fungerar bra medan faktorer som rör RiR som helhet uppfattas fungera betydligt sämre. Samarbetet och arbetsklimatet får med det större perspektivet otillfredsställande värden vartill kan läggas personalpolitiska frågor men framför allt lednings- och styrningsfrågor.

SIFO, 2006, s. 2

I rapporten konstateras vidare att samarbetet mellan professionerna utgjorde ett problem och att både årliga revisorer och effektivitetsrevisorer är överens om detta. Där framgår även att medarbetare upplever att deras kompetens inte alltid tas till vara i den nuvarande organisationen (s. 3).

Medarbetarnas kritik framgår av attitydundersökningarna genom åren. Bland de öppna svaren från finns också synpunkter på organisationen. Bland annat skriver en respondent följande som förslag på åtgärder för att förbättra verksamheten.

- 1) En mer genomskinlig och begriplig organisation och verksamhet. 2) Använd linjeorganisationen och ställ krav på den. 3) Rensa bland alla styrgrupper, som ändå inte fungerar. 4) Om linjeorganisationen inte fungerar för RiR:s verksamhet bör organisationen ses över.

SIFO, 2006

En annan respondent gav en liknande kommentar:

Linjeorganisationen måste stärkas. Chefskollektivet måste bli beslutfört. Ansvarsfördelningen mellan t.ex. projektledare, projektmedarbetare, avd. chefer, lektörer måste tydliggöras.

SIFO, 2006

En medarbetare förklarade hösten 2003 att trots att organisationen såg platt ut när den ritades upp, upplevdes den som mycket hierarkisk, bland annat beroende på riksrevisorernas ledarskap;

Det känns som att man [riksrevisorerna] inte vill lyssna, som att man har lyft så väldigt mycket till central nivå. Det där med platt organisation det är ju ett skämt. [...] Man pratar om en platt organisation bara för att man har tagit bort ett chefsled, men för oss som utredare känns det som att man i stället har lyft allting.

UTREDARE, INTERVJU NR 48, OKT. 2003

Denna synpunkt återkom även under åren som följde och den kunde kopplas delvis till ledarskapet, som i hög grad betonade den vertikala kommandolinjen.

EN ÖVERDIREKTÖR TILLSÄTTS (2005)

Våren 2005 tillsattes en överdirektör på Riksrevisionen. Beslutet fattades av riksrevisorerna och kom ganska överraskande för organisationen. De funktionschefer som därmed blev underställda överdirektören uttryckte sitt missnöje med beslutet för riksrevisorerna, som dock stod fast vid beslutet. Gert Jönsson hette den f.d. chef från RRV som tillsattes på positionen. Efter reformen hade han saknat en ny position på myndigheten. Under tiden hade han hade arbetat med diverse olika arbetsuppgifter.

Tjänsten som överdirektör utlystes således aldrig externt – och inte heller internt. Detta var flera kritiska mot. Överdirektören fick ansvar för de administrativa avdelningarna – information, personal, ekonomi och informationsteknologi – samt den internationella verksamheten. För dessa avdelningschefer innebar förändringen att de inte längre skulle ingå i ledningsgruppen. Överdirektör Gert Jönsson förklarade att det hade funnits

farhågor att han skulle ta över andras områden, men betonade att hans uppgift snarare var att underlätta för riksrevisorerna:

Det har varit ett bekymmer, vid några tillfällen, att några har trott att jag ska ta över och besluta i deras ärenden. [...] Tanken har hela tiden varit att jag ska inte ta över beslutsfattande som redan ligger på funktionschefer. Vad jag ska göra det är att jag ska ta över beslutsfattande som tidigare låg hos riksrevisorerna och så har det fungerat också. I den meningen har det fungerat, att de har mycket mindre besvär av de här frågeställningarna än de hade tidigare.

JÖNSSON, INTERVJU NR 87, APRIL 2007

Också informationschef Ing-Marie Olofsson bekräftade (intervju nr 70, jan. 2006) att tillsättandet av en överdirektör inte hade påverkat hennes arbete nämnvärt, men hon förklarade också att det ändå hade betydelse att hon inte längre fick ingå i ledningsgruppen. Därmed blev det en annan typ av position än den som hon en gång hade tackat ja till. Ett år senare, januari 2007, sade hon upp sig från sin position på Riksrevisionen.

NY LEDNINGSORGANISATION (2006)

Våren 2006 presenterades resultaten av en organisationsöversyn som riksrevisorerna hade låtit genomföra med hjälp av ett konsultbolag (Karlöf Consulting). Riksrevisorerna ville ha möjlighet att fokusera mer på strategiska frågor och framför allt på granskningsverksamheten, medan man önskade mindre fokus på administrativa frågor. Organisationsförändringen omfattade således primärt ledningsorganisationen, och innebar att man lade till ytterligare chefsnivåer, om än med titlar såsom *biträdande* granskningschef och *biträdande* avdelningschef. Överdirektören fick ansvaret för den dagliga, administrativa verksamheten. Man bildade också en särskild enhet för planering och kvalitet (PKE) under granskningschefen.

Den nya ledningsstrukturen presenterades för medarbetare och fackliga företrädare som en utgångspunkt inför en fortsatt organisationsöversyn, där förslag från medarbetare välkomnades. Såväl fack som medarbetare menade emellertid att de ville ha möjlighet att påverka också ledningsorganisationen. I en gemensam skrivelse förklarar de:

SACO-S och ST anser att underlaget till förslaget har stora brister. För det första saknas en väl genomförd problembeskrivning och problemanalys, vilket gör det svårt att förstå vad den nya strukturen ska komma att lösa. För det andra bygger den argumentation som presenterats på ett bräckligt underlag bestående av en attitydundersökning och en kortfattad konsultrapport, ett underlag vi i vår granskningsverksamhet skulle ifrågasätta som grund för beslut.

SACO-S och ST uppfattar utifrån det underlag som finns att valet av organisatorisk struktur utgår ifrån en önskan om tydligare delegation av arbetsuppgifter och ansvar inom Riksrevisionen. Den högsta ledningen önskar vidare ges möjlighet att ägna mer tid åt det strategiska ledningsarbetet och mindre tid åt det operativa arbetet. SACO-S och ST menar att denna önskan inte tillgodoses med en utökad hierarkisk struktur, utan måste åtgärdas genom tydligare delegation och ett medvetet val av fokus på strategiska frågor från ledningens sida. SACO-S och ST ifrågasätter idén med att besluta om en ledningsstruktur innan det är klart hur organisationen i sin helhet ska komma att se ut. SACO-S och ST anser med andra ord att det förslag till ledningsstruktur som presenterats i alltför hög grad låser fast förutsättningarna för konstruktiva lösningar i organisationen som helhet. Ett av de övergripande målen för en organisation som Riksrevisionen är att genom sitt arbete bidra till en effektivare statsförvaltning. Med utgångspunkt i detta saknar SACO-S och ST en presentation av hur förslaget till ny ledningsstruktur kan bidra till en effektivare Riksrevision.⁴

Skrivelsen avslutas med en anmodan till riksrevisorerna att avvakta med beslutet om ledningsstruktur;

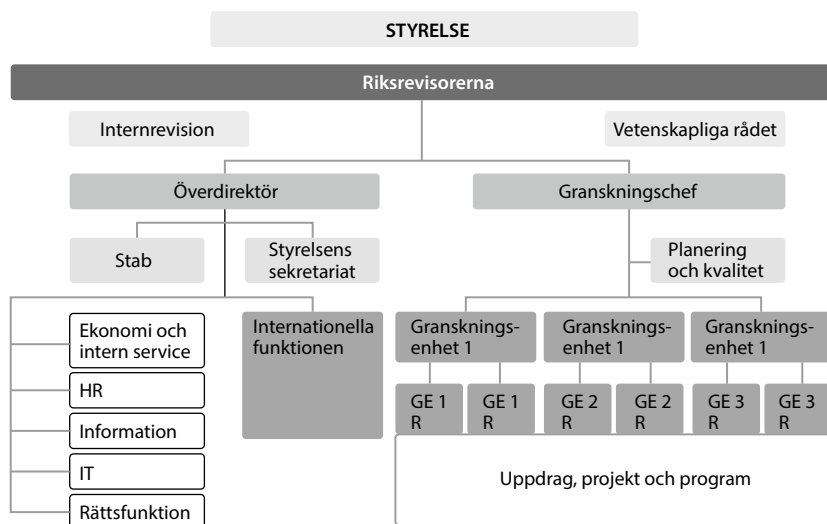
Sammanfattningsvis anser SACO-S och ST att den hierarkiska ledningsstruktur som föreslagits riskerar att både fördröja granskningsprocessen och öka avståndet mellan medarbetare och chef. Genom att lägga fast denna ledningsstruktur och tillsätta strategiska befattningar binder Riksrevisionens ledning upp sig för en bestämd organisationsmodell och föregriper organisationsöversynen. Vi anser att det i nuläget inte går att ta ställning till förslaget om ny ledningsstruktur eftersom konsekvenserna för organisationen och verksamheten i övrigt är alltför oklara. Beslut om den nya ledningsstrukturen bör därför enligt SACO-S och ST anstå tills hela organisationsöversynen har genomförts.

4 Anteckning till MBL-protokoll, av SACO-S/Riksrevisionen och ST/Riksrevisionen. Datum: 10 april 2006. ”Synpunkter på arbetsgivarens förslag till ledningsstruktur för Riksrevisionen”.

Organisationen ändrades ändå i linje med riksrevisorernas förslag. Utöver denna förändring genomfördes inte några större organisationsförändringar i resterande verksamhet.

Till riksrevisorernas nya ledningsstruktur hörde tillsättandet av en granskningschef för att leda hela granskningsverksamheten. Även en biträdande granskningschef tillsattes, samt en granskningsområdeschef och en biträdande granskningsområdeschef. Man införde granskningsområden och *programansvariga* med uppgift att leda större program som sträckte sig över flera olika granskningsområden. Den nya organisationen presenterades av riksrevisorerna enligt figur 5.6. Denna organisationsritning skilde sig emellertid mycket från hur revisorerna uppfattade organisationen.

Den nya organisationen beslutades våren 2006, innan den nya riksrevisorn, Karin Lindell, tillträdde sin post. Det innebar att Karin Lindell inte fick möjlighet att påverka den. Hon var kritiskt till detta i efterhand och förklarade att hon aldrig hade fått en genuin chans att påverka beslutet (Lindell, intervju nr 88, april 2007). Den 1 juli 2006 tillträdde Karin Lindell som riksrevisor och den 1 okt. implementerades den nya organisationen. Bland annat innebar den att hon inte fick personalansvar, trots att det hade varit en förutsättning från hennes sida när hon tackade ja till tjänsten (Karin Lindell, intervju nr 88, apr. 2007).



FIGUR 5.6 Rikskontrollens organisation från den 1 okt. 2006 (URF1, s. 78).

Det sista steget i den organisationsöversyn som inleddes år 2005 togs våren 2007, i och med att kommunikationsavdelningen förändrades grundligt. I den nya arbetsordning som började gälla maj 2007 bytte man namn från informationsfunktionen till kommunikationsfunktionen, samtidigt som avdelningen fick i uppdrag att arbeta mer med extern kommunikation. Gullers hade gjort en undersökning där man hade jämfört bl.a. dimensioneringen av Riksrevisionens informationsavdelning med motsvarande avdelning på andra myndigheter och kommit fram till att det fanns anledning att överväga att både utöka funktionen och ändra dess form.

Förändringen vållade protester bland medarbetarna, eftersom de innebar att två trotjänare på myndigheten blev övertaliga. Den ena medarbetaren arbetade med grafisk formgivning, och detta arbete skulle nu läggas ut på en extern reklambyrå. Den andre medarbetaren hade arbetat med många olika uppgifter, såsom intranät och fotografering. Han levde inte upp till de nya krav som ställdes, när det gällde akademisk utbildning. Tidigare hade han arbetat på RRV i samma funktion.

Vad man har klagat på oss för är att vi är för passiva, att vi jobbar reaktivt i stället för proaktivt, att vi jobbar på beställning och gör som vi blir tillsagda, medan man ska vara strategisk och driva grejerna själv och driva igenom rätt och få rätt stuk på grejerna som vi gör.

MEDARBETARE PÅ KOMMUNIKATIONSAVDELNINGEN, INTERVJU NR 90, JUNI 2007

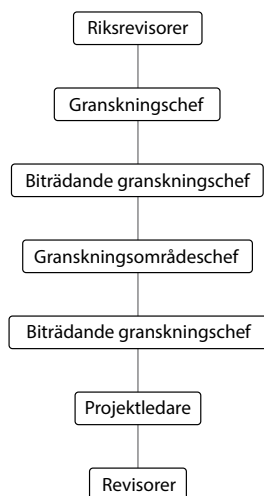
Samtidigt som förändringen genomfördes intensifierades riksrevisorernas fokus på rapporternas *genomslag eller verkningsgrad*. Ordet *genomslag* återkom vid seminariedagar, informationsmöten och i internt kommunikationsmaterial och tanken var att man behövde synas mer i media. Strategin kan ses delvis som ett resultat av problemen med att Riksrevisionens rapporter i praktiken sällan användes av riksdagen (se kap. 7). Ungefär samtidigt introducerade Riksrevisionen också sina ”uppföljningsrapporter”, som fokuserade på vilka åtgärder som hade tagits av olika aktörer efter myndighetens granskningar.

FORTSATT MISSNÖJE (2007–)

Medan den nya organisation, som började gälla år 2006, illustrerades i formella dokument som en relativt platt organisation, målade revisorerna upp organisationen på ett annat vis. De menade att de i praktiken hade blivit reducerade till den nedersta nivån under en lång hierarki av chefer. Otydligheten i ansvar ökade därmed, liksom ineffektiviteten i granskningsarbetet, förklarade de. En utredare (intervju nr 76, okt. 2006) ritade upp organisationen enligt figur 5.7 nedan.

I en SWOT-undersökning bland medarbetare år 2007 angavs den ”hierarkiska” och ”komplicerade” organisationen som ett av verksamhetens största problemområden, och flera medarbetare menade att det fanns för många chefer. År 2008 genomfördes en fullskalig medarbetarundersökning, där endast 19 procent angav att de ansåg att Riksrevisionen hade ”fungerande arbetsformer” (den tidigare formuleringen om ”organisation” hade bytts ut på detta vis), medan 40 procent ansåg motsatsen.

I 2010 års medarbetarundersökning hade denna fråga tagits bort. I forskningsenkäten år 2011 (Bringselius, 2011), riktad enbart till effektivitetsrevisorerna, inkluderades den däremot. Där svarade 57 procent av respondenterna att de *inte* ansåg att Riksrevisionen hade en ”fungerande organisations-



FIGUR 5.7 Riksrevisionens organisation, sedd ur medarbetarperspektiv. (intervju nr 76, okt. 2006).

struktur”. Endast 8 procent av respondenterna menade att den fungerade (35 procent var neutrala). I samma forskningsenkät ombads respondenterna att förhålla sig till påståendet ”Antalet chefer och chefsnivåer på RiR är helt rimligt”. Totalt 5 procent instämde, medan 77 procent var av en avvikande mening (18 procent var neutrala).

Också av intervjuer framgår att det kvarstår en omfattande kritik mot den nuvarande organisationen, som anses alltför hierarkisk och otydlig. Detsamma framgår av en intern kulturundersökning på Riksrevisionen år 2009⁵ samt en arbetsmiljöundersökning våren 2012 (Previa, 2012). Det framgick även av min forskningsenkät maj 2011, där endast 5 procent ansåg att antalet chefer och chefsnivåer i myndigheten var rimligt. Totalt 25 procent upplevde att det fanns en struktur för löpande dialog och lärande mellan medarbetare inom effektivitetsrevision, medan övriga upplevde motsatsen eller var tveksamma. Se tabell 5.2.

TABELL 5.2 Effektivitetsrevisorernas uppfattning om Riksrevisionens organisation, enligt enkät 2011 (Bringselius, 2011).

		Instämmer inte (1-2)	Tveksam (3)	Instämmer (4-5)	Ej svar/ vet ej	Totalt	Genom- snitt
13. Antalet chefer och chefsnivåer på Riksrevisionen är helt rimligt.	Antal	48	11	3	3	65	1,85
	Procent av svarande	77	18	5	–	100	
15. Riksrevisionen har en väl fungerande organisationsstruktur.	Antal	37	23	5	0	65	2,22
	Procent av svarande	57	35	8	–	100	
18. Det finns en fungerande struktur för löpande dialog och lärande mellan medarbetare inom effektivitetsrevisionen.	Antal	28	21	16	0	65	2,78
	Procent av svarande	43	32	25	–	100	

5 Källa: Presentation från myndighetsdagen den 27 aug. 2009.

I medarbetarundersökningen år 2012 angav endast två procent att de var nöjda med ansvarsfördelningen mellan projektorganisationen och linjeorganisationen, medan 52 procent angav motsatsen (SCB 2012, s. 11).

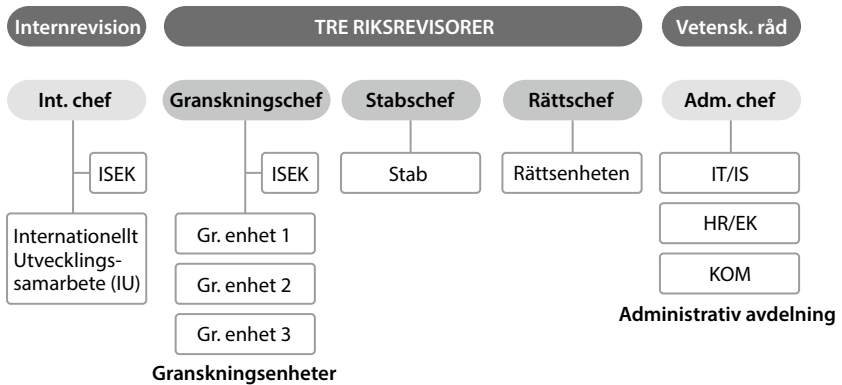
ORGANISATIONSFÖRÄNDRING (2013)

Jag har visat hur den organisation som infördes år 2006 illustrerades i formella dokument. Intressant att notera är att man år 2012 i stället ritade upp organisationen enligt figur 5.8, på myndighetens intranät – trots att ingen organisationsförändring hade skett under dessa år. Med den nya illustrationen ser granskningsorganisationen ut att vara betydligt mindre hierarkisk samt mindre omfattande. Stabschef, rättschef och administrativ chef med respektive funktion illustreras inte längre som stabsfunktioner, såsom man normalt gör med dessa funktioner, utan som vanliga funktioner i verksamhetens operativa kärna. Det förefaller ganska märkligt, ur ett organisationsteoretiskt perspektiv, i synnerhet med tanke på att Riksrevisionens kärnverksamhet fortfarande är granskningen. Därmed borde enbart den internationella verksamheten och granskningsverksamheten ingå i den operativa kärnan, dvs. ritas upp som funktioner i den vertikala linjen.

År 2012, sex år efter den senaste (begränsade) revideringen av organisationen, påbörjades en ny översyn av Riksrevisionens organisation. Nu skulle man samla professionerna och överge den tidigare modellen med speglande avdelningar och blandad årlig revision och effektivitetsrevision. Omorganisationen genomfördes bl.a. med bakgrund av den kritik som hade framförts i Previas undersökning av arbetsmiljön på myndigheten i början av år 2012. På intranätet talade man emellertid om förändringarna i termer av ”utveckling av organisationen”, men initialt presenterades de som en (visserligen begränsad) organisationsförändring. På Riksrevisionens intranät stod följande:

Syftet med utvecklingen är att stärka professionalismen inom våra båda revisionsgrenar. Målet är att uppnå bättre förutsättningar för utveckling av revisionen, ökad effektivitet och bättre arbetsmiljö. [...] En viktig del i förändringen är att samlokalisera årliga revisorer och effektivitetsrevisorer. Det gör att en flytt på Nybrogatan blir aktuell. Det ska ske så tidigt som möjligt på det nya året.

RIKSREVISIONENS INTRANÄT, 17 DEC. 2012



FIGUR 5.8 Riksrevisionens organisation, såsom den illustrerades på Riksrevisionens intranät december 2012.

Förändringen innebar att man lämnade systemet med tre professionsblandade avdelningar granskningsenhet, dvs. det man förr hade kallat för speglande avdelningar. Denna modell hade inneburit att revisorer från årlig revision och från effektivitetsrevision blandades, för att man på så vis skulle stimulera samarbeten över professionsgränsen. Nu bildades i stället sex separata granskningsavdelningar – tre för årlig revision och tre för effektivitetsrevision. Man behöll emellertid modellen med en gemensam granskningschef för hela granskningsverksamheten, varför hierarkin inte ändrades nämnvärt.

Det fanns en stor enighet bland riksrevisorerna om att det var rätt att separera de båda professionerna. Jan Landahl förklarade att han aldrig hade trott på att blanda dem:

För mig är det en trollerikonst som aldrig har fungerat att försöka blanda professioner för att tro att de ska samverka. Det gör de inte. Alltså profession är profession och vi vill att de här olika professionerna ska utvecklas ett par steg till och då ska man låta dem göra det och skapa förutsättningar för det. Sen tror jag att då förutsättningarna faktiskt ökar, för att de ska samverka, genom att man är starka professioner. Det är en fråga om planering och styrning och samverkan och så vidare. Ju starkare man känner sig i sin profession, desto lättare har man att sitta ned med en annan profession och prata om det hela. Förutsättningarna är ganska klara. Att tro att man på någon

konstlad väg ska kunna åstadkomma detta, det tror jag inte fungerar. Jag har alltid varit misstänksam mot den organisation som gjordes 2006.

RIKSREVISOR JAN LANDAHL, INTERVJU NR 98, JUNI 2012

Förändringarna i granskningsenheternas innehåll vid förändringen var små, vilket man också påtalade i ett meddelande på intranätet (daterat 18 sep. 2012). Totalt fem områden bytte hemvist, för att man skulle skapa en god balans mellan enheterna. Från och med den 1 jan. 2013 hade avdelningarna följande ansvarsområden (källa: Riksrevisionens intranät 17 dec. 2012).

I samband med organisationförändringen januari 2013 reviderades processen för kvalitetssäkring, med målet att ”långsiktigt uppnå en högre kvalitetsnivå och att skapa nya förutsättningar för lärande inom effektivitetsrevisionen” (Riksrevisionens intranät, 4 dec. och 17 dec. 2012). Ett kvalitetsråd infördes, bestående av kvalificerade effektivitetsrevisorer. Kvalitetssäkring övergick därmed från PKE (Planerings- och KvalitetsEnheten).

Kvalitetssäkrarna är ett viktigt stöd till programansvariga och projektledare och själva kvalitetssäkringen ska vara en naturlig del av ett professionellt samtal kollegor emellan.

RIKSREVISIONENS INTRANÄT, 4 DEC. 2012

AVDELNING 1

Social, Socialförsäkring, Finans, Finansmarknad, Länsstyrelser och Bostad 1, Riksdag, Årsredovisning för staten, Regeringskansliet och Försvar (antal myndigheter: 66)

AVDELNING 2

Utrikes, Miljö, Landsbygd, Näringsliv, Näringsliv – infrastruktur, Justitie, Länsstyrelser och Bostad 2, Universitet och Högskola 3 (antal myndigheter: 94)

AVDELNING 3

Universitet och Högskola 1, Universitet och Högskola 2, Utbildning special, Utbildning skola, Arbetsmarknad, Kultur, Kultur – museer, Länsstyrelser och Bostad 3 (antal myndigheter: 86)

Man valde således att inte ändra i den struktur som många utredare upplevde som komplex och hierarkisk, med programansvariga och en rad olika chefer, utan kvalitetssäkring skulle även fortsättningsvis ligga ovanpå de kontroller som dessa övriga instanser redan gjorde. De nya formerna för kvalitetssäkring innebar en överflyttning av ansvaret för kvalitetssäkring från PKE, men även där hade denna fungerat som en kollegial funktion. Man kan jämföra med den tidigare kvalitetssäkringsfunktionen, som introducerades våren 2005. I Kuriren (nr 05/2005, utgiven 2005-03-08) berättade man om hur grunden i det nya kvalitetssäkringssystemet var ett antal kvalitetsgranskare från verksamheten. De skulle tillsättas för ett år i taget och väljas ut primärt utifrån erfarenhet av arbetet som effektivitetsrevisor. För varje rapport skulle det finnas två kvalitetssäkrare som även skulle arbeta med egna granskningar. Den intervjuade utredaren förklarade:

De ska framför allt syna granskningens undersökningsdesign och genomförande. De är rådgivare och om det uppstår diskussioner om deras synpunkter har avdelningscheferna beslutet.

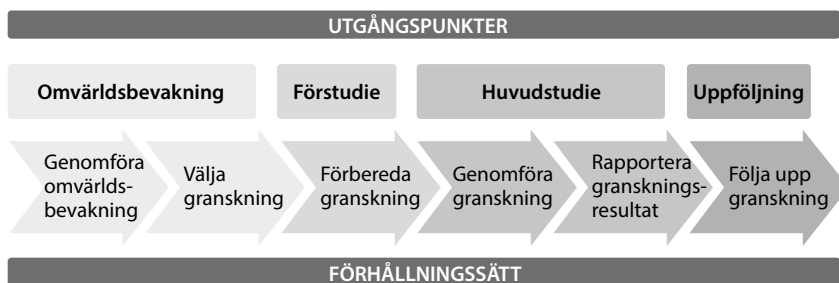
KURIREN, NR 05/2005, S. 4

Likheterna med den ”nya” modell för kvalitetssäkring som infördes 2013 var således stora.

Hösten 2012 inleddes slutligen ett arbete med att klargöra roller och ansvar samt med att utveckla former för medarbetarsamtal och lönesättningsamtal. Enligt Riksrevisionen avsåg riksrevisorerna även att arbeta vidare med frågan om hur arbetsmiljön skulle förbättras, mot bakgrund av kritiken i medarbetarundersökningen år 2012.

Granskningsprocessen inom effektivitetsrevision

Granskningsprocessen inom effektivitetsrevision har utvecklats kontinuerligt under åren 2003–2012, inom ramen för olika projekt, men framför allt inom det projekt som har kommit att betecknas ”Vägen” (Vägledning för effektivitetsrevision). Inom ramen för projektet KÅRA (Kvalitet, ärende, revision, ansvar) har man också arbetat med att kartlägga revisionsprocesser, för att på så vis också kunna utveckla verksamhetsstödet. (Se t.ex. Kuriren nr 02/2005, utgiven 2005-04-12.) I dokumentet Vägledning för effektivitets-



FIGUR 5.9 Granskningsprocessen inom effektivitetsrevision på Riksrevisionen.

(Källa: Vägledning för effektivitetsrevision, dnr 30-2012-1214).

revision (daterat 2012-11-13, hädanefter betecknat enbart *Vägen*), finns figur 5.9, som en illustration av granskningsprocessen. Med denna figur samt beskrivningen i *Vägen* som utgångspunkter ska jag i det följande övergripande redogöra för granskningsprocessens olika delar och en del av den kritik som kan riktas mot utformningen av dessa delar.

OMVÄRLDSBEVAKNING (VAL AV GRANSKNINGSOMRÅDEN)

Omvärldsbevakningen syftar till att ta fram relevanta och intressanta förslag till granskningar, enligt den vägledning som Riksrevisionen har tagit fram. Här finns ett uttalat fokus på att identifiera problem och brister. Väl fungerande förhållanden blir således inte föremål för granskning. Vidare kopplar man problemorienteringen till ambitionen att skapa legitimitet för myndigheten.

Det övergripande syftet med Riksrevisionens omvärldsbevakning är att ta fram relevanta och intressanta förslag till granskningar. Den analys som leder fram till riksrevisorernas val av granskningar sker i flera steg. I ett första steg genomförs en bred fortlöpande omvärldsbevakning och analys av trender, utmaningar och problem inom den statliga verksamheten. Nästa steg är att finna områden som är tillräckligt väsentliga och kan bedömas ha tillräckligt stora brister för att motivera granskningar. När vi finner ett sådant område utformas vanligen en så kallad granskningsstrategi, som består av en serie granskningar på samma tema. Inom ramen för en sådan strategi utformas konkreta granskningsförslag. Omvärldsbevakningen ska

även bidra till att upprätthålla och stärka vår kompetens och skapa legitimitet för revisionens oberoende val av vad som granskas.

RIKSREVISIONEN: VÄGLEDNING FÖR EFFEKTIVITETSREVISION⁶, s. 7

Omvärldsbevakningen omfattar egentligen två steg: först själva omvärldsbevakningen och därefter beslutet av vad man ska granska. Huvudfrågan vid beslutet är vad som är *granskningsvärt*. Detta knyter an till en diskussion kring granskningarnas *relevans*, som har pågått sedan Riksrevisionen bildades. Riksrevisionsutredningen år 2007–2009 påpekade att Riksrevisionens utredningar inte alls avspeglade de stora utgiftsområdena i statsbudgeten, varför man kunde fråga sig som om granskningen verkligen erbjöd det värde som den skulle kunna göra (Sveriges riksdag, 2008/09:URF3, s. 34ff). Ett alternativ hade varit att man hade valt att granska de stora posterna i statsbudgeten, eller att man hade något slags system i sin granskning som skulle säkerställa att alla områden förr eller senare blev föremål för granskning.

I dag är visserligen omvärldsanalysen på Riksrevisionen organiserad utifrån indelningen i utskott i riksdagen, men det har främst att göra med att varje granskning, efter ändringarna år 2011, ska behandlas av det utskott som främst berörs. Därmed blir indelningen i utskott mer relevant, och det kan finnas poänger med att granskningarna har en viss spridning mellan utskottsområdena. Det förekommer också utskottsrapporter, som enbart har till syfte att beskriva utveckling och problem inom vissa utskottsområden, men som däremot inte innehåller några granskningsförslag.

Baserat på en fördjupad omvärldsbevakning utformas också granskningsstrategier på Riksrevisionen, dvs. ett sakområde eller perspektiv inom vilket en eller flera gemensamma frågeställningar formuleras. Normalt rymms tiotalet granskningar inom en granskningsstrategi, och en programansvarig eller programledare ansvarar för utformandet av strategistudien.

FÖRSTUDIE OCH HUVUDSTUDIE

Inom ramen för förstudie och huvudstudie genomförs de viktiga momenten val av design, genomförande, formulering av slutsatser samt rapportering.

⁶ Internt refererar man till detta dokument som "Vägen", dnr: 30-2012-1214 (gäller samtliga fall där Vägen refereras i detta kapitel).

Syftet med en förstudie är att pröva förutsättningarna för att genomföra en granskning. Genom att presentera problemindikatorer ger man i förstudien motiv till en huvudstudie. Samma problem ska ha identifierats redan vid den omvärldsbevakning som ledde till granskningsförslaget, men nu ska man kunna ge en mer detaljerad bild. Det ska också finnas tankar eller hypoteser kring vad som har orsakat problemen. Ansvarig riksrevisor beslutar sedan om en huvudstudie ska genomföras. Riksrevisionen har således en tydlig inriktning mot problem i sin granskning, varför förstudier där man inte lyckas identifiera väsenliga problem läggs ned. I dessa fall presenterar man i regel inte heller någon promemoria eller dylikt:

En utebliven granskningsrapport ska i normalfallet inte ersättas av en promemoria eller ett liknande dokument. Det viktigaste skälet är risken för att omvärlden får svårt att skilja en sådan promemoria från en granskningsrapport, trots att promemorian rimligen inte uppfyller syftet med granskningen och inte heller kan innehålla slutsatser med värdeomdömen på samma sätt som en granskningsrapport.

Detta utesluter inte att delar av ett ofullständigt rapportutkast, till exempel en genomarbetad text som beskriver en viss verksamhet, skulle kunna tillföras projektakten. Ett argument för detta är att en promemoria av detta slag skulle kunna vara till nytta för Riksrevisionen vid senare tillfällen.

RIKSREVISIONEN: VÄGLEDNING FÖR EFFEKTIVITETSREVISION, S. 58

Granskningen utgår alltid från någon typ av bedömningsgrund. Här hänvisar man till en offentlig utredning (SOU 2005:104, Katastrofkommissionens betänkande avseende hur Sverige hanterade tsunamin i Asien) som har blivit stilbildande, i det att man skilde mellan legala och legitima normer. Med legitima normer avses berättigade förväntningar från olika aktörer i samhället, avseende statens insatser. På ett liknande sätt föreslog revisorer på Riksrevisionen ungefär vid samma tidpunkt, att man skulle inrikta sig mot både formella normer och ”berättigade krav”, också betecknade *rimlighetsnormer*.

Vid användning av rimlighetsnormer är Riksrevisionen angelägen om att deras rapporter inte ska uppfattas som ”allmänt tyckande”, i stället för ”riktig revision”. Av denna anledning betonar man att resonemanget bakom dessa normer måste vara tydligt:

Det kan uppstå en kritik mot denna typ av revisionsnormer, att effektivitetsrevisionen bara ”tycker till” i stället för att bedriva riktig revision. Det är därför viktigt att vi tydligt redovisar våra bedömningsgrunder och hur vi kommit fram till dessa.

RIKSREVISIONEN: VÄGLEDNING FÖR EFFEKTIVITETSREVISION, s. 28

En vanlig typ av granskning är granskning av måluppfyllelse. Vid denna granskning utgår man från formellt formulerade mål och utvärderar i vilken mån man har uppnått dessa. Här finns således vissa likheter med granskning av regelefterlevnad, i det att man har en tydlig och formell bedömningsgrund att revidera gentemot. Granskning av måluppfyllelse är ett av de tre E:na i traditionell effektivitetsrevision.

Granskning av måluppfyllelse är en av de vanligaste typerna av effektivitetsgranskningar och målen för en viss verksamhet är därför en klassisk bedömningsgrund för effektivitetsrevisionen. Måluppfyllelse motsvarar också ett av de tre E:na (effectiveness) som enligt INTOSAI utgör huvudinriktningen av effektivitetsrevision. Målen utgår normalt från riksdagsbeslut och uttrycks oftast i motivtexterna (propositioner och betänkanden), men kan också vara uttryckta direkt i själva riksdagsbeslutet.

RIKSREVISIONEN: VÄGLEDNING FÖR EFFEKTIVITETSREVISION, s. 26

Rapporter ska genomgå kvalitetssäkring av såväl PKE som Rättsenheten, men också godkännas av programansvarig, innan de föredras för riksrevisor. Följande kvalitetskriterier används vid PKE:s bedömning.

- Introduktionen av granskningen är tydlig och kortfattad.
- Presentationen är välstrukturerad och lättbegriplig.
- Resultatet av granskningen redovisas på ett relevant och sakligt sätt.
- Slutsatserna är väl underbyggda.
- Rekommendationerna är logiska, begripliga och uppföljningsbara.
- Samlad bedömning.

UPPFÖLJNINGSSTUDIER

Riksrevisionen följer upp sina granskningar på olika sätt. Det handlar dels om uppföljning av de åtgärder som eventuellt har vidtagits efter rapporter,

dels om uppföljning av olika typer av reaktioner med anledning av själva granskningsrapporten. Syftet är att stimulera ett kontinuerligt lärande inom den egna verksamheten, men också att ”ge riksdagen en återkoppling om granskningarnas effekter i den statliga verksamheten”. Uppföljningsstudierna används som underlag för Riksrevisionens årliga uppföljningsrapport.

Uppföljning kan innebära att vi i efterhand utvärderar vår eget arbete och vår egen process. Det kan också innebära att vi undersöker hur andra uppfattar vårt arbete samt att vi följer upp verkningsgraden i våra granskningar.

RIKSREVISIONEN: VÄGLEDNING FÖR EFFEKTIVITETSREVISION, S. 78

PKE ansvarar för samordningen av uppföljningsarbetet och sammanställningen av Riksrevisionens årliga uppföljningsrapport. Som regel följs alla granskningsrapporter upp vid två tillfällen under de två år som följer på publiceringen (”basuppföljning 1” och ”basuppföljning 2”). Man följer också upp vissa äldre granskningar. Man är tydlig med att avsikten inte är att värdera de åtgärder som har vidtagits (eller ej).

Omkring en månad efter avslutande av en granskning genomför man dessutom en enkätundersökning riktad till granskningsobjekten. Det gäller dock inte Regeringskansliet.

Lokalisering

Vilka principiella resonemang låg bakom beslutet att placera Riksrevisionen i centrala Stockholm, och hur är myndigheten i övrigt representerad ute i landet? Jag tar här upp frågan om Riksrevisionens fysiska lokalisering.

NATIONELL NÄRVARO

Riksrevisionens huvudkontor är placerat i centrala Stockholm. I övrigt finns verksamhet i Uppsala, Karlstad och Jönköping. Dessa lokalkontor ingick i f.d. RRV och fördes över till Riksrevisionen vid dess bildande 2003. Deras placering över landet syntes såldes aldrig ha blivit föremål för en (åtminstone omfattande) principiell diskussion när Riksrevisionen bildades. Man kan notera att varken norra eller södra Sverige finns representerat i myndighetens verksamhet.

Denna modell innebär att de som arbetar på myndigheten ofta rekryteras

från och rör sig i – såväl professionellt som privat – nätverk som omfattar många av de verksamheter som de har till uppgift att granska, eftersom Regeringskansliet ligger i Stockholm, men också stora delar av den statliga förvaltningen (19 procent av de statligt anställda arbetar i östra Mellansverige, enligt Arbetsgivarverket, 2012). Koncentrationen till Stockholm håller snarare på att förstärkas, än motsatsen, när man ser till nybildade myndigheter (se interpellationsdebatt år 2012, Sveriges riksdag, 2011/12:128).

På Riksrevisionen fördelas antal anställda per kontor enligt följande.⁷

Jönköping	20
Karlstad	18
Stockholm	259
Uppsala	14
Totalt	311

Hela effektivitetsrevisionen är koncentrerad till huvudkontoret i Stockholm. På lokalkontoren arbetar man främst med årlig revision. Man kan ifrågasätta detta val av lokalisering och reflektera hur en större geografisk spridning av effektivitetsrevisionen vid Riksrevisionen hade kunnat bidra till myndighetens legitimitet, oberoende, kvalitet och ekonomi. Det finns kompetens inom utvärdering och statlig styrning även i andra delar av Sverige.

KONTORSLOKALER I STOCKHOLM

Riksrevisionens huvudkontor är placerat på Nybrogatan på centrala Östermalm i Stockholm, i en lokal som tidigare innehades av internetbolaget Spray. Beslutet om kontorslokalerna togs av Riksrevisionskommittén den 18 oktober 2002. Beslutet följdes av kraftiga protester från medarbetare och fackliga organisationer, framför allt därför att det innebar att långt ifrån alla medarbetare skulle få individuella kontor, men också därför att lokalerna låg en bit från Stockholms centralstation, varför det skulle ta tid för dem som pendlade utifrån att ta sig dit. Redan vid kick-offen inför bildandet av Riksrevisionen, i maj 2002, hade personalen tydligt signalerat att ett av de viktigaste önskemålen

⁷ Enligt uppgift i e-brev från Kim Granqvist på Riksrevisionen (HR) den 2012-10-04.

från deras sida var att de skulle få fortsätta ha egna kontor. Man hänvisade till att arbetet krävde lugn och ro, både i analysfas och i den fas då man behövde ringa många samtal. Det hade också förekommit löften från den tidigare utredaren bakom reformen, Lars Eric Ericsson, om att samtliga medarbetare som önskade det skulle få eget kontor och man uppfattade att detta löfte stod kvar. Det visade sig emellertid att Riksrevisionskommittén i praktiken hade strävat efter en annan lösning, vilket ledde till besvikelse. Facket ST-RRV sammanfattade sin upplevelse av processen enligt följande.

Bland de viktigaste punkter som ST tog upp var av att alla medarbetare som så önskade skulle få eget rum. Vid möte med Riksrevisionsutredningen den 7 februari 2002 svarade Lars-Eric Ericsson (ordagrant) på fråga från ST att "inget oönskat kulturskifte kommer att ske beträffande lokalerna – vill personalen ha cellkontor kommer de att få det.

ST kommenterade i skrivelse till Organisationskommittén den 14 februari 2002 sin uppskattning över Ericssons klara och tydliga besked beträffande önskemålet från personalen om egna rum. Ericsson fick samma fråga vid möte den 4 mars 2002 med personalen från Riksdagens Revisorer och Riksrevisionsverket och gav exakt samma svar.

Redan då hade emellertid Riksrevisionsutredningen givit Statskontoret i uppdrag att leta efter lokaler med 60 procent arbetsplatser i egna rum och 40 procent i storrum (enligt information från Kjell Andersson, WSP vid möte den 18 november 2002).

ST levde alltså från februari och ända fram till slutet av oktober 2002 i tron att löftet om egna rum gällde. Ingen i kommittén hade tagit tillbaka löftet.⁸

Riksrevisionskommittén, å andra sidan, upplevde inte att de hade lovat samtliga medarbetare egna kontor. En av dess ledamöter, Stina Hubendick, förklarade:

Just nu är man orolig för de nya lokalerna. Och man är väldigt angelägen – man kräver – att få varsitt rum. Och man känner sig lurad av vår kommitté för att inte vi har skaffat ett hus som är tillräckligt stort för att verkligen garantera egna rum till all, all, all personal. Vi har skissat på en lösning där

8 Dokumentet "ST-RRV:s synpunkter i lokalfrågan", daterat 2003-02-05.

80% får egna rum, 20% får öppna lösningar och vår kommitté har aldrig lovat någonting annat heller så att vi tycker inte att vi har brutit några löften, men det här engagerar nog människor ganska mycket.

HUBENDICK, INTERVJU NR 1, DEC. 2002

Initialt ledde kontorsfrågan till en konflikt mellan RRV och Riksdagens revisorer. RRV anklagade Riksdagens revisorer för att kräva nya lokaler och menade att lösningen hade blivit mycket bättre för samtliga, om man i stället hade kunnat samla Riksrevisionens verksamhet i RRV:s tidigare lokaler. Det hade också blivit en betydligt billigare lösning. På Riksdagens revisorer menade man att det inte alls hade varit deras krav, utan att de precis som revisorerna på RRV hade önskat cellkontor. Frågan lyftes också upp i nationella nyhetsändningar, där det påpekades att flytten skulle bli ytterligt dyr, jämfört med vad det skulle ha kostat att stanna i RRV:s lokaler. Ett nyhetsreportage inleddes:

Det handlar om drygt 200 personer på RRV och ett 30-tal på RR som ska samsas i samma lokaler. Trots att RRV har ändamålsenliga lokaler på Drottninggatan, inte långt härifrån, har det aldrig varit ett alternativ att stanna här – trots att det skulle vara både mer praktiskt och billigare än att flytta 200 revisorer ett par kilometer bort. Nej, motivet bakom flytten är att bara nya lokaler kan skapa ny anda i en ny myndighet.

SVT AKTUELLT, 2003-02-10

Riksrevisor Lennart Grufberg svarade, i samma reportage:

Det är naturligtvis väldigt viktigt att den nya myndigheten får en ny identitet, att det är något nytt som tillskapas, att det inte bara är en fortsättning på det gamla.

IBID

Exakt hur mycket flytten kommer att kosta kan ingen svara på, förklarade journalisten i reportaget, men bara att avveckla RRV och dess lokaler beräknas kosta 30 miljoner kr, att köpa nya datorer och möbler beräknas kosta ytterligare 30 miljoner kr, och andra förberedelser beräknas kosta 20 miljoner kr. I inslaget konstaterade man också att hyran för de nya lokalerna skulle bli så hög som 18 miljoner kr om året.

I det här läget ändrade kritiken internt riktning och i stället för att klandra varandra, började medarbetarna på RRV och Riksdagens revisorer att samlas i sin kritik mot Riksrevisionskommittén, som hade genomdrivit ett beslut som ingen av organisationerna upplevde som bra – och ett beslut som man dessutom upplevde bröt mot de löften man tidigare hade fått, om individuella cellkontor.

Vid de fackliga förhandlingar som inleddes visade det sig, efter närmare beräkningar, att de nya kontorslokalerna inte skulle tillåta 80 procent av medarbetarna cellkontor, utan endast 57 procent, medan resterande måste placeras i kontorslandskap för att lokalerna skulle räcka till. Det rådde emellertid olika meningar om dessa beräkningar. Till sist valde de fackliga organisationerna att skicka ut en enkät till sina medlemmar, där de fick möjlighet att ange om de önskade arbeta i cellkontor eller landskap på Riksrevisionen. En stor majoritet, 97 procent av respondenterna från SACO och 81 procent av respondenterna från ST, angav att de önskade individuella cellkontor.⁹ I enkäten fick respondenterna också möjlighet att ange hur viktig frågan var för dem: i genomsnitt angav de betyget 4,6 på en 5-gradig skala. När Riksrevisionskommittén till sist gick med på att försöka ändra kontorsplaneringen, för att åstadkomma fler cellkontor, blev beräkningen att omkring 60 procent skulle komma att få cellkontor, medan resterande 40 procent skulle komma att arbeta i kontorslandskap.¹⁰

Kontorsfrågan fortsatte emellertid att skapa upprörda känslor, delvis p.g.a. att hanteringen av den upplevdes som ett svek med medarbetarna, men också p.g.a. att lokalerna har upplevts som problematiska och otillräckliga genom de år som har gått. Utöver bristen på cellkontor har det handlat om t.ex. bristande ljudisolering mellan rummen och om brist på stora möteslokaler och lämpliga lokaler för representation.

I de medarbetarundersökningar som genomfördes under åren som följde på Riksrevisionens bildande återkom ständigt kritik mot lokalerna. I undersökningen år 2004 skriver en medarbetare:

9 Brev från ST/RRV till Riksrevisionskommittén, daterat den 5 feb. 2003.

10 Brev från ST/RRV till Riksrevisionskommittén, daterat den 5 feb. 2003.

Lokalerna, svårt att arbeta i genomgångsrum. Ofta kallt i rummet, bullrigt och lyhört, ständig insyn från de som sitter i möte mittemot.

SIFO, 2004

I Previas arbetsmiljöundersökning år 2012 noteras fortfarande denna kritik och i den större medarbetarundersökningen samma år (SCB, 2012) angav endast 30 procent av respondenterna att de var nöjda med arbetslokalerna.

Inga större förändringar genomfördes av lokalerna på Nybrogatan i Stockholm under perioden 2003–2013, men det finns tankar på ändringar i framtiden.

Medarbetarundersökningar 2004–2012

Medarbetarnas attityder i några frågor som har med den formella organisationen att göra redovisas i tabell 5.3. Eftersom Riksrevisionen har använt olika modeller för dessa undersökningar genom åren (eller val som är intressant i sig), är det svårt att jämföra data. Vid medarbetarundersökningarna år 2010 och 2012 undvek man dessutom frågor om organisationen. Jag har emellertid valt att samla likartade frågor i kluster och att redovisa de uppgifter som finns.

Min egen enkätundersökning år 2011 (Bringselius, 2011) riktade sig endast till effektivitetsrevisorer. Där angav åtta procent att de upplevde att Riksrevisionen hade ”en väl fungerande organisationsstruktur”. Fem procent angav att de upplevde att antalet chefer och chefsnivåer på Riksrevisionen var helt rimligt.

TABELL 5.3 Svar på frågor avseende formell organisation vid medarbetarundersökningar på Riksrevisionen 2004–2012.

	SIFO	SIFO	ZONDERA	ZONDERA	SCB
	2004	2005	2008	2010	2012
	Andel som instämmer i påståendet (2004–2010) eller svarar positivt på frågan (2012)				
Myndigheten som helhet					
Chefskollektivet är väl fungerande.	6%	8%	–	–	–
På RiR har vi en väl fungerande organisationsstruktur. (År 2008: "Inom Riksrevisionen har vi väl fungerande arbetsformer.") (År 2010: "Samarbetet fungerar bra mellan funktionerna/enheterna inom hela Riksrevisionen.")	6%	9%	19%	20%	–
RiR har väl fungerande delegation.	14%	17%	–	–	–
Samarbetet inom Riksrevisionen fungerar bra.	10%	15%	–	–	14%
Ansvarsfördelningen mellan projektorganisation och linjeorganisation är tydlig.	–	–	11%	–	2%
Kvalitetssäkringen av verksamheten fungerar väl på Riksrevisionen.	13%	21%	–	–	–
Samarbetet mellan de olika professionerna fungerar bra. (År 2008 & 2010: "Samarbetet fungerar bra mellan funktionerna/enheterna på Riksrevisionen.")	11%	12%	10%	20%	–

TABELL 5.3 (forts.)

	SIFO	SIFO	ZONDERA	ZONDERA	SCB
	2004	2005	2008	2010	2012
	Andel som instämmer i påståendet (2004–2010) eller svarar positivt på frågan (2012)				
Lokal arbetssituation					
Samarbetet inom min avdelning/ funktion fungerar bra. (År 2012: "Hur nöjd är du med samarbetet inom din enhet?")	56%	66%	64%	74%	44%
Samarbetet i mitt/mina team/ projekt fungerar bra.	70%	83%	85%	–	–
Mina arbetsuppgifter är utvecklande för mig. (År 2008 & 2010: "Jag upplever att det finns goda möjligheter för mig att utvecklas i mitt arbete.") (År 2012: "Hur nöjd är du med dina möjligheter att utvecklas hos Riksrevisionen?")	61%	67%	46%	66%	44%
Jag kan påverka innehållet i och uppläggnings av mitt arbete. (År 2012: "Hur nöjd är du med inflytandet du har över ditt arbete?")	70%	75%	81%	–	52%

Riksrevisionens kultur och ledarskap

Ledarskapet och kulturen på Riksrevisionen behandlas i det följande. Tillsammans ger dessa aspekter en inblick i den psykosociala granskningsmiljön inom myndigheten. Inledningsvis behandlas kulturerna på RRV och Riksdagens revisorer – de organisationer gick över och gemensamt bildade Riksrevisionen den 1 juli 2003. Därefter behandlas Riksrevisionens kultur och hur den har förändrats under perioden 2003–2012. Slutligen behandlas riksrevisorernas ledarskap.

Kulturerna på RRV och Riksdagens revisorer

Vi ska inleda med att titta på skillnaderna mellan RRV och Riksdagens revisorer. Olika aktörer hade olika uppfattning om hur stora dessa skillnader var och dessa uppfattningar varierade också över tid. Efter bildandet av Riksrevisionen växte medarbetarnas gemensamma kritik mot riksrevisorerna och deras sätt att leda och organisera den nya verksamheten. I och med det kom skillnaderna mellan de tidigare verksamheterna att betraktas som underordnade och tämligen små.

HISTORIA AV KONKURRENS

RRV och Riksdagens revisorer hade en historia av konkurrens när förberedelserna inför den organistoriska sammanslagningen inleddes våren 2002. Båda dessa verksamheter granskade statens myndigheter och det hade hänt att man hade gått in på samma områden. Därför hade man valt att i någon mån, under senare år, samordna sina granskningsplaner. Framför allt hade man emellertid konkurrerat om att uppfattas som den i praktiken mest oberoende granskningsmyndigheten i den svenska staten. Riksdagens revisorer hade en placering under Sveriges riksdag, men under politiskt inflytande.

RRV hade en placering under regeringen och tog även uppdrag av denna. Ingen av dem var således oberoende i dess konstitutionella bemärkelse. Där-
emot ville de båda hävda att deras granskningsarbete i praktiken präglades
av större integritet och oberoende än vad dessa institutionella arrangemang
förespeglade. Idén om oberoende var starkt kopplad till status och anseende.
Kunde man inte hävda att man ”i praktiken” var oberoende och därmed att
granskningsrapporterna var trovärdiga, föll verksamhetens hela legitimitet.

Särskilt högljutt var RRV i att hävda sin överlägsenhet i termer av obero-
ende. RRV:s generaldirektör Inga-Britt Ahlenius uttryckte (intervju nr 9, dec.
2002) indignation över hur Riksdagens revisorer ibland hade velat hävda sitt
oberoende. Hennes hållning var att det i praktiken var RRV som var mest
oberoende trots att RRV själv tog uppdrag från regeringen. Ahlenius kallade
Riksdagens revisorer för ”en uppdragsorganisation”. Hon förklarade:

Man måste ju ha klart för sig att det är organisationer med två helt skilda
uppdrag. Det har egentligen inte Riksdagens revisorers kansli någonsin velat
erkänna och det erkänner man nog inte idag heller. De har hela tiden velat se
sig själva som en institution för oberoende revision och att man inte erkän-
ner det, det är möjligen problematiskt. Nu är det så att de är begränsade i
storlek och det betyder att den där synen på uppdrag kommer inte att få
något genomslag, men det är väldigt tydligt alltså att i Riksdagens revisorers
kansli så önskar man flexiblare organisation för att man ska stå beredda när
politikerna har fastställt vad det är som ska granskas. Det är ju helt främ-
mande för oberoende revision.

RRV:S GENERALDIREKTÖR AHLENIUS, INTERVJU NR 9, DEC. 2002

Ahlenius var också irriterad över att Riksdagens revisorer hade varit ute och
besökt SAI:er i andra länder, trots att de i hennes ögon inte kunde betraktas
som varandras motsvarighet;

Men det har varit en tvåfrontsdiskussion, med tanke på att Riksdagens
revisorer, den tiden har försökt konkurrera på att det är DE som är den obe-
roende revisionsmyndigheten. De har varit ute... Riksdagens revisorer har
varit ute och åkt i världen och besökt våra systrar och bröder, i stället för att
ge sig iväg till revisionsutskotten i parlamenten, alltså att söka sina politiska
bröder.

AHLENIUS, INTERVJU NR 9, DEC. 2002

Internationellt brukade RRV titulera sig Supreme Audit Institution (SAI)¹, varför det naturligtvis kunde upplevas som förvirrande när det visade sig att det fanns två sådana organisationer i Sverige.

På Riksdagens revisorer var man desto mer stolta över att man utmärkte sig genom att vara en mycket produktiv verksamhet. Granskningar genomfördes ofta av en ensam utredare och under en relativt kort tidsutdräkt. Man såg denna produktivitet som en fråga om etik och hänvisade ofta till att verksamheten var finansierad med skattemedel, varför det var särskilt viktigt att man hushållade med dessa medel. Utredarna på Riksdagens revisorer hade inte heller mobiltelefoner och annan utrustning i samma utsträckning som utredarna vid RRV. Kanslichefen förklarade:

Men visst har det varit en slags spänning mellan de här två organisationerna. Det blir ju så, när det finns två organisationer som jobbar med samma sak ungefär – vi jobbar inte riktigt med samma sak, men nästan. Vi jämför antalet rapporter som vi producerar med RRVs antal och konstaterar att då att vi, trots att vi är en så liten myndighet, gör lika många rapporter som RRV gör inom effektivitetsrevisionen och de är ju 70 personer där och vi är 30, så det är ganska stor skillnad faktiskt.

RIKSDAGENS REVISORERS KANSLICHEF DAHLBERG, INTERVJU NR 11, DEC. 2002

Dessa skillnader i ekonomiska resurser var inte resultatet av några principiella överväganden (Sveriges riksdag, 2000/01:KU8, s. 4). Sedan RRV bildades år 1961 hade man emellertid ständigt haft betydligt större resurser att röra sig med än riksdagens granskningsorgan, Riksdagens revisorer (Sterzel, 2003). En medarbetare på Riksdagens revisorer menade att detta hade lett till att man av RRV betraktades som ”den fattiga kusinen från landet” (intervju nr 2, dec. 2002).

Motsättningarna mellan RRV och Riksdagens revisorer minskade tillfälligt när förberedelserna inför sammanslagningen inleddes våren 2002. Vid den gemensamma kick-offen i Nynäshamn maj 2002, föreföll det finnas en stark känsla av samhörighet mellan såväl medarbetare som verksamhetschefer. En medarbetare talade om personalen från RRV och Riksdagens revisorer som ”en enda stor familj” vid middagen på kick-offen och övriga runt

¹ Se t.ex. informationsfoldern ”Riksrevisionsverket 2001” (ISBN 91 7498 780 2), s. 37.

borde instämde. Även Ahlenius och Dahlberg gav uttryck för vänskaplighet och samarbetsvilja vid denna kick-off.

Enigheten vid tidpunkten för kick-offen kan emellertid bero delvis på att man just hade stått eniga i sin kritik mot förslagen från den tidigare utredaren, Lars Eric Ericsson. En annan förklaring kan vara att flera hade arbetat på Riksdagens revisorer innan man kom till RRV, eller tvärtom, varför det redan fanns relationer över organisationsgränsen.

KULTURELLA SKILLNADER

Under förberedelserna inför Riksrevisionens bildande, hösten 2002, ägnades kulturfrågan stor uppmärksamhet. Det var Organisationsprojektets ordförande, Stina Hubendick, som ansvarade för detta arbete. Diskussionerna kring kulturskillnader pågick emellertid även ute i organisationerna, inte minst eftersom ett uttalat mål med fusionsprocessen var att ge de båda verksamheterna lika stort (kulturellt) inflytande i bildandet av Riksrevisionen. Man ville ta det bästa från de båda verksamheterna och föra med sig det in i den nya myndigheten, upprepade Hubendick och Riksrevisionskommittén. I denna process, som i forskning brukar betecknas ”kulturell blandning”, behövde man också väga skillnaderna mot varandra, för att bestämma vilka kulturella drag man ville bevara och ta med sig till den nya verksamheten. I praktiken hade Organisationsprojektet emellertid ett betydligt större fokus på organisatoriska lösningar än på värdefrågor, trots att det främst är det sistnämnda som brukar betecknas som kulturfrågor. Därför kom också diskussionen kring kulturella skillnader att kretsa mycket kring interna strukturer och processer.

Samtidigt fanns det mycket som förenade kulturerna. Revisorerna på både RRV och Riksdagens revisorer var t.ex. välutbildade, ofta inom statsvetenskap eller nationalekonomi. De jämförde sig gärna med forskare, och några var disputerade. Flera talade om hur de brann för sitt arbete och såg det som en viktig del av demokratin. De delade ett intresse för samhälls- och förvaltningsfrågor och en önskan om att göra ett gott arbete i revisionen.

När det gällde kulturella skillnader talade flera, på såväl Riksdagens revisorer som RRV, om en tuff syndabockskultur på RRV. Riksdagens revisorer beskrevs som en mer kollegial, vänlig kultur internt, med mindre av politiskt spel, men med rapportpresentationer i riksdagen som kunde vara jobbiga.

Hubendick (intervju nr 1, dec. 2002) gav samma bild av kulturskillnaderna. Medan RRV har ett ”tufft klimat” internt, hade Riksdagens revisorer en ”hårdare, brutalare miljö på den politiska nivån”, menade hon. Flera revisorer från RRV talade om att de hellre önskade den typen av kultur som man hade på Riksdagens revisorer, än den man hade på RRV, när Riksrevisionen började sin verksamhet.

Såväl Hubendick som flera andra beskrev revisorererna som yrkesgrupp som extremt krävande och analytiska. Hubendick förklarade att framför allt utredare på RRV tenderade att hellre se ”det halvtomma glaset” än det halvfulla. RRV:s f.d. generaldirektör Inga-Britt Ahlenius gav samma bild (intervju nr 9, dec. 2002). Hon talade om kulturen på RRV som ”väldigt individualistisk” och förklarade att revisorer i regel inte ville ha några chefer:

Lite tillspetsat så tror jag man kan säga att särskilt i den här organisationen så vill ju folk egentligen inte ha några chefer. Man tycker inte man behöver några chefer. Alltså, en revisor är ju självgående. Han eller hon skriver på sin egen revisionsberättelse.

AHLENIUS, INTERVJU NR 9, DEC. 2002

Vad gäller arbetssätt så var man på RRV vant vid att arbeta i stora projekt som löpte över en längre tidsperiod, medan man på Riksdagens revisorer arbetade ensam i korta projekt. RRV var en större organisation med större administration och fler administrativa processer. Riksdagens revisorer hade ytterst begränsade utgifter för sin administration och revisorererna uppskattade den flexibilitet och frihet som den lilla organisationen erbjöd. Det gällde inte minst i frågan om rörlighet mellan olika ämnesområden. På RRV arbetade revisorererna som specialister, på Riksdagens revisorer arbetade de som generalister. I samband med reformen uttryckte revisorer från båda verksamheterna att de helst önskade arbeta som generalister, för att lättare kunna röra sig mellan olika områden och projekt.

RRV såg sin brist på erfarenhet från arbete under riksdagen som en tillgång i oberoendefrågan, medan man var rädd för att medarbetarna på Riksdagens revisorer skulle ha kontakter in i riksdagen som skulle kunna äventyra Riksrevisionens oberoende. På Riksdagens revisorer såg man i stället sin kunskap om riksdagen som en tillgång. Några år efter Riksrevisionens bildande var det flera som var efterkloka och menade att man tidigare hade

TABELL 6.1 Olika värdering av skillnader i arbetsätt mellan RRV och Riksdagens revisorer år 2002 (Källa: Bringselius, 2008, s. 169, här översatt).

RRV:s tolkning	Gemensam bild av Riksdagens revisorer	Riksdagens revisorers tolkning
Dålig kvalitet	Projekt genomförs ofta med en ensam revisor och under en kort tidsperiod	Kompetens, etik*
Oprofessionellt	Flexibel organisation, liten administration	Etik*
Ytlig kompetens	Revisorer arbetar som generalister	Kompetens
Oberoendeproblem	Erfarenhet från att arbeta under riksdagen	Kompetens

* God etik att hushålla med skattebetalarnas pengar.

underskattat betydelsen av denna förståelse för riksdagen, men att det hade blivit uppenbart ganska snart.

Sammantaget var revisorerna på RRV och Riksdagens revisorer tämligen eniga i sin bild av skillnaderna mellan verksamheterna i formella avseenden, men det som skilde sig åt var hur dessa skillnader värderades eller tolkades. Se tabell 6.1. Framför allt hävdade Riksdagens revisorer att deras praxis med små, korta projekt visade att de var mer effektiva och mer kompetenta. Frågan om effektivitet kopplade man till etik, genom att betona att man var angelägen om att hushålla med skattebetalarnas medel och att det var särskilt viktigt för denna typ av granskningsverksamhet. På RRV menade man i stället att denna typ av projektarbete bara kunde genomföras med dålig kvalitet.

Sammanfattningsvis kan man säga att RRV och Riksdagens revisorer hade samma värdemässiga mål med effektivitetsrevisionen, men att verksamheterna hade organiserats på olika sätt för att uppnå dessa mål. Fyra ord som ofta återkom som mål var kompetens, kvalitet, professionalism och oberoende. I tabell 6.2 visas hur RRV och Riksdagens revisorer hade valt olika vägar för att uppnå dessa mål. I diskussionen kring framtiden fanns emellertid en relativt stor samsyn bland revisorerna om hur man önskade att Riksrevisionen skulle organiseras och hur kulturen skulle se ut. Man talade visionärt om en öppen, tillåtande kultur, med större projekt, utredare som arbetade generalister och en begränsad administrativ apparat. Många revisorer från RRV ville närma sig den mer förtroendeinriktade och kollegiala kulturen på Riksdagens revisorer och komma ifrån formalism och kontroll i den egna verksamheten. Samsynen bland cheferna på de båda myndigheterna var emellertid inte lika stor, som vi ska komma till i nästa kapitel (kapitel 7.1.3).

TABELL 6.2 Kulturella mål och organisatoriska medel på RRV och Riksdagens revisorer. (Källa: Bringselius 2008, s. 187, här översatt).

Gemensamma mål	Medel enligt RRV	Medel enligt Riksdagens revisorer
Kompetens	Specialisering	Bred generell kompetens
Kvalitet	Centralisering, reglering och en omständlig process för kvalitetskontroll	Kombination av förtroende och effektivitet. Kvalitetssäkring.
Professionalism	Reglering och byråkrati	Autonomi och förtroende för de professionella
Oberoende	Fokus på kritik i rapporter	Fokus på såväl beröm som kritik i rapporter
	Formalism och kontroll	Flexibilitet och förtroende

Slutligen ska det nämnas att det inte var alla som över huvud taget ansåg att kulturen behövde diskuteras vid Riksrevisionens bildande. RRV:s generaldirektör Ahlenius ansåg det inte, utan menade att mycket av Riksrevisionens arbetssätt och kultur redan var fastställt i och med de internationella riktlinjerna kring oberoende statlig revision:

Det finns en föreställning kanske hos några, inte minst nere i riksdagen, att man ska skapa en ny kultur. Då är mitt svar det att det kan man tala om när man pratar om en konsultorganisation på marknaden. Men alltså en oberoende revisionsmyndighet, alltså en Supreme Audit Institution, ja den kulturen är väldigt väl bestämd utifrån lag och utifrån internationella och nationella normer om hur man arbetar.

AHLENIUS, INTERVJU NR 9, DEC. 2002

KULTURELLA KONFLIKTER – UNDERBLÅSTA AV CHEFER?

Förberedelserna inför sammanslagningen av RRV och Riksdagens revisorer inleddes förvisso i positiva ordalag och god samarbetsanda, men konflikterna ökade snabbt under hösten 2002. Flera intervjuer visade hur motståndet mot den andra organisationen kom främst från cheferna i verksamheten. Detta gällde i synnerhet cheferna på RRV, som var mycket kritiska mot Riksdagens revisorer. En f.d. högre chef på RRV hävdade senare (intervju nr 32, aug. 2003) att de negativa attityderna hade berott mycket på att RRV:s generaldirektör Ahlenius hade varit så kritisk internt, när hon talade om Riksdagens revisorer

och att den attityden snart hade anammats även av Ahlenius närmaste chefer. Även en utredare från RRV påtalade (intervju nr 17, jan. 2003) chefernas roll i de motsättningarna mellan RRV och Riksdagens revisorer och förklarade: ”Det är cheferna som driver konflikterna”. Hon menade att revisorerna själva upplevde att revisorerna själva var samma typ av människor och att det inte fanns mycket konflikt nere bland medarbetarna på RRV och Riksdagens revisorer. Detta bekräftades i fler intervjuer, där man bl.a. berättade om hur revisorer från RRV höll kontakt med revisorer på Riksdagens revisorer för att få information om vad som hände i Riksrevisionskommittén. Man upplevde nämligen att mer information återfördes dit från RRK, genom deras expert Berit Ljunggren, än genom RRV:s expert i kommittén.

Konflikterna – och kampen om inflytande – mellan RRV och Riksdagens revisorer kulminerade i samband med att den s.k. ”ESV-rapporten” släpptes hösten 2002. ESV hade fått i uppgift att undersöka hur man bäst integrerade två kulturer vid myndighetssammanslagning. Utan underlag hävdade ESV i rapporten att det fanns risker med att låta den mindre organisationen få för mycket inflytande, eftersom den riskerade att agera ”emotionellt”. Ahlenius var en av de som hänvisade till rapporten. Hon förklarade:

ESV, Ekonomistyrningsverket, har gjort någon form av genomgång som handlar om sammanslagningar eller fusioner och då skriver de någonting om att ett misstag är ofta att man av snällhet låter den lilla organisationens önskemål och krav slå igenom, vilket inte alls är optimalt för den nya organisationen. Och jag menar, det tycker jag var väldigt bra för det här vidkommandet också.

AHLENIUS, INTERVJU NR 9, DEC. 2002

Det blev emellertid kraftiga protester mot rapporten, just p.g.a. att den var illa underbyggd, och från Riksdagens revisorer hävdade man att slutsatserna hade varit beställda av RRV. RRV och RRK lade den därför snart åt sidan, och den diskuterades inte mer.

Inom RRK var också konflikterna mellan RRV och Riksdagens revisorer – och dess representanter Berit Ljunggren och Pertti Nordman – omfattande, enligt flera personer. Detta förvårades av att Berit Ljunggren, administrativ chef från Riksdagens revisorer, upplevde att RRK:s ordförande Lennart Grufberg (sedermera riksrevisor) kraftigt gynnade RRV:s expert Pertti Nord-

man, i dessa diskussioner. Att Grufberg och Nordman hade en god relation bekräftade Hubendick, som också satt i RRK:

Lennart Grufberg har hela tiden haft en mycket bra relation med Pertti. Och det har också förmörkat Berits och Riksdagens revisorers relationer med de tre riksrevisorerna sedermera.

HUBENDICK, INTERVJU NR 40, OKT. 2003

En person som medverkade i RRK:s möten (här anonym) bekräftade också att relationerna inom RRK sannolikt inverkade på konflikterna ute i verksamheterna:

Jag tror Perttis agerande i kommittén [...] förstörde delvis stämningen mellan Riksdagens revisorer och RRV. Om Pertti hade varit mer smidig och mindre konfrontativ mot Berit och bjudit in henne mera och tagit henne och alltså, om han hade haft ett tydligare mandat att bygga det nya, i stället för att företräda RRV... För Berit, hon upplevde sitt uppdrag mycket mer, tycker jag, som att bygga det nya.

Situationen hade varit likartad i Ericssons utredning, där Pertti Nordman från RRV och Åke Dahlberg från Riksdagens revisorer satt med, förklarade samma person.

Pertti Nordman var avdelningschef på RRV och rapporterade till dess generaldirektör Inga-Britt Ahlenius. Dessutom hade Ahlenius nära kontakt med Lennart Grufberg, RRK:s ordförande, vilket hon också själv medgav:

Jag hade ju närmare kontakt med Lennart Grufberg än vad omgivningen hade klart för sig egentligen. Alltså vi känner ju varandra sedan gammalt och han har väldigt stort förtroende för min syn på frågan. Jag kände väldigt tillförsikt i att det var han som ledde den här beredningsgruppen [riksrevisionskommittén/författarens kommentar] och när han senare blev chef blev det ju ännu bättre.

AHLENIUS, INTERVJU NR 47, OKT. 2003

I och med att riksrevisorerna tog över förberedelserna inför bildandet av Riksrevisionen kom man gradvis också att forma den myndighetens kultur. Riksrevisionens kultur skulle komma att bli föremål för diskussion

och missnöje under många år framöver. Vi ska nu titta på några centrala element i denna.

Riksrevisionens kultur

I detta avsnitt diskuteras Riksrevisionens kultur. Här berörs även Riksrevisionens värdegrund, i de två olika versioner som den har presenterats, samt hur medarbetare upplevde att myndigheten levde upp till dessa mål. Avslutningsvis tar jag upp ett antal andra aspekter som härrör till kultur, såsom rädslan för att öppet uttala sin åsikt.

KULTURKROCKAR

Som jag har beskrivit hade det historiskt varit en konkurrenssituation mellan RRV och Riksdagens revisorer, som bl.a. hade handlat om att erkännas som högsta granskningsorgan i Sverige, men också om vem som fick störst genomslag i media etc. Efter Lars Eric Ericssons utredning 2001–2002, inför Riksrevisionens bildande, kom medarbetarna från de båda organisationerna att förenas i sin kritik mot såväl hans arbetsätt som hans slutsatser. I och med att försöken att integrera kulturerna hösten 2002 intensifierades ökade paradoxalt nog konflikterna. Jag har beskrivit hur chefernas attityder var en viktig anledning till detta, men också de problem som kan kopplas till kulturell blandning som metod.

Att det skulle uppstå kulturkrockar mellan RRV och Riksdagens revisorer var väntat. Vad som hände efter att riksrevisorerna hade tillträtt sina poster våren 2003 var emellertid motsatsen – i takt med att motståndet mot deras ledarskap ökade, minskade konflikterna mellan RRV och Riksdagens revisorer. Allt fler revisorer från RRV berättade hur de kände sympati med Riksdagens revisorer, därför att de upplevde att de senare blev överkörda under förberedelsearbetet. Det gällde i synnerhet efter det att namnen på de tre riksrevisorerna hade tillkännagivits. Samtliga tre riksrevisorer hade kopplingar till RRV på olika sätt. En av dem, Lennart Grufberg, hade dessutom varit ordförande för RRV. I den rollen hade han uppfattats som särskilt inriktad mot RRV:s intressen, men konfliktorienterad i kontakterna med Riksdagens revisorer.

I april 2003 genomförde jag en enkätstudie på RRV och Riksdagens

TABELL 6.3 Personalens upplevelse av fusionspartners inflytande under förberedelserna (april 2002). (Källa: enkätresultat forskningsenkät 2002 av Bringseilius).

	Enkät till RRV	Enkät till Riksdagens revisorer
	Vad tycker du om det inflytande som Riksdagens revisorer har fått på förberedelserna inför bildandet av Riksrevisionen?	Vad tycker du om det inflytandet som RRV har fått på förberedelserna inför bildandet av Riksrevisionen?
För lite	11,1 %	0,0 %
Lagom	53,7 %	14,3 %
För mycket	35,2 %	85,7 %

revisorer. Den visade att så många som 35 procent av medarbetarna på RRV upplevde att RRV hade fått för mycket inflytande i fusionsförberedelserna, jämfört med det inflytande som Riksdagens revisorer hade fått. Se tabell 6.3. Några månader efter enkätstudien skulle det visa sig bl.a. att ingen av Riksrevisionens chefer hade rekryterats från Riksdagens revisorer, medan i genomsnitt tre av fyra hade rekryterats från RRV. Detta beslut vållade kritik från både Riksdagens revisorer och RRV och det orsakade dessutom kritiska rubriker i media. Efter detta kan man anta att siffran 35 procent i tabell 6.3 hade stigit.

Kulturkrockarna mellan RRV och Riksdagens revisorer ebbade således ut relativt snabbt. På en fråga om huruvida integrationen mellan de tidigare verksamheterna fungerade bra, vid medarbetarundersökningen år 2004, svarade visserligen 59 procent nej, men man kan förutsätta att detta berodde på att respondenterna avsåg samarbetet mellan årlig revision och effektivitetsrevision. Ett tecken på det är att det främst var avdelningar sysselsatta med årlig revision som svarade negativt på denna fråga. Att organisationen med speglade avdelningar och krav på samarbete mellan årlig revision och effektivitetsrevision vållade omfattande protester har jag redogjort för i kapitel 5.

Många medarbetare på Riksrevisionen menade att kulturskillnaderna var större mellan årlig revision och effektivitetsrevision, än den var mellan de båda tidigare verksamheterna. Dessa skillnader mellan revisionstyperna hade inte behövt vålla några större problem, om det inte var för att man i den nya organisationen krävde att dessa revisorer skulle samarbeta. På RRV hade det också förekommit konflikter mellan revisionsgrupperna, men genom att de hölls separerade i granskningsarbetet såväl som i organisationen blev

dessa motsättningar inte betydande. En revisor svarade, i enkäten i april 2003, som följer:

Skillnader inom de respektive personalgrupperna är större än mellan personalen på de olika myndigheterna. En stor skillnad går mellan personal på årlig revision och på effektivitetsrevision inom RRV.

RESPONDENT NR 31, FRÅGA 9A, ENKÄT APRIL 2002

Inom årlig revision arbetade man med utgångspunkt i formella regler, medan effektivitetsrevisorerna var vana vid att göra en mer förutsättningslös och tolkande typ av revision, där urvalet av möjliga metoder var större. En utredare (intervju nr 20, jan. 2003) förklarade emellertid att skillnaderna mellan grupperna inte bara handlade om att dessa typer av revision utfördes på olika vis, utan att det också handlade om skillnader i personlighet mellan dessa typer av revisorer.

En årlig revisor (intervju nr 64, sep. 2004) menade att man inom dennes yrkesgrupp upplevde det som irriterande att så mycket av organisationens och riksrevisorernas uppmärksamhet gick till effektivitetsrevisionens arbete, men betydligt mindre till den årliga revisionen. Detta missnöje omfattade även hur Riksrevisionen externt kommunicerade resultat från effektivitetsgranskningar, där alla granskningar antogs vara av intresse för en bredare allmänhet och motivera ett eget pressmeddelande. Man kan såldes inte utesluta att det fanns inslag av konkurrens mellan dessa yrkesgrupper eller professioner.

Slutligen ska vi titta på kulturkrockar i relationen mellan ledning och medarbetare. Det handlar om en krock mellan olika värderingar i två tämligen avgränsade grupper. Genom att Riksrevisionen leddes av tre riksrevisorer gemensamt handlar det dessutom om två kollektiv. Mellan dessa befinner sig mellancheferna, men jag väljer att inte behandla frågan om deras position i kulturkonflikten, eftersom mina data i denna fråga inte är tillräckliga för att jag ska kunna ge en tillräckligt tillförlitlig bild. Frågan om konflikten mellan utredare och riksrevisorer berörs också delvis i kapitel 7.2, som behandlar riksrevisorernas ledarskap.

Vid Riksrevisionens bildande valde riksrevisorerna att erbjuda vissa medarbetare generösa avtal för att frivilligt säga upp sig. Det fanns också fall där medarbetare angav att de upplevde att de blev mobbade av ledningen, för att

de självmant skulle välja att sluta. Ibland kopplades det till att medarbetaren hade uttryckt skepsis mot de ställningstaganden som riksrevisorerna hade gjort, framför allt i frågan om effektivitetsrevisionens inriktning mot formella former och ansvarsutkrävande. Riksrevisorerna var också tydliga med att de inte tolererade en annan hållning än att medarbetarna accepterade denna inriktning. Lennart Grufberg förklarade:

Där har vi den uppfattningen att den här vägen har vi valt. Antingen är man med på det taget, eller också får man faktiskt lämna verksamheten, om man inte trivs med den. Där har vi tagit ställning och det är liksom slutdiskuterat om vi ska göra det eller inte. Sen får man naturligtvis alltid ompröva verksamhet efter viss tid, men nu gäller den här inriktningen till vi bestämmer något annat.

RIKSREVISOR GRUFBERG, INTERVJU NR 85, APRIL 2007

Inställningen och denna personalpolitik bidrog till att det snart uppstod en tyst kultur på Riksrevisionen, där medarbetare inte öppet vågade uttrycka kritik mot riksrevisorernas ställningstaganden. Man talade om att det var ”lågt i tak”. Man talade också om en ömsesidig förtroendeklyfta mellan utredare och riksrevisorer, mot bakgrund att det misstroende som tycktes prägla båda parter inställning till varandra. Bland de öppna svaren på medarbetarundersökningen år 2004 fanns följande kommentar.

I övergången till den nya myndigheten blev folk uppsagda på godtyckliga grunder. Det var ganska uppenbart att det snarare handlade om brist på lojalitet än den påstådda bristen på kompetens. Med en sådan draksädd skapar man ingen miljö som får folk att öppet säga vad de tycker. Vi vet alla att det kan vara oss det gäller nästa gång.

SIFO, 2004

Skiljelinjen gick framför allt i frågan om oberoendet och huruvida det förutsatte omfattande handlingsutrymme för riksrevisorerna eller för utredarna. Medan utredarna hävdade att de skulle få genomföra sina granskningar med stor autonomi, hävdade riksrevisorerna (detta var främst Lindström och Grufberg) *sin* rätt att bestämma över dessa granskningar.

Motsättningarna ökade i och med att riksrevisorerna ökade avståndet

mellan sig och medarbetarna, genom att redan vid Riksrevisionens bildande förklara att utredarna inte skulle kontakta dem direkt, utan alltid gå via sin närmaste chef. Många medarbetare reagerade på detta och några försökte ändå ta direktkontakt med riksrevisorerna i känsliga ärenden, men de korrigerades skarpt av riksrevisorerna. En av de första tre riksrevisorerna gjorde sig känd för att ha ett häftigt humör och för att kunna skälla ut medarbetare öppet för omgivningen. Även de övriga två riksrevisorerna kunde reagera häftigt och i skarpa ordalag.

En medarbetare förklarade att det hade blivit en närmast negativ spiral i kulturen på myndigheten och att medarbetarna upplevde sig som ”det lägre kastet”. Hon fortsatte:

Riksrevisorerna vill kanske byta ut sina medarbetare, personalen vill byta ut sina chefer, men jag är inte så säker på att vi löser våra problem på det sättet.

UTREDARE, INTERVJU NR 64, SEP. 2004

Riksrevisor Eva Lindström förklarade att hon också själv upplevde att det var en tyst kultur på myndigheten, men att hon inte kunde förstå varför medarbetarna inte skulle våga prata öppet. Ett problem, menade hon, var att riksrevisorerna inte hade så mycket tid för intern kommunikation. Samtidigt lade hon också en stor del av ansvaret på medarbetarna själva och menade att de själva också hade ansvar för att försöka förbättra situationen på myndigheten:

Kommunikation är båda parter ansvar. Man måste våga ställa frågor. [---] Delaktighet måste var och en ta ansvar för. [---] Jag är för ett sådant där katolskt synsätt där man frågar sig 'Vad kan jag göra?' [---] Hur kan jag bidra?

RIKSREVISOR LINDSTRÖM, INTERVJU NR 51, NOV. 2003

Vid en medarbetardag hade man också temat ”medarbetarskap” och medarbetarna ombads att tänka ut vad de själva kunde göra för att förbättra situationen på myndigheten. Detta retade medarbetarna, som var tämligen överens om att problemet var riksrevisorernas ledarskap samt det sätt på vilket man hade utformat organisationen.

Kulturkrockarna mellan riksrevisorer och medarbetare omfattade grundläggande frågor i verksamheten, såsom frågan om hur effektivitets-

revisionen skulle bedrivas, vad som skulle vara dess inriktning, hur man definierade kvalitet i granskning och hur mycket frihet utredaren skulle ha i valet av metod och formuleringen av slutsatser i sina studier.

En intern kulturundersökning på Riksrevisionen år 2009 visade på en kultur orienterad i hög grad mot kontroll och i någon mån mot marknad. Det kunde jämföras med en kultur inriktad mot *adhocrati* eller klan. I undersökningen angavs en önskad riktning mot mindre kontroll.

Samtidigt som kulturkrockarna mellan riksrevisorer och utredare var omfattande, i synnerhet under perioden 2003–2010, innan nya värderingar började kommuniceras av den nya uppsättningen riksrevisorer, var situationen bland medarbetarna betydligt bättre. I det dagliga arbetet utredare emellan angav många att det fanns ett gott samarbetsklimat och stort engagemang i uppgiften.

RIKSREVISIONENS VÄRDEORD – I TEORI OCH PRAKTIK

Riksrevisionen hade initialt fyra värdeord som skulle prägla verksamheten. Dessa var *kvalitet*, *helhet*, *kollegialitet* och *nära*. Det talades mycket om dem i början, men sedan nämndes de alltmer sällan. En anledning kan vara att många menade att Riksrevisionen snabbt hade utvecklats till den exakta motsatsen till vad dessa värdeord stod för. I stället för högre kvalitet upplevde utredare att riksrevisorernas förändringar av såväl granskningsprocessen som effektivitetsrevisionens inriktning ledde till lägre kvalitet. I stället för helhetssyn upplevde utredare att verksamheten blev fragmenterad, i och med att medarbetarna inom effektivitetsrevisionen splittrades upp på en rad olika avdelningar, samtidigt som det rådde brist på fora för en gemensam professionell diskussion. Fragmenteringen syntes också i bristen på samsyn mellan ledning och medarbetare. I stället för kollegialitet upplevde man att Riksrevisionen präglades av en auktoritär och hierarkisk kultur, där riksrevisorerna med emfas hänvisade till kommandolinjen. Den kollegialitet som fanns, uttrycktes främst lokalt, på avdelningsnivå eller projektnivå, där känslan av samhörighet var tämligen stor. I stället för nära, upplevde man att distansen ökade i verksamheten. Det gällde internt, i relationen mellan ledning och medarbetare, men det gällde också i de externa relationerna (till granskningsobjekt, riksdag, regering).

Dessa fyra värdeord byttes senare ut. De nya värdeorden var *öppenhet*,

TABELL 6.4 Procent av respondenterna på Riksrevisionens medarbetarundersökningar år 2008, 2010 och 2012 som ansåg att myndigheten levde upp till verksamhetens tre värdeord.

	Zondera 2008	Zondera 2010	SCB 2012
Inom riksrevisionen lever vi upp till det grundläggande värdet oberoende.	77 %	75 %	63 %
Inom riksrevisionen lever vi upp till det grundläggande värdet professionalism.	47 %	63 %	48 %
Inom riksrevisionen lever vi upp till det grundläggande värdet öppenhet.	38 %	50 %	49 %

oberoende och *professionalism*. Medarbetarundersökningarna 2008 och 2010 lät medarbetarna ta ställning till i vilken mån man upplevde att Riksrevisionen levde upp till dessa värden. År 2008 upplevde många medarbetare att man inte levde upp till värdeorden öppenhet eller professionalism, men däremot till värdeordet oberoende. Två år senare hade situationen förbättrats något, men fortfarande var det många (50 procent respektive 37 procent) som tvekade eller inte ansåg att verksamheten präglades av öppenhet eller professionalism. Se tabell 6.4.

Vad som lög i begreppen öppenhet, oberoende och professionalism var inte helt tydligt. Man kan anta att utredarna upplevde att de själva uppträdde professionellt i möten externt och internt. Man kan också anta att de upplevde att deras arbete genomfördes utan otillbörlig påverkan samt med stor transparens, och i dessa bemärkelser oberoende och öppet. Däremot berättade dock vissa utredare att de upplevde att riksrevisorerna inte levde upp till dessa värden i samma utsträckning. Det gällde framför allt öppenhet, i och med att de distanserade sig från granskningsverksamheten, men också värdet professionalism, eftersom utredare, fram till omkring år 2010, upplevde att riksrevisorerna inte i grunden förstod effektivitetsrevisionens förutsättningar. Det sistnämnda berodde mycket på att man, fram till omkring år 2010, hade olika åsikter i frågan om vilken betydelse ansvarsutkrävande skulle ha och i vilken utsträckning man skulle ägna sig åt granskning av regelfafterlevnad inom effektivitetsrevisionen.

PERSONALPOLITIK

Personalpolitik är ett stort område, som kan omfatta allt från formell rekryteringsstrategi till medarbetarnas upplevelse av konsekvens och professionalism i personalärenden. I detta avsnitt kommer jag endast att övergripande beröra några av de frågor som har varit föremål för diskussion under Riksrevisionens tio första år.

Personalpolitiken på Riksrevisionen var föremål för kritik under många år. Vid medarbetarundersökningarna år 2004, 2005 och 2008 ombads respondenterna att ta ställning till påståendet ”Personalpolitiken vid Riksrevisionen präglas av helhetssyn och konsekvens”. Andelen positiva ökade från 9 procent år 2004, till 15 procent år 2005 och 19 procent år 2008. År 2010 och 2012 ställdes inte frågan. Det har således varit många som har upplevt att personalpolitiken inte fungerade väl. Den personalchef man har i dag, när år 2013 inleds, är densamma som tillträdde år 2007.

Personalpolitiken har kritiserats på flera punkter. Redan när Riksrevisionen bildades framfördes, som jag har berättat, kritik mot tillsättningen av chefer. Ingen av de chefer från Riksdagens revisorer som hade sökt en chefstjänst på Riksrevisionen fick det, men många chefer från RRV rekryterades däremot till nya chefsposter.

En annan kritik gällde könsfördelningen. Av de 20 chefer som tillsattes var fyra personer under 40 års ålder och de var alla kvinnor. Det var sju personer som var över 50 år och de var samtliga män (intervju nr 39).

Det är en väldigt tydlig diskriminering av äldre kvinnor, vilket betyder en diskriminering av starka kvinnor.

UTREDARE, INTERVJU NR 39, OKT. 2003

I samband med Riksrevisionens bildande erbjöds ett större antal medarbetare generösa avgångsvederlag, i gengäld mot sin avskedsansökan. Det vållade irritation mot riksrevisorerna av flera anledningar. För det första var det kostsamt för en myndighet som finansierades med skattepengar och hade som uppgift att utreda andra myndigheters effektivitet. För det andra ansågs det etiskt tveksamt att kringgå gällande lagstiftning kring anställningstrygghet och uppsägningsordning. För det tredje menade många att de medarbetare som ”köptes ut” ofta var kompetenta och dugliga, och att de i vissa fall bestraffades för att de hade uttryckt kritik mot Riksrevisionens ledning.

Det förekom också att utredare upplevde att de utsattes för mobbning av myndighetens ledning. En av de personer manade att hon var föremål för mobbning var den f.d. administrativa chefen från Riksdagens revisorer. Efter hennes insatser såväl i Riksrevisionskommittén som i bemanningsprojektet, där hon var projektledare, fick hon ingen tjänst i den nya myndigheten. Hon beskrev (intervju nr 36, sep. 2003) hur utmattad hon var av såväl arbetsbördan som behandlingen på Riksrevisionen, där hon trots många års erfarenhet som högre chef nu endast hade fått enklare administrativa uppgifter. Så småningom blev hon sjukskriven och lämnade myndigheten med ett avtal om längre arbetspliktsbefrielse (intervju nr 54, jan. 2004).

I mitten av år 2007 vittnade även andra medarbetare (t.ex. intervjuerna nr 90, 91, 92) om hur de upplevde att de utsattes för mobbning från riksrevisorer eller högre chefer på myndigheten. I ett av fallen planerade chefen att nedgradera en medarbetare därför att denne ansågs alltför kritisk mot inriktningen mot ansvarsutkrävande inom effektivitetsrevisionen. En annan medarbetare fick veta att denne hade alltför många synpunkter och därför inte kunde få önskad löneutveckling.

När effektivitetsrevisorerna skulle ta ställning till påståendet ”På Riksrevisionen förekommer det inte att chefer mobbar medarbetare”, i min enkät år 2011, så var det 48 procent som angav att de *inte* instämde. Ytterligare 17 procent tvekade, medan endast 35 procent instämde.

En kritik som präglade i synnerhet Riksrevisionens första år, gällde lönesättningen. Medarbetare upplevde att de inte kunde påverka sin lön. År 2004 instämde endast 22 procent i påståendet ”Min lön kopplas på ett tydligt sätt till mina prestationer/arbetsinsatser”. Uppfattningen hade inte förändrats nämnvärt vid undersökningen året efter (21 procent) och inte heller vid undersökningen år 2008 (21 procent²).

Vissa medarbetare menade att cheferna hade alltför hög lön och att det bidrog till att minska rörligheten bland cheferna på myndigheten. Det är svårt att hitta en motsvarande tjänst i annan verksamhet, som ger lika hög lön, menade någon.

2 I medarbetarundersökningen år 2008 hade frågan ersatts med en annan fråga, där respondenterna fick förhålla sig till påståendet ”Jag kan påverka min löneutveckling”. Totalt 21 procent instämde, medan 52 procent inte höll med (27 procent var neutrala).

Efter Riksrevisionens bildande ålade JämO Riksrevisionen att göra en lönekartläggning. Den kartläggning som gjordes bedömdes emellertid som undermålig och man stod under en period under risken att tilldömas vite, om man inte lyckades inkomma med en komplett lönekartläggning (bl.a. Kuriren nr 02/2005, daterad 2005-04-12).

Kritiken mot lönesättningen har fortsatt genom åren. I medarbetarundersökningen år 2012 angav 35 procent att de var nöjda med sina möjligheter att påverka sin löneutveckling. Många var osäkra och 16 procent angav att de var nöjda (SCB 2012).

Det har också funnits en återkommande kritik, där medarbetare har upplevt att deras kompetens inte tagits till vara. I medarbetarundersökningen år 2012 var 45 procent nöjda i denna fråga (SCB, 2012).

Vid sin rekrytering riktar sig Riksrevisionen till såväl nyexaminerade som mer seniora utredare. Man har inte sett rekrytering från Finansdepartementet som ett problem, trots att man har i uppgift att bl.a. granska Regeringskansliet. Därifrån har flera avdelningschefer rekryterats. Även riksrevisor Eva Lindström rekryterades från Finansdepartementet. I dag finns många nationalekonomer på Riksrevisionen, men få företagsekonomer och jurister, menar riksrevisor Gudrun Antemar (intervju nr 99), som anser att denna balans bör bli bättre. En studie år 2012 av Hertting m.fl. visar att utredarna fördelar sig enligt följande. Utöver dessa grupper finns enbart enstaka från andra ämnesområden, enligt deras studie.

Statsvetare:	36%
Nationalekonomer:	29%
Företagsekonomer:	15%.

”LÅGT I TAK”

Medarbetare på Riksrevisionen har återkommande klagat på att det är ”lågt i tak” på myndigheten, dvs. att man inte öppet vågar uttrycka kritik, av rädslan för någon form av bestraffning från överordnade. Medan medarbetare upplevde att det fungerade relativt bra på deras avdelningar, upplevde man att det var lägre i tak på myndigheten som helhet. De öppna kommentarerna visade att detta i hög grad kunde kopplas till den spända relationen mellan medarbetare och riksrevisorer. Tabell 6.5 visar hur attityderna till frågan om

TABELL 6.5 Medarbetarundersökningar 2004, 2005 och 2008.

	SIFO 2004	SIFO 2005	Zondera 2008
På min avdelning/funktion kan jag öppet säga vad jag tycker.	65 %	72 %	65 %
På Riksrevisionen kan jag öppet säga vad jag tycker.	26 %	38 %	33 %

i vilken mån man öppet vågar uttrycka sin åsikt har förändrats genom åren. År 2004, ett år efter Riksrevisionens bildande, upplevde endast 26 procent av medarbetarna att de öppet kunde uttrycka sin åsikt på myndigheten. Det vållade en hel del diskussion internt.

Riksrevisorerna ställde sig frågande till dessa attityder. I personaltidningen beklagar riksrevisor Eva Lindström att medarbetarna upplever situationen på myndigheten så, men samtidigt betonar hon att hon inte heller vill ha ”ett ständigt ifrågasättande”:

Det är viktigt att vi lyssnar på varandra, frågor behöver bli belysta från olika håll. Samtidigt tycker jag att det är en definitionsfråga vad det innebär att det är högt i tak. Det ska inte förväxlas med ett ständigt ifrågasättande. Det ska finnas fasta spelregler och ramar, men med stort utrymme inom dessa ramar för både chefer och medarbetare.

RIKSREVISOR EVA LINDSTRÖM I KURIREN NR 04/2005, S. 3

Liknande uttalanden gjorde riksrevisor Lennart Grufberg, där han förklarade att antingen accepterade medarbetare den inriktning som riksrevisorerna hade valt för effektivitetsrevisionen eller också fick man lämna organisationen (intervju nr 50, nov. 2003). I ovan nämnd artikel, i personaltidningen, förklarade han att han inte hade varit beredd på att Riksrevisionen skulle vara en så ”diskussionsinriktad organisation”.

Samtidigt talade Eva Lindström om hur hon önskade att medarbetarna skulle våga vara mer proaktiva, ta initiativ och lösa problem, i stället för att bara komma med kritik:

Jag uppfattar organisationen som att man är både kritisk och analyserande, men samtidigt kan man vara lite ängslig ibland. Man är väldigt lojal, när

det verkligen gäller så ställer man upp. Min målsättning, det är att jag har en organisation som är proaktiv och inte reaktiv, utan de kommer till oss o säger att 'nu måste vi ta tag i det här' att de har både problemformulering och lösning.

RIKSREVISOR EVA LINDSTRÖM, INTERVJU NR 51, NOV. 2003

Under senare år verkar medarbetare uppleva att öppenheten har ökat. Medarbetarundersökningarna år 2010 och 2012 omfattade visserligen inga frågor kring detta, men det berördes däremot i Previas psykosociala kartläggning våren 2012. I sin rapport skriver de:

Många uppgav också att det idag fanns en öppenhet inom Riksrevisionen som upplevdes mycket positivt. Det fanns ett stödjande klimat och man brukade hjälpa och stötta varandra.

PREVIA, 2012

I min enkät våren 2011 (Bringselius, 2011) uppgav också så många som 59 procent av utredarna inom effektivitetsrevision att de upplevde att de öppet kunde uttrycka sin åsikt på Riksrevisionen. Ytterligare 20 procent tvekade och 20 procent upplevde att det *inte* fanns en sådan öppenhet i kulturen.

Denna förändring tycks vara resultatet av ett medvetet arbete med att förbättra öppenheten. Riksrevisor Claes Norgren beskrev år 2012 hur situationen var när han kom in på Riksrevisionen några år tidigare och menade att rädslan för att uttala sig kanske inte var förvånande:

Vi hade den där medarbetarundersökningen som gjordes 2008 – det var väl strax före jag dök upp här – som gav ganska dåligt resultat, som återspeglade väl förtroende... Det fanns en rädsla bland medarbetarna, det var ganska hierarkiskt, det var egentligen en speciell matrisorganisation där ledningen praktiserade devisen 'håll på linjen'. Man kunde fråga: vilken linje, i den här matrisorganisationen? Så att det där var väl lite bekymmersamt. Så när jag dök upp här så pratade vi en del om det där. Det ledde då – med viss fördröjning – till att vi gjorde en handlingsplan för en attraktiv arbetsplats, där vi försökte ändra en del beteenden, rutiner och så där. Det ledde fram till att vi gjorde en stor ny medarbetarundersökning år 2010, som gav ju då ett betydligt bättre resultat. Det har vi då liksom byggt in i vår strategi för myndig-

heten och ledningen av myndigheten, under rubriken ”En attraktiv arbetsplats”. [...] Ambitionen är: vi ska vara en kunskapsorganisation. Här ska man åtnjuta respekt. Här ska man som medarbetare känna att det är högt i tak.

RIKSREVISOR CLAES NORGREN, INTERVJU NR 97, JUNI 2012

Även övriga riksrevisorerna betonade år 2012 vikten av att medarbetare vågade säga sin åsikt. Riksrevisor Gudrun Antemar var till och med bekymrad över att de inte var mer öppet kritiska (intervju nr 99, juni 2012).

KULTURUNDERSÖKNING (2009)

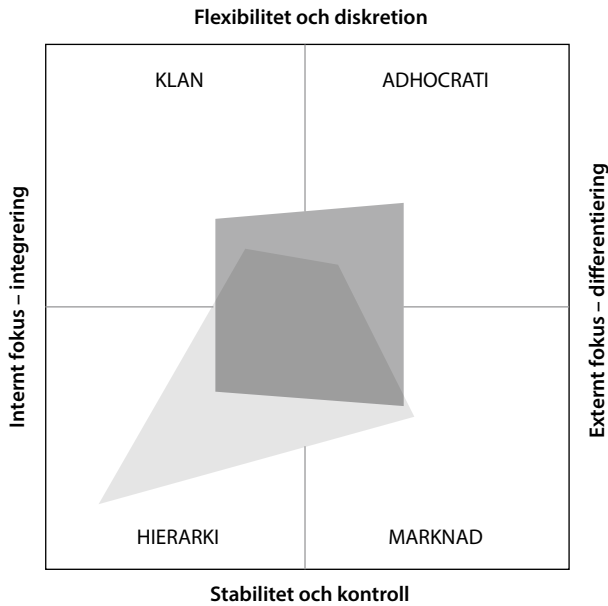
I augusti 2009 presenterades resultatet från en webbaserad kulturundersökning på Riksrevisionen.³ I denna skilde man mellan fyra organisatoriska kulturprofiler: klankultur, adhocratikultur, marknadskultur och hierarkikultur. *Klankulturen* beskrevs som en arbetsplats som fungerade som en utvidgad familj, där medarbetarna delade med sig av sig själva och där ledningen fungerar som mentorer. Lojalitet, tradition, moral, samsyn och omtanke är centrala inslag. *Adhocratikulturen* beskrevs som en entreprenöriell och risktagande verksamhet med fokus på tillväxt och utveckling och den enskilda medarbetaren. *Marknadskulturen* beskrevs som en resultatorienterad och handlingsinriktad verksamhet, där konkurrens, prestation och anseende är viktigt. *Hierarkikulturen* kännetecknades av formalisering och struktur, stabilitet, effektivitet och pålitlighet.

Undersökningen indikerade att Riksrevisionen över lag hade ett starkt fokus på hierarki och i någon mån på marknad. Däremot fanns det inte mycket inslag av klan eller adhocrati, dvs. familjekänsla eller flexibilitet. Se figur 6.1. Det innebär att man var inriktad på dels stabilitet och kontroll, dels interna frågor, enligt modellen. Det önskade läget var en jämnare balans mellan dessa fyra kulturer och i synnerhet mer av klan- och adhocrati-kulturerna. Figur 6.1 visar ”dominanta karakteristika” på Riksrevisionen, men undersökningen var också nedbruten i andra indelningar. Figuren stämmer tämligen väl överens med bilden för ”strategisk betoning”.

Denna kulturundersökning användes främst för att få i gång ett samtal

3 ”Kulturanalys Riksrevisionen”. Powerpoint-presentation av Jenny Öhman Persson (Riksrevisionen) från myndighetsdagen den 27 augusti 2009.

på Riksrevisionen i kulturfrågan, snarare än för att definitivt slå fast vilken typ av kultur man hade.⁴



FIGUR 6.1 Resultat av Riksrevisionens kulturundersökning 2009.⁵

PSYKOSOCIAL KARTLÄGGNING (2012)

Våren 2012 genomfördes en psykosocial kartläggning på Riksrevisionen (rapport daterad 2012-03-30). Previa fick uppdraget av administrativt ansvarig riksrevisor Claes Norgren. Kartläggningen visade på ett antal problem i verksamheten, även om de flesta uppgav att de trivdes bra, att öppenheten hade ökat och att man förenades av en stark kollegial sammanhållning och ett starkt samhällsengagemang. Det fanns också en stolthet i att man upplevde sig arbeta på medborgarnas uppdrag och en stark önskan om att åstadkomma hög kvalitet i sina granskningar.

4 Enligt Jenny Öhman Persson, utredare på Riksrevisionen och ansvarig för undersökningen (e-post 2011-06-28).

5 "Kulturanalys Riksrevisionen". Powerpoint-presentation av Jenny Öhman Persson (Riksrevisionen) från myndighetsdagen den 27 augusti 2009.

Medarbetarna angav att det fungerade bättre med sittande riksrevisorerna än vad det hade gjort med de tidigare. Samtidigt talade man om en ängslan i myndighetskulturen:

Flera av de intervjuade talade även om en ängslan i myndighetskulturen, en ängslan man meande gick långt tillbaka, men som hade ökat under den senaste tiden.

PREVIA, 2012

Kritik framfördes mot antalet chefer och att enhetscheferna inte var delaktiga i det vardagliga arbetet, varför det blev svårt att hålla utvecklingssamtal och lönesamtal av god kvalitet. Man upplevde också en skarp gräns mellan granskningsverksamhet och administrativ överbyggnad:

Flera medarbetare uppgav att 'det är som om Riksrevisionen består av två organisationer i en', d.v.s. en administrativ organisation och en uppdragsorganisation. De intervjuade uttryckte att det fanns för många kontrollprocesser i arbetet med rapporter inom effektivitetsrevisionen. Detta fick också till följd att medarbetare kände sig osynliga.

PREVIA, 2012

Kritik framfördes vidare mot sammanslagningen av årlig revision och effektivitetsrevision, som man inte ansåg var ändamålsenlig. Just denna kritik har framförts under alla år, sedan Riksrevisionen bildades. Det fanns också tveksamheter kring PKE:s roll och det framfördes önskemål om andra kontorslokaler. Kritiken mot kontorslokalerna hade också återkommit under alla år, sedan myndigheten bildades.

Slutligen framfördes vissa synpunkter på riksrevisorernas ledarskap:

Riksrevisionens ledningsform ställer särskilda krav på den högsta ledningen. Det fanns förväntningar och behov hos de anställda om ett gott ledarskap. Flera medarbetare hade uppmärksammat skillnader i det individuella ledarskapet hos den högsta ledningen. Det är viktigt att chefer på alla nivåer uppträder med respekt för de anställda samt att ledarskapet präglas av myndighetens normer och värderingar.

PREVIA, 2012

Medarbetarnas svar på ett antal frågor i den medarbetarundersökning som följde på Previas arbetsmiljöundersökning ger en fördjupad bild, och den baseras på ett bredare underlag. Tendensen är dock densamma.

Riksrevisorernas ledarskap

Det har förekommit kritik även mot riksrevisorernas ledarskap genom åren, men det gäller främst riksrevisorerna Lennart Grufberg och Eva Lindström. Kritiken har även kommit från höga chefer och andra riksrevisorer. Jag ska här kort ta upp frågan om riksrevisorernas olika ledarstilar och hur de har upplevts. Jag väljer att inleda med berättelsen om Myran – en berättelse som spreds bland medarbetare på Riksrevisionen under år 2004.

Riksrevisorernas förordnanden löpte enligt tabell 6.6. Karin Lindell bad att få avsluta sitt förordnande i förtid. I övrigt har alla riksrevisorer suttit förordnandetiden ut. Inledningsvis löpte deras förordnanden över olika långa tidsdräkter (tre, fem respektive sju år), för att perioderna sedan skulle överlappa varandra även för framtida riksrevisorer.

Den riksrevisor som har suttit längst tid är Eva Lindström (1 juli 2003–30 juni 2010).

TABELL 6.6 Riksrevisorer i Sverige under perioden 2003–2013.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Kjell Larsson											
Lennart Grufberg											
Eva Lindström											
Karin Lindell											
Claes Norgren											Forts.
Jan Landahl											Forts.
Gudrun Antemar											Forts.

BERÄTTELSEN OM "MYRAN"

Berättelsen om Myran var en historia berättad i ett powerpoint-dokument. På varje sida fanns även en illustration. Berättelsen spreds i samband med att kritiken mot de första riksrevisorerna tätnade och den fungerade som

en illustration till medarbetarnas upplevelse av hur myndigheten höll på att utvecklas. Det är också därför den är intressant och relevant att återge i detta sammanhang. Nedan redogör jag i punktform för texten på varje sida i berättelsen, vars upphovsman inte framgår.

- Det var en gång en myra. Den gick till jobbet tidigt varje morgon för att arbeta.
- Myran var flitig och gillade sitt jobb.
- Ledaren, Lejonet, blev överraskad när han fick se att myran var effektiv utan arbetsledning.
- Han tänkte: är myran så effektiv utan arbetsledning, då är myran ännu effektivare med arbetsledning.
- Lejonet anställde Kackerlackan som hade ledarskapsutbildning och var känd för sina grundliga rapporter.
- Kackerlackans första uppdrag var att skapa ett arbetsschema.
- Han behövde även en sekreterare för att föra anteckningar...
- ...och han anställde Spindeln för att hålla reda på arkivet och svara i telefonen.
- Lejonet var exalterad över de rapporter som Kackerlackan lämnade och bad honom göra diagram över produktionen och att analysera utvecklingen. Dessa dokument kunde Lejonet visa sin chef.
- Kackerlackan var tvungen att köpa en dator...
- ...och anställa Flugan för att ansvara för IT-avdelningen.
- Myran, som tidigare var en glad och produktiv arbetstagarare, hatade sitt nya jobb. Han var nu tvungen att gå på olika kurser och beskriva sitt arbete i olika rapporter och registrera avvikelser..!
- Lejonet tyckte att det var hög tid att anställa en chef för enheten där myran jobbade.
- Chefsjobbet gav till Bromsen vars första insats var att köpa en fin matta och en ergonomisk arbetsstol till kontoret.
- Den nya chefen, Bromsen, behövde naturligtvis en dator och en personlig assistent för att kunna framställa en plan för att optimera arbetet och budgeten.
- Enheten där Myran jobbade var inte längre en trevlig arbetsplats, alla var irriterade och oroliga för sin framtid.
- Då föreslog Bromsen till Lejonet att man skulle göra en arbetsmiljökartläggning.
- Det framkom då att Myrans enhet hade högre kostnader och att produktiviteten hade minskat.

- Då anställde Lejonet Ugglan, en välrenommerad konsult, för att göra en undersökning och lämna förslag på förändringar.
- Ugglan granskade verksamheten i tre månader och fick fram en gigantisk rapport som visade att det fanns för många anställda.
- Gissa vem Lejonet avskedade först?
- Naturligtvis Myran, då rapporten visade att han led av ”brist på motivation och hade en negativ inställning”.

FÖRTROENDE FÖR RIKSREVISORERNA

Redan vid den första medarbetarundersökningen på Riksrevisionen framkom att medarbetarna på myndigheten hade mycket lågt förtroende för riksrevisorerna. Detta faktum skapade uppmärksamhet i media såväl som internt och frågan berördes också vid en hearing med riksrevisorerna i konstitutionsutskottet år 2004. SIFO förklarade i sin rapport efter undersökningen:

Av undersökningen framgår att förtroendet för ledningen är mycket lågt och att de anställda i låg utsträckning känner förståelse för de beslut som fattas av 3R [riksrevisorerna]. Av de öppna svaren framgår också att många medarbetare möts med misstro från 3Rs sida vad gäller medarbetarnas kompetens.

SIFO 2004, S. 1 F

Hur medarbetarnas förtroende för riksrevisorerna har förändrats genom åren framgår av tabell 6.7. Den visar hur det har ökat drastiskt från år 2008 till år 2010 och ytterligare något efter det. År 2012 angav 44 procent av samtliga medarbetare att de hade förtroende för riksrevisorerna. I min enkät våren 2011 angav ett ännu högre antal, 59 procent, men då enbart av *effektivitetsrevisorerna* att de hade förtroende för riksrevisorerna (Bringselius, 2011).

En högre chef beskrev riksrevisorernas ledarskap i en intervju år 2007 som ett ledarskap baserat på rädsla:

Jag tycker inte att det sätt som det leds på fungerar riktigt. Det är något slags ledarskap genom kontroll, negativitet och rädsla. Det är väldigt svårt att styra kompetenta utredare på det sättet – med detaljstyrning i stället för visioner och tydlig ram och sedan fria händer.⁶

6 Jag väljer att låta denna intervjuperson vara anonym.

TABELL 6.7 Medarbetarnas förtroende för riksrevisorerna, enligt medarbetarundersökningar år 2004–2012.

	SIFO 2004	SIFO 2005	Zondera 2008	Zondera 2010	SCB 2012
Jag känner förtroende för ledningen på myndigheten (riksrevisorerna)	20 %	24 %	22 %	38 %	44 %

RIKSREVISORERNAS LEDARSTILAR

Ledarstilar kan analyseras utifrån en mängd olika teoretiska ramverk. Det är inte min avsikt att göra en sådan analys i detta avsnitt. I stället avser jag att främst återge hur de olika riksrevisorerna själva har resonerat kring och beskrivit sitt ledarskap i våra intervjuer. Eftersom Kjell Larsson inte ville delta i någon intervju har jag dock inga uppgifter för honom. Samtidigt var han (tillsammans med Karin Lindell) den riksrevisor som satt kortast tid – endast tre år. Den sista tiden var han dessutom frånvarande mycket, p.g.a. sjukdom i familjen.

Riksrevisor Eva Lindström beskrev sitt ledarskap som besjälav tanken att kunna skapa nytta för människor ute i samhället:

Jag tror att de som är i den här branschen, vi jobbar här därför att vi älskar omöjliga frågor, och att man nog besjälav något annat än... Det är liksom inte bara bottom-line som gäller, utan jag är ju här för att jag vill göra nytta, inte bara för riksdagen, regeringen och myndigheter, utan för att det ska bli bra för människor ute i den verkliga verkligheten, det är därför jag är här. Det är alltid det som har styrt mig i min yrkesverksamhet.

RIKSREVISOR EVA LINDSTRÖM, INTERVJU NR 51, NOV. 2003

I sin ledarstil önskade hon att medarbetare skulle vara proaktiva och ta initiativ och att de skulle känna att de hade möjlighet att påverka sina arbetsuppgifter.

Jag vill att organisationen ska ligga före oss. Och det gör den inte nu. Men det vill jag att de ska göra. Att de ska komma med initiativ, inte bara med problem. Att de ska komma och säga att 'det här ser vi och vi föreslår det här'. [...] Jag vill att våra medarbetare ska känna att det som de gör, det är

efterfrågat. Vi är en kraftfull och tydlig beställare, men sen ska de ha stor frihet att liksom påverka sina arbetsuppgifter, utforma jobbet och så där och att vi självklart ska diskutera oss fram till övergripande riktlinjer om vad som gäller.

RIKSREVISOR EVA LINDSTRÖM, INTERVJU NR 51, NOV. 2003

Tre och ett halvt år senare hade Eva Lindström och övriga riksrevisorer blivit föremål för omfattande kritik, gällande ledarskapet. I en intervju år 2007 fick hon möjlighet att kommentera denna kritik. Lindström förklarade då att de var utsatta för stor press som ledare för Riksrevisionen, men också att hon hade varit lite oförberedd på hur tufft detta skulle bli:

Alla människor har ett behov av bekräftelse. Och det är klart när man känner att riksdagen tar inte kontrollmakten på allvar, regeringen är arg på en, man har ett antal generaldirektörer som tycker att man är missbedömda, och sen ovanpå det att det finns ett väldigt stort missnöje inom organisationen – då blir det tufft alltså. Det bara är så, då blir det tufft. Och det är inte så att man kan kräva av någon att de ska uppskatta en, men man är inte mer än människa. [...] Det är kanske också så att jag var lite oförberedd, lite bortskämt – det var inte så att jag var oerfaren som chef, jag hade ju varit chef i i alla fall 10 år, jag hade liksom fått för mig att... ja, jag tyckte det var roligt att vara chef och i alla fall en del uppskattade att det funkade så. Det är klart att sen när man blir väldigt ifrågasatt och ens eget ledarskap då får måste man ju också fundera på 'vad ska jag ta till mig av detta?'

RIKSREVISOR EVA LINDSTRÖM, INTERVJU NR 86, APRIL 2007

Samtidigt betonade hon att hon kände sig ”ganska trygg som chef och ledare”.

Eva Lindström och Lennart Grufberg arbetade mycket nära ihop under fem års tid. De föreföll mycket samspelade i kommunikationen med personalen och också i vad de sade i mina intervjuer.

Riksrevisor Lennart Grufberg var kritisk till medarbetarnas önskan om delaktighet och menade att man inte kan vara delaktig samtidigt som man kräver klara besked om allting – ”man måste själv vara med och formulera sättet att jobba” (intervju nr 50). Ett exempel på detta var samarbetet mellan årlig revision och effektivitetsrevision, där riksrevisorerna gick ut och förklarade att det skulle ske, men revisorerna önskade vägledning i hur det i så fall skulle gå till. Grufberg talade också om behovet av en ”uppstaging” av

verksamheten under riksrevisorernas ledning – en uppstaging som medarbetarna var tvungna att acceptera:

Nu kommer vi in i en ny process. Vi kanske nu har uppfattningar om att det ska va vissa uppstagingar inom revisionen. Vi kanske tänker att vi tar tag i den här verksamheten och leder den som riksrevisorer på ett sätt som man inte har gjort tidigare. Och om man då tänker sig att man tidigare har fått bestämma i väldigt hög utsträckning vad man granskar och formerna för granskning från respektive projekt, projektledare och medarbetare, till att det helt plötsligt kommer önskemål uppifrån och utifrån egentligen på vad man ska granska, så bara det är en stor förändring.

RIKSREVISOR LENNART GRUFBERG, INTERVJU NR 50, NOV. 2003

Grufberg återkom till frågan om behovet av en hårdare styrning av effektivitetsrevisionen även i övriga intervjuer och han såg medarbetarnas brist på förtroende som en konsekvens av denna ökade styrning.

Många utredare upplevde tonen från Eva Lindström och Lennart Grufberg som auktoritär. En utredare förklarade att det fanns några brev från riksrevisorerna på intranätet och att man hade reagerat på dessa både vad gällde ton och vad gällde innehåll:

Man säger i princip 'vi struntar i det här, vi bestämmer, vi är tillsatta av riksdagen och styrelsen har inte med det här att göra'. [...] Man bemöter principiella diskussioner med maktspråk och det tycker jag är lite tråkigt. Då utgår man ju från att folk inte kan tänka själva och att vi skulle nöja oss med det här. Förstår de inte att de har att göra med ganska intellektuella människor, som är vana vid att sakfrågor och principiella diskussioner ska man bemöta på den nivån och inte med maktspråk. De gör så dumt. Det här retar bara upp folk. Inte låter vi oss nöja med det där.

UTREDARE, INTERVJU NR 34, AUG. 2003

Där Lindström och Grufberg uppmanade utredarna att använda sin autonomi för att lösa specifika problem, handlade det i regel om problem som man menade att riksrevisorerna själva inte kunde lösa, eftersom de var illa genomtänkta från början. Detta var dessutom krav som inte uppfattades av utredarna som legitima eller genomförbara. Så var fallet exempelvis när det gällde samarbetet mellan professionerna, införandet av mallar för effekti-

vitetsrevision, granskning med inriktning mot formella normer samt uppmaningarna att fokusera på ansvarutkrävande. Riksrevisorerna uttryckte frustration när revisorerna inte förmådde – eller heller ibland ville – gå dessa krav till mötes, men de förmådde heller inte konkret vägleda dem i hur detta arbete skulle genomföras, vilket kan bero delvis på deras bristande erfarenhet från det konkreta arbetet med effektivitetsrevision:

Många medarbetare vill ha väldigt stor delaktighet, men de vill ha väldigt, väldigt klara besked och direktiv om allting som ska gälla – och det där går inte riktigt att förena. Man måste själv vara med och formulera sättet att jobba.

RIKSREVISOR LENNART GRUFBERG INTERVJU NR 50, NOV. 2003

Det utrymme som man lämnade till revisorerna var således på områden där man redan saknade deras stöd och där implementeringen var svår, varför man kunde behöva stöd.

Vissa medarbetare hoppades länge att Eva Lindström skulle ha en mer demokratisk ledarstil och vara beredd att tillåta mer professionell autonomi, än Lennart Grufberg och Kjell Larsson. Samtidigt var det hon som tvekade kring den platta organisation som man valde 2003. Några månader efter reformen svarade Eva Lindström så här, på frågan om vad hon hade gjort annorlunda om hon hade varit ensam riksrevisor.

Då hade jag inte varit så modig. Vi har stökat om i organisationen ganska rejält och jag tror inte att jag hade orkat och vågat ha en så platt organisation som vi har idag.

EVA LINDSTRÖM, INTERVJU NR 51, NOV. 2003

Lennart Grufberg uttryckte sig gärna i termer av att ”ta befäl över verksamheten”. Det gällde bland annat när han, Larsson och Lindström tog över från Riksrevisionskommittén under förberedelserna år 2002 (intervju nr 50, med Lennart Grufberg).

Karin Lindell kom in som ersättare till Kjell Larsson, för att samarbeta med Eva Lindström och Lennart Grufberg. Hon var kritisk till kollegornas brist på erfarenhet från rollen som myndighetschef och samma kritik kom även från annat håll, som vi ska återkomma till. På frågan om hur hennes ledarskap skilde sig från de båda andra riksrevisorernas svarade hon:

Ja, det är svårt att säga. Jag har varit högsta chef för myndigheter i en annan utsträckning än de har varit. [...] Beroende på mina erfarenheter tror jag också att det skiljer sig. Sen tror jag – fast det låter lite hybris – att jag är mer personalintresserad än de, av människan bakom och av att få kontakter och få en bra dialog. Det gäller både internt och externt, att träffa våra granskningsobjekt och utveckla en relation.

RIKSREVISOR KARIN LINDELL, INTERVJU NR 88, APRIL 2007

Lindells uppfattning var att Lindström sökte mycket stöd hos Grufberg och att hon i grunden var ganska osäker, ”trots att hon är så bestämd” (intervju nr 88).

Eva är mycket mer så [pekar med hela handen] och pratar mycket och kan gå upp i varv och blir liksom lite irriterad och fräsig. Lennart vill inte ha några problem. Han vill ha det lugnt och fint och att vi alla ska vara överens, om jag ska hårdra det.

KARIN LINDELL, INTERVJU NR 88, APRIL 2007

Lindell hade som policy att gå runt en hel del i byggnaden och samtala med medarbetare och hon berättade att det gjorde att hon fick mer information än Lindström och Grufberg. Hon upplevde också att många verkade se henne nästan som ”Messias”, något som hon tyckte kändes väldigt svårt. Missnöjet med befintliga riksrevisorer var så stort och förväntningarna på att Lindell skulle lyckas vända situationen på myndigheten var lika stort. Även intervjuer med utredare visar att de hade stora förväntningar på henne. Som jag redogör för i kap. 10 upplevde Lindell emellertid att det tredelade ledarskapet gjorde att hon resignerade i sitt ledarskap.

Claes Norgren tillträdde som riksrevisor som ersättare för Lennart Grufberg. Förväntningarna var stora även denna gång. Norgren hade som idé att man enbart skulle göra gradvisa förändringar och det var en anledning till att han som administrativt ansvarig riksrevisor inte genomförde en mer genomgripande organisationsförändring januari 2013 (Claes Norgren, intervju nr 97, juni 2012).

Jan Landahl beskrev sitt ledarskap som väldigt öppet, men också utmanande i relation till medarbetarna.

Jag har mitt sätt att vara. Mitt sätt att vara är att professionellt försöka utmana mina medarbetare för då jobbar de bäst. Vi har ju en viss rytm, om vi tar effektivitetsrevision som exempel, och det är att vi har ett antal fasta tillfällen då vi ses, men i övrigt kör jag mycket med öppen dörr-politiken.

RIKSREVISOR JAN LANDAHL, INTERVJU NR 98, JUNI 2012

Sitt ledarskap beskrev han en kombination av demokratiska och auktoritära inslag.

Ibland kan jag nog vara väldigt auktoritär, men då är det nog inte i frågor som är kopplade till revisionen, utan i en del andra frågor. Men det är inte aktuellt för mig nu, därför att jag sysslar med revision, men i administrativa frågor, där måste man vara auktoritär i vissa avseenden. Nej jag är nog en väldigt demokratisk ledare. Alltså jag tror på att utmana folk i en professionell diskussion. [...] Det här med att ge kritik, jag vet inte, men min erfarenhet är att ju mer beröm man ger desto bättre resultat får man. Sen bara prata med folk. Oavsett om det är en junior medarbetare eller om det är en chef – det är det man ska göra.

RIKSREVISOR JAN LANDAHL, INTERVJU NR 98, JUNI 2012

Om hänvisning till linjen, som man hade mycket av under Riksrevisionens första år, sade han att han ”aldrig i livet” skulle arbeta på det viset, eftersom han såg Riksrevisionen som en projektorganisation.

Även riksrevisor Gudrun Antemar talade om sitt ledarskap som demokratiskt. Hon talade om ledarskapet som ett sätt att skapa förutsättningar och släppa loss kraften hos människor. Liksom Lindell talade hon också om vikten av att vara närvarande bland medarbetarna och samtala med dem.

Jag har ett klart demokratiskt ledarskap och jag tror ju alltid att det bästa ledarskapet är ett ledarskap som förmår skapa förutsättningar, släppa loss kraften hos medarbetarna. Så är jag väldigt mycket visuellt också. Jag är en ’go see’-chef, som jag brukar säga. Jag är mycket med medarbetarna, jag fikar, jag försöker gå runt, jag pratar mycket. Och det var man också lite ovan vid när jag började faktiskt, men nu tror jag att man har lärt sig att vid ett möte med mig är alla synpunkter välkomna. Och jag vill inte prata med folk i rangordning, utan vi har anställt folk för att de är intelligenta och har synpunkter och då vill jag höra dem.

RIKSREVISOR GUDRUN ANTEMAR, INTERVJU NR 99, JUNI 2012

Antemar var bekymrad över den respekt som medarbetarna visade i relationen till riksrevisorerna och önskade att de vågade tala mer öppet. Samtidigt kunde hon förstå det, eftersom utredarna hade upplevt sig som väldigt kontrollerade tidigare i verksamheten. Hon upplevde också att organisationen försvarade för ledarskapet, eftersom ”avståndet är långt både från medarbetare till riksrevisorer och i motsatt riktning”.

DET TREDELADE LEDARSKAPET

Det tredelade ledarskapet på Riksrevisionen omtalades ofta som resultatet av en politisk kompromiss vid myndighetens bildande. Vissa menade att det syftade till att försvaga myndigheten, medan det i konstitutionsutskottets betänkande (Sveriges riksdag 2000/01:KU8, s. 17 f) framhölls som syftande till ”en mindre sårbarhet och en bredare kompetens”.

Vid intervjuer är riksrevisorerna i regel försiktiga med kritik gentemot modellen med det tredelade ledarskapet, men man medger att det hade varit enklare att vara ensam myndighetschef. En av de tidigare riksrevisorerna beskriver problem med att komma in och få inflytande när övriga två riksrevisorer redan var väl bekanta med varandra och vana vid att arbeta tillsammans. Det gjorde att den som kom in sist i regel var i underläge. För en person som var van vid att vara ensam myndighetschef var det svårt att underordna sig i en sådan situation, förklarade denne riksrevisor. Den finns indikation på att denna typ av situation har förekommit flera gånger under Riksrevisionens tio år, d.v.s. att en av de tre riksrevisorerna regelmässigt röstas ned av övriga två. Därmed blir det också svårt att åstadkomma förändring och det uppstår en tröghet.

När Karin Lindell tillträdde som riksrevisor år 2006 fanns en förhoppning hos många om att problemen i relationen mellan riksrevisorer och medarbetare skulle kunna åtgärdas. Hon hade rykte om sig att vara en omtyckt generaldirektör vid Konsumentverket. Förändringarna uteblev emellertid, och hon tog sällan öppen ställning mot sina kollegor i ledningen. I en intervju (nr 88, april 2007) medgav hon också att hon hade retirerat i sitt ledarskap på ett sätt som hon inte själv hade väntat sig eller kunde förklara. En av de möjliga förklaringar som hon förde fram var att byggnaden i sig inte bjöd in till att gå runt och prata. ”Det finns inte så många öppna lokaler.”

Frågan om såväl riksrevisorernas ledarskap i allmänhet, som strukturen

med ett tre-delat ledarskap, togs upp av Riksrevisionsutredningen. Utredningen förklarar att det har förekommit flera typer av problem med det tredelade ledarskapet:

En del av problemen med det tredelade ledarskapet accentuerades när det första skiftet av riksrevisor ägde rum 2006. I det underlagsmaterial som utredningen inhämtat beskrivs svårigheterna som större än väntat. Det gäller främst ut- och infasningen av den avgående respektive tillträdande riksrevisorerna. Flera medarbetare påpekar att den avgående riksrevisorerna i slutet av sin period "tappar i beslutskraft" och får mindre möjlighet att driva en egen linje i princip- och organisationsfrågor. Möjligheterna och kanske intresset hos den avgående riksrevisorerna att initiera nya granskningsprojekt begränsas eftersom ansvaret för dessa så småningom överförs till någon av de kvarvarande riksrevisorerna som i sin tur måste sätta sig in i nya projekt och granskningsområden. Ansvarsförhållandena blir oklara och bristen på kontinuitet skadar organisationen. Även infasningen av den tillträdande riksrevisorerna tar lång tid och kraft ur organisationen, sägs det; granskningsområden ska omfördelas och den tillträdande successivt lotsas in i den relativt komplicerade besluts- och arbetsprocessen.

SVERIGES RIKSDAG, 2008/09:URF1

Samma utredning återger också synpunkter från en rad intervjuer. De återges här i sammandrag.

- Riksrevisorerna har en uttalad strävan att komma överens och inta en gemensam ståndpunkt. Ibland har de svårt att enas, vilket leder till en utdragen beslutsprocess och osäkerhet i organisationen. Personkemin mellan dem har viss betydelse.
- Varje riksrevisor har ett behov av att markera sitt intresse för vissa frågor såväl gentemot de båda andra riksrevisorerna som mot övriga medarbetare. Det finns även en viss konkurrens mellan riksrevisorerna emellan om att få medial uppmärksamhet för sina granskningar.
- Fördelar som nämns med det tredelade ledarskapet är att det ger en bredare kompetensbas, en större allsidighet i beslutsfattandet, och delat ansvar vid kritik.
- De nackdelar som nämns med det tredelade ledarskapet är att det skapar otydlighet om beslut och ansvarsförhållanden, främst internt, men även externt.

- Beslutsdynamiken i en grupp på tre personer som eftersträvar konsensus leder lätt till att den av de tre ”som vill minst” får ett avgörande inflytande. De tre agerar enskilt mer försiktigt än om de hade fullt eget ansvar – beslutskompetensen blir svag.

Medarbetarundersökningar 2004–2012

I tabell 6.8 nedan har jag sammanställt medarbetarnas svar på ett antal frågor från attitydundersökningarna på Riksrevisionen under perioden 2004–2012, med anknytning till kultur och ledarskap.

TABELL 6.8 Svar på frågor avseende ledarskap och kultur, i Riksrevisionens medarbetarundersökningar 2004–2012.

	SIFO 2004	SIFO 2005	Zondera 2008	Zondera 2010	SCB 2012
Andel som instämmer i påståendet (2004–2010) eller svarar positivt på frågan (2012)					
På min avdelning/funktion har vi ett positivt utvecklings/förändringsklimat. (År 2012: "Hur nöjd är du med arbetsklimatet på din enhet?")	45 %	60 %	–	–	52 %
På RiR har vi ett positivt utvecklings/förändringsklimat. (År 2008 & 2010: "Det är en bra stämning på Riksrevisionen." År 2012: "Hur nöjd är du med arbetsklimatet på Riksrevisionen?")	11 %	20 %	27 %	–	23 %
På min avdelning/funktion kan jag öppet säga vad jag tycker.	65 %	72 %	65 %	–	–
På min RiR kan jag öppet säga vad jag tycker.	26 %	38 %	33 %	–	–
Känner mig delaktig i det som görs/beslutas på min avdelning/funktion.	43 %	60 %	–	–	–
Känner mig delaktig i det som görs/beslutas på RiR. (År 2012: "Hur nöjd är du med dina möjligheter att bidra till verksamhetens utveckling?")	12 %	14 %	–	–	35 %
På RiR känner man sig delaktig i verksamhetsidé/kultur.	8 %	17 %	–	–	–

	SIFO 2004	SIFO 2005	Zondera 2008	Zondera 2010	SCB 2012
	Andel som instämmer i påståendet (2004–2010) eller svarar positivt på frågan (2012)				
Jag känner stolthet över att arbeta på RiR.	30 %	53 %	48 %	64 %	–
Jag trivs/har roligt med mina arbets- kamrater på RiR.	64 %	78 %	–	–	–
Integrationen mellan de tidigare verksamheterna fungerar bra.	9 %	31 %	–	–	–
Jag känner förståelse för de beslut som fattas av riksrevisorerna.	19 %	18 %	–	–	–
Jag känner förtroende för ledningen på myndigheten. (riksrevisorerna/min komm.) (År 2008 & 2010: "Riksrevisorerna leder verksamheten på ett bra sätt." År 2012: "Har du förtroende för riksreviso- rernas förmåga att fullgöra sin uppgift?")	20 %	24 %	22 %	38 %	44 %
Min riksrevisor ställer tydliga krav på organisationen. (År 2008 & 2010: "Riksrevisorerna är tydliga i sin kommunikation.")	22 %	25 %	25 %	36 %	–
Min riksrevisor kommunicerar väl med medarbetarna.	22 %	24 %	–	–	–
Riksrevisorerna har en samsyn kring viktiga verksamhetsfrågor.	26 %	21 %	–	–	–
Samordningen mellan riksrevisorerna fungerar bra.	23 %	20 %	–	–	–
Riksrevisorerna tar ett gemensamt ansvar för hela verksamheten.	35 %	31 %	–	–	–
Jag har en god relation till min chef.	69 %	73 %	–	–	–
Jag är som helhet nöjd med min chefs sätt att utöva sitt ledarskap. (År 2012: "Har du förtroende för din personalansvariga chefs förmåga att fullgöra sin uppgift?")	50 %	53 %	–	–	54 %
Jag tycker att min närmaste chef behandlar mig med respekt. (År 2012: "Hur nöjd är du med din personalansvarigas chefs lyhördhet för medarbetarnas synpunkter?")	–	–	78 %	–	44 %

(fortsätter på nästa sida)

Tabell 6.8 (forts.)

	SIFO 2004	SIFO 2005	Zondera 2008	Zondera 2010	SCB 2012
	Andel som instämmer i påståendet (2004–2010) eller svarar positivt på frågan (2012)				
Jag tycker att min närmaste chef ger mig konstruktiv återkoppling på hur jag utför mitt arbete.	–	–	46 %	–	37 %
Jag tycker att de ansvariga revisorer som jag arbetar med överlag ger mig konstruktiv återkoppling på hur jag utför mitt arbete.	–	–	39 %	–	38 %
Jag tycker att de ansvariga revisorer som jag arbetar med överlag ger mig kompetent/professionell vägledning i revisionsarbetet.	–	–	53 %	–	37 %
På Riksrevisionen tar vi oss tid att diskutera och dela våra kunskaper och erfarenheter.	–	–	16 %	36 %	21 %
På Riksrevisionen uppmuntras nya idéer.	–	–	26 %	–	–
Personalpolitiken vid Riksrevisionen präglas av helhetssyn och konsekvens.	–	–	19 %	17 %	–
I mitt arbete har jag nytta av mina kunskaper och färdigheter.	–	–	79 %	85 %	45 %

Granskningsinriktning och externa relationer

I de båda föregående kapitlen har jag redogjort för förändringar av Riksrevisionens interna styrning under de första tio åren. I det följande ska vi titta närmare på de återstående två dimensionerna av granskningen, nämligen granskningsinriktning och externa relationer. I detta kapitel förklaras Riksrevisionens inriktning mot problem i valet av granskningsområden. Vidare beskrivs hur Riksrevisionen har gått från ansvarsutkrävande mot främjande samt från konfrontation mot samarbete. I viss mån flyter dessa tre områden ihop.

Problemorienterad revision

Vad ska man granska? Inte alla granskningsverksamheter har möjlighet att självständigt besluta detta, men Riksrevisionen hör till undantagen. Valet av granskningsområden är en fråga om hur man vill säkerställa att revisionen är relevant. Riksrevisionen har valt att göra detta bland annat genom att inrikta revisionen mot problem. Vi ska börja med att titta närmare på deras verksamhetsmål.

Verksamhetsmålen för effektivitetsrevisionen inom Riksrevisionen framgår av 4 § revisionslagen. Den anger att granskningen ska ta sikte på ”förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt men får också avse de statliga insatserna i allmänhet”. Det anges också att granskningen ”ska främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser (effektivitetsrevision)”.

Dessa formuleringar lämnar betydande utrymme för olika tolkning avseende hur granskningsområden ska väljas. Sedan Riksrevisionen bildades har man valt att låta en bedömning av risk och väsentlighet ligga till grund för

valet av granskningsområde. Vid ett seminarium om vad Riksrevisionens skulle granska, år 2009, frågade en riksdagsledamot hur riksrevisor Eva Lindström resonerade kring detta: ”Vad är det för typ av prioriteringar som väger tungt när ni väljer ut objekt?” (Sveriges riksdag, 2008/09:URF3, s. 135 f). Riksrevisor Eva Lindström svarade:

Vi får nog erkänna att det inte finns någon exakt vetenskap i detta. Vi fördelar inte resurser efter utgiftsområdenas storlek, utan vi ser till detta med risk och väsentlighet. [...]

Det finns andra områden som vi kanske inte har granskat så mycket. Då har vi gjort det utifrån bedömningen att vi inte har sett så tydliga problemindikationer eller risker i de fallen. Men det är inte så att vi har en genomarbetad modell för exakt hur vi ska välja mellan olika områden. I stället har vi en organisation som hjälper oss och stöder oss, tar fram ett antal förslag, genomför omvärldsbevakning, pekar på problemindikationer på ett antal områden. Sedan försöker vi tre riksrevisorer gemensamt väga ihop detta.

RIKSREVISOR EVA LINDSTRÖM VID SEMINARIUM, ENLIGT SVERIGES RIKSDAG
2008/09: URF3, S. 135–136

Relevans definierades således till stor del utifrån indikationer om problem. Risk kopplades till sannolikheten att ett problem verkligen förelåg. Detta innebar, genom omvärldsbevakningen vid Riksrevisionen, att områden som var föremål för omfattande kritik i samhällsdebatten också vid flera tillfällen blev föremål för Riksrevisionens granskning.

Man kan emellertid ifrågasätta om det är effektiv resursanvändning när man väljer att granska områden där det redan finns en allmän debatt i samhället och en växande probleminsikt.

Det är vidare inte självklart hur begreppet ”risk och väsentlighet” ska operationaliseras. Ett sätt att tolka det är att se till andelen av Riksrevisionens effektivitetsrevisionsgranskningar per utgiftsområde och jämföra med hur stor del av statsbudgeten som vart och ett av dessa utgiftsområden motsvarar. I riksrevisionsutredningen (Sveriges riksdag, 2008/09:URF3) gjordes en sådan jämförelse. Man fann då att Riksrevisionen lade en förhållandevis stor del av sina resurser på granskningar inom utgiftsområden som inte utgjorde någon betydande del av statsbudgeten. Det kan tolkas som att väsentlighet vägrade betydligt mindre tungt än risk i Riksrevisionens val av gransknings-

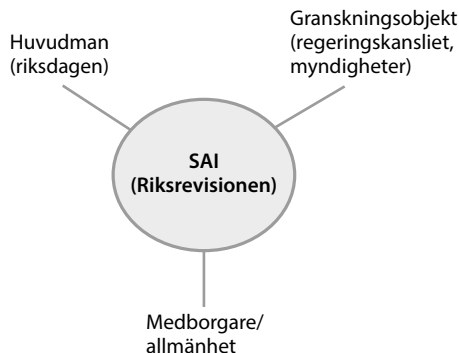
TABELL 7.1 Fördelning av Riksrevisionens rapporter 2003–2007 på olika politikområden, i jämförelse med politikområdenas andel av statsbudgeten. (Källa: Sveriges riksdag 2008/09:URF3, s. 35).

Politikområde	Antal granskningsrapporter	Andel av statsbudgeten 2006 (%)
1. Effektiv statsförvaltning	3	1,3
2. Finansiella system och tillsyn	4	0,06
3. Skatt, tull och exekution	1	1,4
6. Totalförsvaret	1	5,3
7. Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar	3	0,5
10. Integrationspolitik	1	0,4
13. Hälso- och sjukvårdspolitik	2	3,3
19. Ersättning vid arbetsoförmåga	1	16,4
21. Ekonomisk familjepolitik	1	8,3
22. Arbetsmarknadspolitik	4	8,9
25. Utbildningspolitik	1	5,6
32. Regional samhällsorganisation	1	0,3
34. Miljöpolitik	2	0,6
35. Energipolitik	1	0,2
38. Näringspolitik	3	0,3
40. Konsumentpolitik	1	0,03
43. Livsmedelspolitik	1	1,7
Sammanlagt	31	54,4

områden. Utredningen kategoriserade samtliga Riksrevisionens (effektivtetsrevisionella) granskningsrapporter från perioden 2003–2007. Resultatet visas i tabell 7.1. På politikområde nr 2, Finansiella system och tillsyn, hade man exempelvis gjort fyra granskningar, trots att det var det område som utgjorde den näst minsta andelen av statsbudgeten under det aktuella året. Utredningen konstaterade:

Mot bakgrund av skillnaderna mellan granskningsrapporternas fördelning på utgiftsområden och prioriteringarna i statsbudgeten kan inriktningen av de genomförda granskningarna 2003–2007 ifrågasättas utifrån principen om väsentlighet i valet av granskningsområden.

SVERIGES RIKSDAG, 2008/09:URF3



FIGUR 7.1 Tre viktiga relationer där en SAI kan söka legitimitet, och utifrån vilka man kan definiera relevans.

Utredningen konstaterade också att rekommendationerna i rapporterna ofta var vaga och svåra att följa upp samt att de ibland ledde till kostnadsökningar som inte värderades.

Valet av granskningsområden för effektivitetsrevisionen vid Rikskontrollen baseras fortfarande på en omvärldsanalys och man är fortfarande inriktad mot problem. I ett inriktningsbeslut från 2012 framgår att man ser probleminriktningen som ett sätt att besvara den lagformulering som jag nämnde ovan:

Effektivitetsrevisionens inriktning regleras i 4 § revisionslagen. Grundläggande för granskningens inriktning är att effektivitetsrevisionen ska ”främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser”.

Enligt rikskontrollörerna innebär detta att effektivitetsrevisionen primärt bör identifiera områden i statens verksamhet där det finns indikationer på ineffektivitet, i synnerhet med konsekvenser för statsbudgeten eller allmänna samhällsintressen. Granskningen är därmed problemorienterad och inriktas vanligen mot områden där riksdagens mål och intentioner inte uppnås.

RIKSKONTROLLEN: BILAGA TILL BESLUT OM REVISIONENS INRIKTNING, DNR 30-2012-0169

Till frågan om relevans hör mottagandet i riksdagen. Det har funnits en kritik mot Rikskontrollen sedan många år tillbaka, med avseende på värdet

av granskningsrapporterna (inom effektivitetsrevision) från Riksrevisionen i förhållande till kostnaden. Vi ska återkomma till frågan om effektivitet, men dröjer här kvar vid frågan om relevans. Vad är värdet av Riksrevisionens rapporter, i termer av den nytta som de tillför förvaltningen samt riksdag och regering?

Relevans kan sökas på olika sätt. Om en SAI väljer att markera avstånd till riksdagen såväl som granskningsobjektet, kan det bero på att man i stället ser medborgaren som sin huvudman. Man vänder sig till allmänheten i sökandet efter legitimitet och vill att allmänheten ska betrakta granskningarna som relevanta. Se figur 7.1.

En SAI:s fokus på medborgare och allmänhet kan vara en förklaring till att man väljer en problemorienterad ansats, såsom i fallet med Riksrevisionen. Genom att peka på problem och inte minst sådana som redan har varit föremål för debatt i samhället, vill man att medborgare ska uppleva granskningarna som relevanta och meningsfulla. Detta bidrar också till att man väljer att fokusera mycket på genomslag i media. Detta mediafokus blev en uttalad strategi för Riksrevisionen ett par år efter bildandet. Riksrevisionen hade då varit föremål för omfattande offentlig kritik och behövde förbättra sitt rykte. Omkring år 2005 började dåvarande riksrevisorer att betona betydelsen av granskningarna genomslag, eller *verkningsgrad*, som jag har berättat. Detta var inget som riksdagen hade efterfrågat. Senare genomfördes också en omfattande omorganisation på myndighetens kommunikationsavdelning, som också växte resursmässigt.

Att Riksrevisionen vände sig till medborgaren i sökandet efter legitimitet, kan förklaras delvis utifrån lagregleringen kring mottagandet av granskningsresultaten – eller snarare bristen på sådan reglering. Det fanns nämligen inga krav på att vare sig huvudman eller granskningsobjekt skulle behöva förhålla sig till granskningsrapporterna. Att granskningen skulle komma till nytta var därför långt ifrån självklart. I varje enskilt fall avgjorde styrelsen huruvida resultatet av en effektivitetsrevision skulle gå vidare till riksdagen. Denna rutin ändrades efter riksrevisionsutredningen: sedan år 2011 är regeringen tvungen att inkomma med en kommentar till alla granskningar inom tre månader. Riksdagens utskott är vidare mottagare för rapporterna numera, och dialogen mellan Riksrevisionen och dessa utskott har därför ökat. Detta kan tänkas bidra till en mindre konfrontatorisk inställning till riksdagen från Riksrevisionens sida.

Även i relation till regeringen förefaller Riksrevisionen i dag ha en mindre konfrontatorisk inställning. Fram till det att riksrevisionsutredningen presenterade sina kritiska rapporter, var riksrevisorernas inställning till regeringen emellertid präglad av en önskan om att kunna presentera allvarlig kritik (se t.ex. citat av riksrevisor Lennart Grufberg, intervju nr 85). Hållningen mötte kritik från Riksrevisionens egna utredare, men också från regeringen och andra externa intressenter (se intressentundersökningar från Gullers grupp). I personaltidningen Kuriren beskrev informationschefen i en kolumn våren 2005 hur Riksrevisionen uppfattas som "en ständig nagel i ögat på makten":

Våra granskningar har det senaste halvåret börjat lyftas fram i media mer och mer. I TV4 frågade sig Lennart Ekdal nyligen: Händer det något när Riksrevisionen visar tänderna och ryter till? Svaret kom i Expressen några dagar senare: 'Riksrevisionen är en ständig nagel i ögat på makten och en spark i rumpan på alla slöa byråkrater. Det är nog ingen djärv gissning att Göran Persson är mer rädd för dessa hårdgranskare än för den borgerliga oppositionen.'

KURIREN NR 02/2005, UTGIVEN 2005-04-12

Med ambitionen att framföra djärv och allvarlig kritisk etablerade man dessutom *Bågspringarprojektet*. Samtidigt började styrelsen alltmer att uppmärksamma hållningen. I samband med treårsuppföljningen av Riksrevisionens verksamhet ifrågasatte styrelsen Riksrevisionens inriktning mot problem och frågade sig varför inte Riksrevisionen även kunde lyfta fram framgångsrika fall (Riksrevisionen, 2006-12-12).

Sammantaget kan man konstatera att valet av granskningsområden inte alltid har gjorts på basis av de aspekter som riksdagen lägger vikt vid. Riksrevisionen har valt en konfrontatorisk ansats i relation till riksdag och regering, medan man har försökt att på detta vis vinna legitimitet hos medborgarna. Därmed skulle granskningarna få en mening. Riksdagens avsikt var en mer främjande – men fortfarande oberoende – dialog med granskningsobjekten, som kunde leda till att granskningarna verkligen kom till nytta ute i verksamheten. Den konfrontatoriska ansats som de tre första riksrevisorerna valde gentemot riksdag och regering ledde knappast till att granskningarna fick större genomslag i riksdagen. Det blev alltmer

uppenbart att granskningarna tvärtom kom till ytterst liten nytta. I Riksrevisionens årsredovisning för år 2005 visade man exempelvis att endast 21 av de 30 granskningar som styrelsen hade slutbehandlat under året hade överlämnats till riksdagen. Av dessa 21 rapporter var det endast tio som ledde till framställning (vilket innebär att ärendet överlämnas till riksdagen med förslag till riksdagsbeslut). Resterande elva rapporter resulterade i en redogörelse (ärendet överlämnades som information till riksdagen). År 2004 förde styrelsen vidare 17 av 21 rapporter, och av dessa ledde 12 rapporter till framställning (Riksrevisionens årsredovisning 2005, s. 17).

Av de totalt 19 framställningar som riksdagen hade slutbehandlat totalt under åren 2004–2005, ledde endast fem till bifall eller delvis bifall. Övriga 14 framställningar ledde till avslag (ibid.) Granskningarna kom således inte till någon större nytta i riksdagen. Möjligen kan den utveckling som jag har beskrivit här ha blivit självförstärkande. Den konfrontatoriska och uppfordrande inställningen från de tre första riksrevisorerna, gentemot riksdagen, gjorde att man förhöll sig tämligen kallt till granskningsrapporterna – varför Riksrevisionen blev ännu mer konfrontatorisk, i en önskan att verkligen åstadkomma förbättringar och visa på att granskningsverksamheten är meningsfull.

Av Riksrevisionsutredningen framgick att det ansågs viktigt att Riksrevisionens granskningar verkligen kommer till användning. Detta hade bland annat kommunicerats av finansutskottet:

Finansutskottet anser att den årliga uppföljningsrapport som Riksrevisionen tagit fram fr.o.m. våren 2007 väl svarar mot utskottets tidigare uttryckta önskemål om bedömningar av effekterna av Riksrevisionens granskningar. Utskottet anser att rapporten är en utmärkt början på en fördjupad uppföljning av huruvida staten får ett mer effektivt utbyte av sina insatser tack vare Riksrevisionens verksamhet. Utskottet betonar vikten av att fokus i uppföljningen ligger på effekterna i den granskade verksamheten.

SVERIGES RIKSDAG URF1, S. 61 F

Efter riksrevisionsutredningen och bytet av riksrevisorer år 2010 tycks Riksrevisionens relation till riksdag och regering har förbättrats väsentligt. En intressentundersökning år 2011 (Gullers grupp) visar hur kritik kvarstår, men hur den allmänna uppfattningen om Riksrevisionens arbete över lag tycks

betydeligt mer positiv i dag än under tidigare år. Flera av de personer som har intervjuats i undersökningen återknyter till hur det var tidigare, och talar om en brist på dialog eller öppenhet. Uppfattningen att oberoendet kanske drogs till sin extrem tidigare, genom att man anlade en alltför konfliktsökande ansats, verkar spridd.

En av de intervjuade inom Regeringskansliet betonar vikten av att Riksrevisionen kan föra en dialog med dem som granskas – och menar att detta har blivit mycket bättre med tiden. Riksrevisionen har tydligare hittat sin roll och fått ökat självförtroende, och kan därigenom också hantera sitt oberoende utan att behöva hävda sig.

’Oberoendet är en styrka. När de har lyckats föra en dialog. Det har blivit väldigt mycket bättre med tiden. I början hade de taggarna utåt men det tycker jag inte att de har nu. Öppenheten uppskattas. Men i början var de jättebarnsliga.’

REGERINGSKANSLIET (GULLERS GRUPP 2011)

Enligt rapporten menar många att Riksrevisionens granskningar skulle få betydligt större genomslag om de i större utsträckning intog en stödjande och rådgivande roll i relation till de granskade myndigheterna. En intervjuperson på riksdagen förklarar:

Jag tror att de kan jobba mer genom att ha dialog. Om den som granskas ser dem som en fiende eller som någon som kan hjälpa till att utveckla verksamheten avgör vilket genomslag de får.

RIKSDAGEN (GULLERS GRUPP 2011)

Uppfattningen tyder på att det är ett problem med Riksrevisionens inriktning mot problem och detta ”felfinneri” återkommer man till i intressentundersökningen. Detta framgår bland annat av sammanfattningen:

Fortfarande finns det personer som tycker att Riksrevisionen brister i framför allt sin stödjande funktion. Över lag finns en önskan om mer hjälp och stöd från Riksrevisionen – något man menar skulle leda till bättre effektivitet inom statsförvaltningen i stort. Att ”bara sitta på läktaren och peka på fel”, utan att vilja ge råd och stöd till förbättringar, menar flera är slöseri med skattebetalarnas pengar.

GULLERS GRUPP 2011

Intressant att notera i undersökningen (Gullers grupp 2011) är att riksdagen förefaller mer positiv till Riksrevisionen än vad de granskade myndigheterna är. Den sistnämnda gruppen uttrycker bland annat tveksamhet kring kompetensen hos utredarna från Riksrevisionen, kring inriktningen mot att kritisera och döma, men de är också tveksamma till värdet av granskningsrapporterna. Man pekar exempelvis på att de problem som identifieras i dessa granskningar ofta redan är kända. Över lag synes dock utvecklingen positivare än i tidigare intressentundersökningar.

Under senare år har Riksrevisionen arbetat närmare utskotten i riksdagen. Det är ett sätt att öka utsikterna att rapporterna ska komma till nytta (intervju nr 99 med riksrevisor Gudrun Antemar) och intressentundersökningen tyder på att det har varit positivt. Valet av granskningsområden baseras emellertid fortfarande på omvärldsanalysen, och därför är det inte ovanligt att Riksrevisionen väljer att granska just de områden som för tillfället är aktuella i samhällsdebatten. Det finns således fortfarande ingen koppling mellan utgiftsområdets storlek och valet av granskningsområde, trots att riksrevisionsutredningen (Sveriges riksdag, 2008/09:URF3) lyfte fram detta som ett problem. Man fortsätter också sin inriktning mot problem, snarare än ett bredare lärande utifrån såväl lyckade som mindre lyckade exempel.

Jag inledde med att citera 4 § revisionslagen. Där står bl.a. att granskningen ”ska främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser (effektivitetsrevision)”. Jag har visat hur tidigare riksrevisorerna såväl som nuvarande riksrevisorerna har valt att tolka formuleringen som att Riksrevisionen ska välja granskningsområde utifrån en bedömning av risk och väsentlighet och med fokus på förmodade problem. Samtidigt har jag visat hur det finns möjlighet att tolka formuleringen annorlunda och hur även intressenter har efterlyst en mer främjande ansats, med mindre tendens till ”felfinneri”. Riksrevisionsutredningen gick också på denna linje, och även i Riksrevisionens styrelse har inriktningen mot problem ifrågasatts¹. Riksrevisionsutredningen (Sveriges riksdag, 2008/09:URF3) efterlyste dessutom bredare granskningar, som tog

1 ”Ett antal ledamöter uttalade önskemål om att Revisionen i sina rapporter inte bara ska ta upp det som är mindre bra utan att man också bör kunna peka på goda exempel.” skriver sekreteraren Jörgen Nilsson i en sammanfattning av styrelsens uppföljningsdiskussion den 27 sep. 2006. Till grund för diskussionen vid detta styrelsemöte låg ett PM som sammanfattade myndighetens första tre verksamhetsår.

sikte på större frågor, snarare än granskningar inriktade på smala frågor och en enstaka myndighet. Här finns också en hel del kvar att göra, även om Riksrevisionen med sina ”program” delvis försöker att arbeta på detta vis.

Från ansvarsutkrävande mot främjande revision?

Effektivitetsrevisionen vid Riksrevisionens företrädare – RRV och Riksdagens revisorer – låg i linje med vad som har blivit standard internationellt, nämligen en inriktning mot ”de tre E:na”: *economy*/hushållning, *efficiency*/resursutnyttjande samt *effectiveness*/måluppfyllelse eller samhällsnytta². I 4 § revisionslagen hade granskningsinriktningen inte reglerats mer än vad jag redogjorde för i avsnittet ovan, om granskningens inriktning:

Den granskning som avses i 2 § skall främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt men får också avse de statliga insatserna i allmänhet. Granskningen skall främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser (effektivitets-revision).

Resultatet av granskningen skall, om den inte avsett endast förberedande åtgärder, redovisas i en granskningsrapport.

4 § REVISIONSLAGEN

År 2011 infördes emellertid ett förtydligande i denna paragraf och jag ska återkomma till detta.

Trots att det fanns en tydlig tradition inom effektivitetsrevision i staten, och trots att riksdagen i samband med Riksrevisionens bildande inte hade efterlyst någon förändring på detta område, valde de tre första riksrevisorerna att genomföra en grundläggande inriktningsförändring med start direkt hösten 2003. Denna inriktning skulle man komma att ändra först i och med att riksrevisionsutredningen började framföra sin kritik år 2008–2009.

Jag berättade i kapitel 2 om hur effektivitetsrevisionen kan inriktas antingen mot ansvarsutkrävande eller främjande. Till detta kopplade jag resonemang kring granskning av regelefterlevnad eller en bredare granskning, med mer utrymme för skönsmässiga bedömningar. Det är detta vägval

2 Översättning från Sveriges riksdag, 2008/09: URF3, t.ex. s. 7.

som det här avsnittet behandlar. Det är, som har framgått, också nära knutet till valet mellan en granskning inriktad mot problem eller en mer förutsättningslös granskning.

Av min redogörelse i kapitel 5–6 framgår att utredarna på Riksrevisionen över lag var kritiska mot ändringen av granskningens inriktning. Samtidigt var kraven tydliga, i synnerhet från riksrevisorerna Lennart Grufberg och Eva Lindström. Kjell Larsson höll en lägre profil i dessa frågor under den relativt korta tid som han satt som riksrevisor och Karin Lindell var relativt kritisk, men fick svårt att vinna gehör för sin hållning. Under de fem år då Lindström och Grufberg tillsammans styrde Riksrevisionen blev inriktningen mot ansvarsutkrävande därför tongivande. När Claes Norgren tillträdde skedde ingen större förändring, utan det var först i och med riksrevisionsutredningen som man kunde se riksrevisorerna backa i frågan om granskningens inriktning.

Utredarnas massiva kritik mot riksrevisorerna under de första åren kan förstas delvis som en konsekvens av denna förändring av inriktningen. Samtidigt som man tydligt gick mot granskning av regelefterlevnad och med syfte att presentera underlag för riksdagens ansvarsutkrävande, ökade också kontroll och standardisering av granskningsarbetet internt. Den professionella autonomin i granskningsarbetet minskade väsentligt och många upplevde att arbetet trivialiserades.

Lindström och Grufberg var internt tydliga med att man inte längre arbetade med främjande revision inom effektivitetsrevisionen. Grufberg förklarade:

Effektivitetsrevisionen var ju innan mycket av främjande, att man föreslog en del förbättringar ute på myndigheter för att öka effektivitet och annat, men det var väldigt lite av ansvarsutkrävande. [...] Vi har det här med att fördela ansvar, granska efter normer och att liksom möjliggöra ett ansvarsutkrävande, som vi tycker är viktigt i revisionen. Det är ju någonting som inte medarbetarna hade samma uppfattning som vi hade i början, utan det är ju en diskussion som vi har fått föra och där fortfarande det inte finns en fullständig acceptans. Det finns naturligtvis en omsättning i både personal och annat, men det är alltså många som vill jobba kvar på det gamla sättet. [...] Och det är ju en förskjutning i varje rapport där vi kanske vill ändra granskningsfrågor för att bli mer skarpa.

RIKSREVISOR LENNART GRUFBERG, INTERVJU NR 71, JAN. 2006

Inriktningen mot ansvarsutkrävande innebar emellertid att man ”jagade syndabockar”, upplevde riksrevisor Karin Lindell, som var kritisk mot ansatsen. Det kan vara en förklaring till det begränsade genomslag som Lindell tycktes få bland den grupp riksrevisorer som då styrde myndigheten. Lindström och Grufberg var nämligen av en helt annan uppfattning. Även sedan Grufberg hade lämnat sin position år 2007 fortsatte Lindström att driva inriktningen. Hon förklarade:

Jag tror att en sådan sak som vi brottas med nu, det är det här med att fördela ansvar. Och den frågan kommer ju upp. Det var bl a Karin som sade det, med anledning av vad Per sade, att: 'Varför ska vi hålla på och jaga syndabockar?'. Och då tror jag, om jag ska vara alldeles uppriktig, att då har man inte förstått skillnaden mellan revision och annan utredningsverksamhet. Det är något som verkligen utmärker revision jämfört med annat, att man inte bara pratar om systemfel, utan att man säger 'Vad är det regeringen borde ha sagt till AMS?'

EVA LINDSTRÖM, INTERVJU NR 72, 2006-01-20

Som citatet anger ansåg Eva Lindströms att det var ansvarsutkrävandet som skilde revision från allmän utredningsverksamhet. Just att skilja revision från utredningsverksamhet ansågs viktigt, av Eva Lindström och Lennart Grufberg och de återkom ofta till detta. Definitionen av skiljelinjen gjordes främst utifrån frågan om ansvarsutkrävande.

En utredare som var engagerad i Vägen-projektet (ett projekt med uppdrag på att skapa en vägledning för effektivitetsrevisionen) förklarade att det var mycket svårt, eftersom riksrevisorer och utredare hade så olika uppfattning i denna fråga: ”det känns som att man balanserar på en knivsegg hela tiden, mellan ledningens krav och medarbetarnas förhoppning”. Utredaren fortsatte:

Det är en pedagogisk process väldigt mycket, för det gäller att både ha kvar medarbetarnas förtroende och ansvarsutkrävande ledningens och den dag man upplevs som att man är ledningens lakej då kan man lika gärna slänga alltihop, då har det tappat sitt värde.

INTERVJU NR 82, MARS 2007

Inom Vägen-projektet försökte man således att finna en mellanväg, som skulle göra att man kunde undvika att inskränka granskningen till en fråga

om regelefterlevnad, men ändå utan att skapa konflikt med riksrevisorerna, som var helt inriktade på just detta. Utredaren ovan (intervju nr 82) beskrev den lösning som man hade föreslagit för riksrevisorerna – en lösning som innebar att man kompletterade formella normer och regler med en kategori som kallades *berättigade krav*:

Man säger att man ska utgå från en norm. Det är en ganska svår sak. En norm i juridisk bemärkelse är en regel, det är inte som en norm i allmänt tal. Om man då tänker sig att det finns andra typer av uttalanden, som man också kan ha som en sorts utgångspunkt, uttalanden eller önskemål, sen finns det någon sorts berättigade krav som är en rimlighetsbedömning. Då har vi sagt att man i stället utgår från ett problem eller tänkt problem i samhället, så kan man pröva det problemet mot den samlade bedömningsgrunden, som är normer, berättigade krav och effektivitetskrav. Vad är effekten för medborgaren, var i kedjan går det snett? [...] Utgår man bara från normer är risken att man hamnar i det som brukar kallas compliance-granskningar.

INTERVJU NR 82, MARS 2007

I gruppen hade man också försökt tala om ett medborgarperspektiv och de var imponerade när de såg hur snabbt denna tanke fick fäste bland riksrevisorerna:

Redan några dagar senare hör man i retoriken att de börjar prata om probleminventering och att de börjar prata om medborgarperspektiv och nu står ju medborgarperspektivet med i vår gransknings- och verksamhetsplan.

INTERVJU NR 82, MARS 2007

Som jag nämnde i avsnittet ovan, om val av granskningsområde, så kan detta fokus på medborgaren vara en förklaring till den mer konfrontatoriska hållning som man hade i relation till huvudman och granskningsobjekt under dessa år.

I en forskningsstudie (Grönlund, Svärdesten & Öhman, 2011) granskades samtliga rapporter som Riksrevisionen hade släppt inom effektivitetsrevision, under perioden 2003–2008. De använde ett klassificeringsschema med följande kategorier, som även tog hänsyn till i vilken mån (tre nivåer) de innebar granskning av regelefterlevnad.

- 1 Ekonomi
- 2 Effektivitet
- 3 Måluppfyllelse
- 4 System
- 5 Administration
- 6 Målrelaterad revision
- 7 Policy-revision
- 8 Empiriskt grundad revision (regelefterlevnad)

Studien visade att enbart 18 av totalt 150 (eller 16 av 120 selekterade) granskade rapporter behandlade traditionella revisionsfrågor, d.v.s. frågor om de tre E:na (*economy/hushållning, efficiency/resursutnyttjande* samt *effectiveness/måluppfyllelse* eller samhällsnytta³). I stället behandlades frågor som klassificerades som *utvidgad revision*, såsom granskning av regelefterlevnad. I genomsnitt avsåg en av tre rapporter frågor om regelefterlevnad. Resultaten av studien sammanfattas i tabell 7.2. Den visar hur ytterst få rapporter från Riksrevisionen som hade en traditionell ansats (fokus på tre E) och hur dessa var ännu färre om man tog bort dem som var inriktade mot regelefterlevnad. Utöver att resultaten är intressanta i sig, belägger studien också i viss mån sambandet mellan en inriktning mot ansvarsutkrävande och en inriktning mot regelefterlevnad.

Som jag har nämnt var Riksrevisionen under samma period (åren 2003–2010) i hög grad var inriktad mot konfrontation i såväl relationen till riksdagen som i relationen till granskningsobjektet. Denna inställning ligger också nära inriktningen mot ansvarsutkrävande. Med en främjande ansats

TABELL 7.2 Typ av effektivitetsrevision på Riksrevisionen år 2003–2008.

Källa: Grönlund, Svärdsten & Öhman, 2011, s. 117)

Degree of compliance audit	Audit type			Total
	Traditional VFM (1–3)	Extended VFM (4–7)	Empirically-grounded VFM (8)	
0 (no degree)	6	41	2	49
1–2 (some or strong degree)	12	73	16	101
Total	18	114	18	150

3 Översättning från Sveriges riksdag, 2008/09: URF3, t.ex. s. 7.

finns mer utrymme för dialog. En intressent på Regeringskansliet förklarade i en intressentundersökning (Gullers grupp, 2007) att denne upplevde att Riksrevisionen försökte att vara oberoende ”genom att vara fienden” och att det inte var bra. Detta var också en farhåga som också riksdagsledamoten Anders G. Högmark (m) uttalade, redan vid Riksrevisionens bildande (Dagens Nyheter, 2003-07-04). Högmark hade varit första vice ordförande i Riksdagens revisorer under många år. Avstånd till riksdagen är inte bara bra, menade han, utan tvärtom kan sådant avstånd göra myndigheten svagare. Det är dessutom principiellt fel med ett alltför stort sådant avstånd:

Man har velat kapa banden helt med riksdagen. Men banden ska inte kapas. Det är ju riksdagens myndighet, säger Anders G Högmark.

DAGENS NYHETER, 2003-07-04

Dessa uttalanden gjordes i samband med omfattande kritik i media mot riksrevisorernas val att inte rekrytera någon chef från Riksdagens revisorer, men däremot många från RRV.

Genom att riksrevisorerna valde att inrikta effektivitetsrevisionen mot ansvarsutkrävande och regelefterlevnad gjorde de ett betydande avsteg från vad som var riksdagens intentioner vid reformen. Eftersom riksrevisorerna fortsatte att markera distans till riksdagen fanns inte heller en sådan lyhördhet som hade kunnat bidra till att problemet uppmärksammades eller löstes utan reglering, inom ramen för en informell dialog. Det var en anledning till att riksrevisionsutredningen och de lagändringar som utredningen föreslog blev nödvändiga. Riksrevisorerna Eva Lindström och Claes Norgren var tydliga med att de ansåg att riksdagen inte skulle kunna påverka granskningens inriktning på något vis, vilket bl.a. framgick av deras yttrande till riksrevisionsutredningens slutbetänkande (Sveriges riksdag 2008/09:URF3). De motsatte sig där en precisering av effektivitetsrevisionens inriktning i 4 § revisionslagen. Ett av de skäl som de angav för sitt avstyrkande var följande:

Oberoende av det konkreta innehållet i den föreslagna ändringen är det betänkligt att en ändring i lagen görs med syftet att förtydliga effektivitetsrevisionens inriktning. Detta riskerar att uppfattas som en insnävning av den oberoende ställning som riksrevisorerna fått genom regeringsformen.

RIKSREVISIONEN 2009B, S. 2

I sitt slutbetänkande (Sveriges riksdag, 2008/09:URF3) förklarade emellertid riksrevisionsutredningen klart och tydligt att man ansåg att den ändring av effektivitetsrevisionens inriktning, som riksrevisorerna hade genomfört, aldrig hade efterfrågats av riksdagen. Tvärtom hade man förväntat sig att Riksrevisionen skulle bygga vidare på den revisionstradition som redan hade inrättats av de tidigare granskningsorganen:

Frågan om effektivitetsrevisionens innehåll och inriktning blev inte föremål för någon större diskussion i förarbetena till Riksrevisionsreformen. Den revisionslag (2002:1022) som infördes med reformen överensstämmer till stor del med vad som tidigare gällde för Riksdagens revisorer.

Varken i riksdagens riktlinjer eller beslut om Riksrevisionsreformen (1999/2000:RS1, 2000/01:KU8) eller i andra förarbeten finns något som indikerar att riksdagen förväntade sig en annan inriktning av effektivitetsrevisionen än den som gällde före reformen. Detta får tolkas som att verksamheten skulle fortsätta med samma inriktning som tidigare och i enlighet med den professionella tradition som utvecklats under flera årtionden.

SVERIGES RIKSDAG, 2008/09:URF3, S. 7

Riksrevisionsutredningen mende att inriktningen ansvarsutkrävande inte speglade formuleringarna i revisionslagen. I granskningsplanen för år 2009 anges ett antal inriktningspunkter för revisionen, varav samtliga – utom den som gäller ansvarsutkrävande – speglar den viktiga 4 § i revisionslagen, påpekar utredningen (ibid, s. 8). Man förklarar vidare:

Riksdagens intentioner och förväntningar var att huvuddelen av Riksrevisionens effektivitetsgranskningar skulle ligga inom ramen för den traditionella effektivitetsrevision som utvecklats av Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket samt den huvudinriktning som revisionslagen anger. Utredningen konstaterar dock, utifrån de kartläggningar och analyser som genomförts, att Riksrevisionens effektivitetsrevision under perioden 2003–2007 huvudsakligen varit inriktad på granskning av regelefterlevnad. Samtidigt har den s.k. traditionella effektivitetsrevisionen – som manifesteras i granskning av hushållning, resursutnyttjande och måluppfyllelse/samhällsnytta – varit relativt liten.

SVERIGES RIKSDAG, 2008/09:URF3, S. 10

Utredningen förklarade att effektivitetsrevisionens inriktning ”ska vara” (ibid, s. 11) av den traditionella typen av granskning, d.v.s. revision inriktad mot hushållning, resursutnyttjande, måluppfyllelse och samhällsnytta. Man förklarade också att man förväntade sig mer konkreta förslag till förbättringar, i enskilda granskningsrapporter såväl som i den årliga rapporten. I anslutning till dessa förslag såg man gärna se att Riksrevisionen angav en beräkning av vad kostnaden för rekommenderade åtgärder skulle kunna bli, för att undvika omotiverade kostnadsökningar. Upplevelsen var att rekommendationerna i regel annars var alltför övergripande och principiella till sin karaktär. Vidare ville Riksrevisionsutredningen se mer av en helhetssyn på statsförvaltningen i Riksrevisionens rapporter.

Utredningen var tveksam till värdet av det samarbete mellan årlig revision och effektivitetsrevision som de tre första riksrevisorerna hade velat skapa, genom en organisation som blandade dessa båda professioner. Det skulle dröja till år 2013 innan riksrevisorerna valde att lämna denna organisationslösning, trots återkommande kritik från utredarna genom alla år.

Inom såväl årlig revision som effektivitetsrevision ville utredningen se mer av en främjande ansats. Om den årliga revisionen förklarade man:

Det är inget självändamål att avge revisionsberättelser med invändning. Målet för den årliga revisionen bör snarare vara att alla fel och brister ska rättas till av revisionsobjekten så att årsredovisningarna ger en rättvisande bild och följer de gällande regelverken och så att Riksrevisionen slipper rikta kritik.

SVERIGES RIKSDAG, 2008/09:URF3, S. 13

Den främjande ansatsen talar man om som en ansats inriktad mot lärande:

Att främja innebär att effektivitetsrevision inte bara är en fråga om kontroll utan att resultatet av granskningen också ska kunna användas i en lärprocess där observerade brister identifieras, analyseras och vidareförmedlas.

SVERIGES RIKSDAG, 2008/09:URF3, S. 22

I utredningen hänvisar riksdagen till INTOSAI:s skrivningar och förklarar att som utredningen ser på effektivitetsrevision, så är det en revisionstyp som inte ska begränsas av alltför många regleringar. Man förklarar att

effektivitetsrevisionen ska vara öppen för olika metoder, men också olika bedömningar och tolkningar av materialet. Man betonar också att denna typ av revision ställer höga krav på revisorns skicklighet, eftersom produktivitet och effektivitet är komplexa frågor, som kräver att många perspektiv och frågor vägs in i ett omfattande analysarbete. Effektivitetsrevisionen beskriver man enligt följande:

Medan årlig revision använder sig av fasta normer och standarder är effektivitetsrevisionen mer flexibel i valet av ämnen, granskningsobjekt, metoder och slutsatser. Effektivitetsrevision är ingen regelbunden revision med formaliserade utlåtanden och har inte, som den årliga revisionen, sina rötter i den privata sektorn. Effektivitetsrevision ska vara en oberoende undersökning av engångskaraktär och är till sin natur vitt omfattande och öppen för bedömningar och tolkningar. Till sitt förfogande måste effektivitetsrevisionen ha ett brett urval av undersökande och utvärderande metoder, och den måste operera från en helt annan kunskapsbas än vad traditionell redovisningsrevision gör.

Effektivitetsrevisionen ska inte vara strömlinjeformad. Avancerad effektivitetsrevision är ett komplext undersökningsarbete som kräver flexibilitet, fantasi och analytisk skicklighet. Strömlinjeformade procedurer, metoder och normer kan i själva verket hämma effektivitetsrevisionens utveckling och funktion. Följaktligen ska man undvika normer och kvalitetssäkrings-system som är alltför detaljerade. Utveckling och praxis måste bygga på att lära av erfarenheterna.

SVERIGES RIKSDAG, 2008/09:URF3, S. 25 F

Riksdagens mottagande av Riksrevisionsutredningens rapporter visar att det fanns ett stort stöd i riksdagen för de tankar som framfördes i dessa. Såväl konstitutionsutskottet som riksdagsstyrelsen ställde sig bakom utredningen, trots att invändningar hade förts fram av bl.a. riksrevisorerna. Utredningen ledde också till en rad lagändringar. Det är ovanligt med så pass kritiska och långtgående riksdagsutredningar. Även det faktum att lagändringarna drevs igenom trots kritik från riksrevisorerna är anmärkningsvärt och ovanligt. Det kan inte tolkas annorlunda än som ett uttryck för ett utbrett missnöje med Riksrevisionen i riksdagen och bland övriga intressenter.

Riksrevisorerna valde inte enbart att avvika från vad som var riksdagens intentioner, utan också mot en vedertagen internationell praxis, utvecklad av

INTOSAI. Riksrevisorerna hade utvecklat effektivitetsrevisionen i riktning mot vad som internationellt betecknas som *compliance audit* eller *accountability auditing*. INTOSAI menar att traditionell effektivitetsrevision kräver en betydligt mer omfattande och komplex analys än vad som ryms inom sådan revision:

Accountability auditing has the advantage that it is often easier to carry out and that it corresponds to the conventional picture of auditing. The problem, however, is that efficiency and effectiveness are complex issues which demand more comprehensive analyses (of conditions and circumstances outside the control of the auditees). Accountability auditing also involves risks – the perspective and scope must be limited, which in turn unduly limits the possibility of making an independent analysis. If, on the other hand, focus is placed on problems observed and possible causes, this facilitates audits covering the areas of responsibility of several different parties. Conditions are thereby created for comprehensive analyses. It must be stated, however, that this approach makes greater demands in terms of the skills of auditors.

INTOSAI, IMPLEMENTATION GUIDELINES FOR PERFORMANCE AUDITING, S. 28

Till följd av riksrevisionsutredningen ändrades bl.a. den viktiga 4 § i revisionslagen. Det mellersta stycket i följande utsnitt ur lagen lades till, gällande från och med den 1 januari 2011.

Den granskning som avses i 2 § ska främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt men får också avse de statliga insatserna i allmänhet. Granskningen ska främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser (effektivitetsrevision).

Effektivitetsrevisionen ska huvudsakligen inriktas på granskning av hushållning, resursutnyttjande, måluppfyllelse och samhällsnytta. Som ett led i effektivitetsrevisionen får förslag lämnas om alternativa insatser för att nå avsedda resultat.

Resultatet av granskningen ska, om den inte avsett endast förberedande åtgärder, redovisas i en granskningsrapport.

Det mellersta stycket innebär ett förtydligande av effektivitetsrevisionens inriktning.

I samband med att riksrevisionsutredningen ifrågasatte inriktningen av effektivitetsrevisionen vid Riksrevisionen år 2007-2009, ändrade riksrevisorerna inriktning och tonade ned sitt tidigare fokus på ansvarsutkrävande och formella normer (Sveriges riksdag, 2008/09:URF3, s. 10).

Nu sittande riksrevisorer menar att man i dag är inriktad mot främjande revision, att granskning av regelefterlevnad endast görs undantagsvis, och att man inte fokuserar på ansvarsutkrävande. Riksrevisor Gudrun Antemar förklarar (intervju nr 99, juni 2013):

Ja, när det gäller ansvarsutkrävande så är det ju väldigt enkelt, för jag tror faktiskt inte jag har använt ordet sedan jag kom hit. Det ligger också i frihetsgraderna. När man blir riksrevisor så har man ett uppdrag från riksdagen. Man är oberoende, inte bara i förhållande till sina kollegor här och nu, utan över tid, vilket innebär att jag respekterar mina tidigare kollegor. Det var deras oberoende, som de valde att utöva sitt uppdrag. Jag väljer att utöva mitt uppdrag och sen vill jag ju ha ett professionellt förhållningssätt till dem jag arbetar med just nu, men också till de tidigare. Jag har nog aldrig tänkt mig att använda termen ansvarsutkrävande, men däremot tycker jag det är viktigt att klarlägga förutsättningarna för ansvarstagande. Och det är ett annat sätt att närma sig frågan, men som är viktig för medborgarna. Och då tycker jag man har ett främjande perspektiv. När det gäller regelefterlevnad så är det klart att det blir ganska enkelt om man skulle göra den typen av granskningar, men ibland kanske det skulle vara en granskning som passar, jag vill inte säga att man inte får.

En undersökning bland revisorerna inom effektivitetsrevision november 2011 indikerar emellertid att förändringen i inriktning fortfarande inte har effektuerats helt och hållet. I undersökningen fick respondenterna förhålla sig till olika påståenden på en skala från 1 till 5, där 1 innebar att man inte alls höll med om påståendet och 5 innebar att man helt höll med om påståendet. I undersökningen anger 63 procent att man upplever att innebörden av riksdagsbeslutet om effektivitetsrevisionens inriktning *inte* har diskuterats ingående bland chefer och medarbetare, eller också är man tveksam på denna punkt. Så många som 72 procent av respondenterna anger att man i dag är mindre inriktad mot regelefterlevnad än förut, medan 16 procent upplever

TABELL 7.3 Svar på forskningsenkät till effektivitetsrevisorerna på Riksrevisionen maj 2011 (källa: Bringselius, 2011).

		Instämmer inte (1–2)	Tveksam (3)	Instämmer (4–5)	Ej svar/ vet ej	Totalt	Genom- snitt
20. Innebörden av det senaste riksdagsbeslutet om effektivitetsrevisionens inriktning (juni 2010) har ingående diskuterats bland chefer och utredare.	Antal	18	19	22	6	65	3,00
	Procent av svarande	31	32	37	–	100	
21. Samma riksdagsbeslut har medfört en starkare betoning av effektivitet i granskningarna, snarare än regel efterlevnad.	Antal	9	7	42	7	65	3,72
	Procent av svarande	16	12	72	–	100	
22. Samma riksdagsbeslut har medfört ett klart avståndstagande från fokus på ansvarsutkrävande från Riksrevisionens ledning.	Antal	21	19	10	15	65	2,72
	Procent av svarande	42	38	20	–	100	
23. Effektivitetsrevisionen är i praktiken (jämför ord och handling) inte längre inriktad mot ansvarsutkrävande.	Antal	15	21	17	12	65	3,04
	Procent av svarande	28	40	32	–	100	

motsatsen. Endast 20 procent upplever att riksrevisorerna retoriskt *helt* har tagit avstånd från inriktningen mot ansvarsutkrävande. Totalt 42 procent anser motsatsen, och 38 procent är tveksamma. Även när det gäller revisionspraktiken uppfattar många att man fortfarande arbetar mycket med ansvarsutkrävande – endast 32 procent instämmer i att man i praktiken har slutat arbeta med denna inriktning. Se tabell 7.3.

Man kan vidare konstatera att många av effektivitetsrevisionens rapporter undersöker måluppfyllelse (*effectiveness*), enligt vägledningen för effektivitetsrevisionen (Riksrevisionen 2012). Verksamhetsmålen är därför ”en klassisk bedömningsgrund” för effektivitetsrevisionen, skriver man i denna vägledning (s. 26). Denna tonvikt har man haft sedan lång tid tillbaka, i den mån man har fokuserat på de tre E:na. Redan i underlaget inför styrelsens 3-årsuppföljning av Riksrevisionens verksamhet konstaterade man att det var betydligt vanligare att man granskade måluppfyllelse, än att man granskade hushållning (*economy*) eller effektivitet (*efficiency*):

God hushållning med offentliga medel (C) är däremot något som mera sällan varit något tydligt, centralt värde i Riksrevisionens granskningar. Granskningar som säger något om samhällsekonomisk effektivitet (F) och andra långsiktiga aspekter är också ovanliga.

RIKSREVISIONEN, 2006-09-20, S. 11

Granskning av uppfyllelse av explicita mål ligger närmare granskning av regelefterlevnad än vad andra typer av granskning av effektivitet gör. Det kan därför diskuteras i vilken utsträckning man i praktiken har distanserat sig från regelefterlevnadsgranskningen.

Från konfrontation mot samarbete?

På RRV och Riksdagens revisorer hade man mer eller mindre nära – eller åtminstone samarbetsinriktade – relationer till regering respektive riksdag. Även om det presenterades kontroversiella och kritiska rapporter från båda dessa organisationer, var tonen över lag orienterad mot dialog och främjande. Det innebär att man försökte bygga förtroende för sina studier och etablera ett samtal om hur berörd verksamhet kunde förbättras. Detta skulle komma att förändras i och med Riksrevisionens bildande.

Fram till omkring år 2010 uttrycktes det en ökande kritik bland utredare såväl som externa intressenter mot Riksrevisionens attityd gentemot riksdag, regering och granskningsobjekt. Samtidigt upplevde i synnerhet utredare att riksrevisorerna år 2003–2010 blev alltmer orienterade mot media. Kritiken kom inte minst från årlig revision, där granskningar sällan ledde till kritik eller pressmeddelanden. Där hade man inte heller den problemorientering som man har inom effektivitetsrevision. Slutsatsen att en verksamhet fungerande väl ansågs därför lika legitim som motsatt slutsats. En årlig revisor berättade:

Det jag tycker är att ledningen har sådant fokus på de här mediala EFF-rapporterna. [...] Är varje EFF-rapport verkligen värd ett pressmeddelande? undrar jag. Jag har jobbat med EFF-projekt och ringer jag och förklarar att jag jobbar med den och den granskningen, då hör jag att folk vill bli av med en. En årlig revisor kan i princip ringa till vem som helst i organisationen, man blir alltid väl mottagen, för man vet att vårt primära syfte är kvalitetsförbättring. Men vad är det primära syftet med en EFF-rapport? Först gör du

en förstudie, där du bekräftar din tes om att någonting är dåligt ställt verkligen stämmer. Sen gör du en huvudstudie, där du går in och verkligen grottar i det där dåliga stället. Sen skickar du iväg ett pressmeddelande. Vad är det som händer då, vad är det för kvalitetsförbättring? Jo, i princip är det så att någon som redan är sjuk och ligger och kvider, när den ligger på marken och kvider för att den är sjuk, då sparkar du honom i magen, det är ungefär vad du gör. Det är det som är helt sanslöst. Medan vi i årlig revision, vi kan faktiskt gå in och göra en granskning och verifiera: 'ja men det här fungerar bra'. Ja men då gör vi ingen avrapportering, vi gör muntlig rapportering. [...] Det är faktiskt en viktig iakttagelse för oss i en vanlig revision, men EFF-arna, där ska man gå in på förekommen anledning och så ska man sparka på den som redan ligger.

REVISOR INOM ÅRLIG REVISION, INTERVJU NR 92, JUNI 2007

Med nuvarande riksrevisorer har man fortfarande ett problemfokus i sina granskningar och Claes Norgren försvarar detta, liksom de tidigare riksrevisorerna gjorde, med att det är ett sätt att hushålla med pengar. Genom att bara fokusera på områden där det finns ett förmodat problem riskerar man inte att lägga pengar på utredningar ”i onödan”:

Dels kan väl jag tycka att det är allmänt klok hushållning med resurser. Sen är det ju en tradition. Det är en del av det effektivitetsrevisionen har varit hela tiden.

RIKSREVISOR CLAES NORGRÉN, INTERVJU NR 97, JUNI 2012

Intressentundersökningar har genomförts regelbundet på Riksrevisionen (t.ex. av Gullers grupp 2007, 2009, 2011). De visar hur många intressenter upplever Riksrevisionen som i hög grad inriktad mot konfrontation, och mindre mot dialog och samarbete. Utvecklingen har dock gått i positiv riktning, som man slår fast i undersökningen år 2011.

Jag har beskrivit hur externa intressenter, däribland riksdagen, har upplevt att Riksrevisionen hade en *alltför* konfrontatorisk inställning i relation till såväl granskningsobjekt som riksdag. Detta framgår även av riksrevisionsutredningens slutbetänkande, där man dessutom konstaterar att Riksrevisionen aldrig gav den skjuts åt riksdagens utredningsarbete som man hade förväntat sig:

Inrättandet av Riksrevisionen förväntades ge skjuts åt arbetet i riksdagen med revision, uppföljning och utvärdering. Så blev det inte – kontakterna är få och sporadiska. Några intervjupersoner säger att det fanns en mer positiv inställning till Riksdagens revisorer tack vare regelbunden kontakt och diskussioner om granskningsförslag. Vidare framförs att Riksrevisionen har producerat få granskningar inom vissa utskottsområden som har en stor andel av statsbudgeten. Detta har föranlett kommentarer som ”Riksrevisionen siktar inte på samma sätt som riksdagen”. Granskningsplanen anses vara för allmänt hållen och ger ingen konkret information om vad revisionen planerar för granskningar inom respektive utskottsområde.

SVERIGES RIKSDAG 2008/09:URF3, S. 45

Enligt utredningen var externa intressenter är också kritiska till Riksrevisionens inriktning mot problem och vissa ansåg att de borde kunna lyfta fram mer positiva aspekter.

Allmänt sett borde Riksrevisionen ha som ambition att samarbeta och dela med sig av erfarenheter hellre än att välja konfrontation och ägna sig åt att finna fel, menar en myndighetschef. Andra framhåller att en fungerande dialog med myndigheterna och en ökad inriktning på samarbete skulle öka förtroendet för Riksrevisionen.

SVERIGES RIKSDAG 2008/09:URF3, S. 46

Riksdagens intention var att Riksrevisionen skulle samarbeta med riksdag och granskningsobjekt, men på ett sätt som säkrade myndighetens oberoende i dessa relationer. Genom att diskussionen vid reformen i hög grad var fokuserad på frågan om oberoendet, men också det faktum att samma granskningsmyndighet skulle ha ansvar för granskningen av hela beslutskedjan i den verkställande makten, kan man ha hamnat i en situation där de första tre riksrevisorerna kände sig pressade att svara upp med emfas mot denna förväntan. Ett sätt att försöka göra det är att markera sitt oberoende genom att anta en attityd av konfrontation. På detta vis kunde man också som ledare visa på mod, integritet och handlingskraft – något som kan anses viktigt för myndigheten, men också för den personliga identiteten och karriären.

Att inriktningen mot konfrontation höll på att bli ett problem framgick inte minst av ett kritiskt brev från Mats Svegfors, landshövding i Västman-

lands län och sedermera vd för Sveriges Radio, till statsrådet Mats Odell (daterat 2009-01-27). Svegfors beskriver där bland annat hur han menar att pressmeddelandet efter Riksrevisionens granskning av kulturrådet år 2008 hade formulerats för att maximera publicistiskt genomslag. Inriktningen mot genomslag i media (åstminstone under Riksrevisionens första år) kan ses som ett sätt att visa på sitt oberoende (Bringselius, kommande).

Jag har noterat att Riksrevisionen har orienterat sig mycket mot medborgaren i sökandet efter legitimitet och att detta också kan vara en av förklaringarna till myndighetens problemfokus och initialt konfrontatoriska inställning. Samtidigt hade betydelsen av medborgaren som mottagare för granskningsrapporterna betonats redan i förarbetena inför reformen. Konstitutionsutskottet skriver:

Riksdagskommittén anser det principiellt vara rimligt att det nationella revisionsorganet ligger under parlamentet. Riksdagskommittén ser detta som ett demokratiskt uttryck för att de folkvalda i riksdagen har ett ansvar inför väljarna vad gäller lagstiftning och användning av de skattemedel som står till statsmakternas förfogande.

SVERIGES RIKSDAG 2000/01:KU8, S. 4

Också i diskursen vid tiden för reformen betonades medborgaren och medborgarintresset, i synnerhet från Riksdagens revisorers sida.

När Riksrevisionen bildades var man angelägen om att granskningarna inte skulle överlappa de områden som konstitutionsutskottet ansvarade för. Vid något tillfälle gjordes en granskningsrapport som utmanade den här gränsdragningen, varvid riksrevisionsutredningen enbart kort konstaterade att det var viktigt att gränsdragningen respekterades:

Riksrevisorerna och konstitutionsutskottets kansli samråder och informerar varandra regelbundet om pågående granskningar. På senare år har Riksrevisionens granskningsrapporter i flera fall berörts i konstitutionsutskottets granskningar av regeringen. Särskilt en av Riksrevisionens granskningar ledde till en diskussion om myndighetens granskningsmandat och gränsdragningen mellan konstitutionsutskottet och Riksrevisionen. Det gällde rapporten Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag (RiR 2007:8) som publicerades i maj 2007.

Utredningen har i detta sammanhang ingen anledning att gå in på granskningens sakfråga men konstaterar att denna rapport är ett exempel på överlappningen i konstitutionsutskottets och Riksrevisionens granskningsområden. Utredningen vill dock understryka vikten av vad som betonades i förarbetena om att konstitutionsutskottets och Riksrevisionens granskning utgår från olika förutsättningar: ”den ena har en juridisk och administrativ inriktning, medan den andra är av effektivitets- och redovisningsrevisionell karaktär”. Riksrevisionens inriktning hör till den senare kategorin.

SVERIGES RIKSDAG 2008/09:URF3, S. 50

En intressentundersökning från år 2011 (Gullers grupp 2011) tyder på att riksdag, regering och förvaltning upplever att Riksrevisionen håller på att bli mindre inriktad mot konfrontation och ansvarsutkrävande och att man uppskattar detta. Även om relationen till riksdagen har förbättrats, kvarstår emellertid en hel del arbete i relation till Regeringskansliet och förvaltningen.

Förväntningar, intentioner och faktiska vägval

Riksrevisionens vägval åren 2003–2010 avvek på flera sätt från vad som var omgivningens förväntningar och riksdagens intentioner när reformen planerades år 2003. Så var fallet exempelvis när det gällde val av granskningsområde, granskningens inriktning, externa relationer samt intern styrning. Så var också fallet när det gällde den utveckling som Riksrevisionens kvalitet och effektivitet har tagit. I detta kapitel tar jag som utgångspunkt i synnerhet riksdagens intentioner, såsom de beskrivs i lagstiftning, i intressentundersökningar samt i riksrevisionsutredningens rapporter år 2008–2009 (Sveriges riksdag, 2008/09:URF1, 3), men jag också till mer allmänna förväntningar.¹ Jag kommer inleda med att säga några ord om riksrevisionsutredningen.

Riksrevisionsutredningen

Den 18 april 2007 beslutade Riksdagsstyrelsen sig för att tillkalla en parlamentarisk utredning, för att följa upp den reformering av den statliga revisionen som ägde rum i och med Riksrevisionens bildande år 2003. Utredningen kom att betecknas Riksrevisionsutredningen. I november 2008 inkom till riksdagsstyrelsen det första delbetänkandet från utredningens: Sveriges riksdag 2008/09:URF1, med titeln Uppföljning av Riksrevisionsreformen. I maj 2009 inkom slutbetänkandet: Sveriges riksdag 2008/09:URF3, med titeln Uppföljning av Riksrevisionsreformen II.

Riksdagsstyrelsen skickade dessa båda betänkanden, som innehåll en

1 I framtiden skulle man kunna följa upp denna fråga med en serie intervjuer med företrädare i riksdagen, men jag har inte haft möjlighet att genomföra det inom ramen för den studie som presenteras här.

rad förslag på lagändringar, till ett antal remissinstanser. Ett yttrande inkom även från riksrevisorerna Eva Lindström, Karin Lindell och Claes Norgren. De gav sitt stöd till flera ändringar i delbetänkandet (URF₁), men de vände sig bland annat mot förslaget om att en av riksrevisorerna skulle få utökad administrativt ansvar och ville hellre se att man gick över till en ensam riksrevisor (Riksrevisionen, 2009a).

Bakom yttrandet avseende slutbetänkandet (URF₃) stod enbart Eva Lindström och Claes Norgren, eftersom Karin Lindell då hade avgått som riksrevisor. De ställde sig där betydligt mer kritiska till utredningens förslag. Det gällde i synnerhet ändringen av 4 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. (revisionslagen), vilken skulle innebära att innebörden av effektivitetsrevision skulle förtydligas. Man anger tre skäl till sitt avstyrkande:

Motiven till detta är följande.

- Den föreslagna ändringen av lagen kan riskera att påverka revisionens flexibilitet och legitimitet. Speciellt gäller detta med hänsyn till att revisionens inriktning och metoder som vid var tid måste kunna återspegla relevanta och väsentliga problem. Om revisionens flexibilitet snävas in kan det återverka menligt på det beslutsunderlag som riksdagen erhåller från effektivitetsrevisionen.
- Då utredningen konstaterar att den av riksrevisorerna beslutade inriktningen ansluter till den eftersträlvade torde utredningens precisering av 4 § vara obehövlig.
- Oberoende av det konkreta innehållet i den föreslagna ändringen är det betänkligt att en ändring i lagen görs med syftet att förtydliga effektivitetsrevisionens inriktning. Detta riskerar att uppfattas som en insnävning av den oberoende ställning som riksrevisorerna fått genom regeringsformen.

Sammantaget finner Riksrevisionen att behov av en precisering således inte föreligger och att effekten av den föreslagna preciseringen är förenad med risker.

RIKSREVISIONEN 2009B, S. 2

Trots dessa invändningar valde riksdagsstyrelsen att ställa sig bakom samtliga förslag från riksrevisionsutredningen (Sveriges riksdag 2008/09:URF₁,

URF₃), vilket får betraktas som en tämligen tydlig markering. I sin framställning till riksdagen (Sveriges riksdag 2009/10:RS₄) sammanfattar riksdagsstyrelsen huvudpunkterna i de båda utredningarna som följer (nedkortat).

Utredningens förslag i betänkande 2008/09:URF₁ innehåller följande huvudpunkter.

- En entydig besluts- och hanteringsordning bör skapas för Riksrevisionens effektivitetsgranskningar för att åstadkomma ökad tydlighet och transparens. Därför bör riksdagen och utskotten ges huvudansvaret för att ta ställning till dessa granskningar.
- Riksrevisionen, som är en myndighet under riksdagen, bör lämna sina effektivitetsgranskningar direkt till riksdagen, som svarar för att de lämnas vidare till regeringen för yttrande.
- Regeringen ska senast inom tre månader lämna en redogörelse till riksdagen för vilka åtgärder man vidtagit eller ämnar vidta med anledning av en granskningsrapport. Redogörelsen ska lämnas i en särskild skrivelse för varje effektivitetsgranskning.
- Styrelsen vid Riksrevisionen avskaffas i sin nuvarande form och ersätts med ett insynsråd kallat Riksrevisionens parlamentariska råd. Rådets uppgift blir att ge riksdagen insyn i Riksrevisionens verksamhet och att fungera som ett samrådsorgan mellan riksdagen och riksrevisorerna. Rådet får inga beslutande uppgifter. Det väljs av riksdagen och består av en representant för varje partigrupp i riksdagen.
- Den av riksrevisorerna som ska svara för den administrativa ledningen bör få ett utökat administrativt ansvar och benämnas riksrevisor med administrativt ansvar. Det utökade ansvaret innebär att beslutanderätten över verksamhetens organisation, arbetsordning, ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter samt myndighetens anslagsframställning förs över till riksrevisorn med administrativt ansvar. Denna riksrevisor blir således ensam beslutsfattare i administrativa och organisatoriska frågor. Inom sina granskningsområden och i de enskilda granskningsärendena ska riksrevisorerna även fortsättningsvis besluta var för sig.

Utredningens förslag i betänkande 2008/09:URF₃ innehåller följande huvudpunkter.

– Effektivitetsrevisionens inriktning förtydligas i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet. Effektivitetsrevisionens huvudinriktning ska vara granskning av hushållning, resursutnyttjande, måluppfyllelse och samhällsnytta. Riksrevisionen bör även kunna lämna förslag om alternativa åtgärder för att uppnå målen för den granskade verksamheten, t.ex. omprioriteringar, förenklingar eller förslag till omfördelning av resurser eller verksamheter mellan myndigheter.

[...]

Riksdagsstyrelsen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2011.

SVERIGES RIKSDAG, 2009/10:RS4, S. 1 F

Den nya hanteringsordning som man utvecklade för Riksrevisionens granskningsrapporter inom effektivitetsrevision innebar att styrelsen avskaffades och samtliga rapporter i stället skickades direkt till riksdagen. Riksdagen begärde sedan ett yttrande över rapporten av regeringen. Detta yttrande skulle därefter besvaras inom inom fyra månader.

Två motioner (Sveriges riksdag, 2009/10:K6, K7) inkom med anledning av KU:s betänkande. I båda dessa motioner yrkade riksdagsledamöter (i det sistnämnda fallet Riksrevisionens styrelses ordförande, Eva Flyborg) att man inte skulle ändra rutinerna för spridning av Riksrevisionens rapporter, utan låta styrelsen finnas kvar. I KU:s förslag till riksdagsbeslut (Sveriges riksdag, 2009/10:KU17) yrkade man på att dessa motioner skulle avslås, vilket också blev fallet. KU gick i stället på samma linje som riksrevisionsutredningen och riksdagsstyrelsen och det var också det förslag som riksdagen sedan skulle ställa sig bakom. Den 27 maj 2010 godkände Sveriges riksdag förslagen i KU:s betänkande (Sveriges riksdag, riksdagsskrivelse 2009/10:301, 302). Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2011.

Förväntningar och val av granskningsinriktning

Till valet av granskningsinriktning hör även valet av granskningsområden. I kapitel 7 berättade jag om den kritik som riksrevisionsutredningen har framfört mot Riksrevisionen på detta område. Enligt 4 § revisionslagen ska granskningen ”främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till

allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser (effektivitetsrevision)”. Riksrevisorerna bedömt att den bästa metoden för att svara mot detta krav är att inrikta granskningen mot problem. Man talar om en bedömning avseende risk och väsentlighet och tolkar risk som sannolikheten för att ett förmodat problem verkligen föreligger.

Ett alternativ är att tolka ”risk och väsentlighet” utifrån den betydelse som det granskade området har i statsbudgeten. Det är detta perspektiv som riksrevisionsutredningen för fram, då de noterar att Riksrevisionen år 2006-2007 ofta hade valt att granska andra politikområden än de som motsvarades av stora utgiftsposter i statsbudgeten år 2006.

Inriktningen mot problem kan ifrågasättas. Det finns alltid en risk för att granskningen bidrar med mindre värde när man väljer granskningsområde på detta vis, eftersom problemen redan kan vara kända även för den granskade myndigheten, riksdagen och regeringen. Det kan också försvåra granskningen när man går in i förstudier med en föresats att verkligen påvisa problem, exempelvis genom att man skapar en spänd relation mellan granskare och granskad, snarare än en samarbetsrelation. Så sent som i Riksrevisionens intressentundersökning år 2011 (Gullers) angav flera av intervjupersonerna att myndighetens granskningar skulle vara till betydligt större nytta om man antog en mer stödjande och rådgivande roll.

Sammantaget är relevansen av Riksrevisionens granskningar, i termer av val av granskningsområden, fortfarande oklar. I sina rapporter (Sveriges riksdag, 2008/09:URF1, URF3) förklarar riksdagen också sin tveksamhet på denna punkt.

Granskningsinriktningen har varit föremål för minst lika mycket diskussion. I kapitel 5-6 berättade jag hur de första riksrevisorerna valde att ge effektivitetsrevisionen en ny inriktning än den tidigare. I synnerhet riksrevisorerna Eva Linström och Lennart Grufberg betonade med enfaset hur effektivitetsrevisionen skulle inriktas mot formella normer och med syfte att skapa underlag för ansvarsutkrävande i riksdagen. Detta var en helt annan inriktning än den som RRV och Riksdagens revisorer hade haft och även en annan inriktning än den som INTOSAI förespråkar.

I förarbetena inför bildandet av Riksrevisionen framgår inte heller att riksdagen önskade en ny inriktning för effektivitetsrevisionen i staten.

Det kan även noteras att ansvarsutkrävandet ligger en bra bit från den traditionella politiska kulturen i Sverige, där man snarare brukar betona

informella pro-aktiva (snarare än reaktiva) överenskommelser, pragmatism och konsensus.

Sedan lagändringarna år 2011 är effektivitetsrevisionen inriktad mot de tre E:na, så som såväl INTOSAI som Sveriges riksdag föreskriver, menar nuvarande riksrevisorer. Här kan emellertid behövas fler studier för att undersöka i vilken mån inriktningen de facto har förändrats.

Förväntningar och val av attityder i externa relationer

Trots att Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen, var relationen mellan dessa spänd under de första 7–8 åren. Lika spänd var Riksrevisionens relation till granskningsobjekten. Utredare berättade hur man upplevde att de uppmanades att ”sparka på den som redan ligger”. Upplevelsen var likartad från de granskades sida, där man exempelvis (Gullers intressentundersökning, 2007) menade att Riksrevisionen hävdade sitt oberoende genom att agera som en fiende i relationen till dem.

Det är rimligt att tro att dessa spänningar bidrog till Riksrevisionens problem att få genomslag för sina granskningar under de första åren.

Riksrevisionsutredningen kom att markera en vändpunkt. Riksrevisorerna (Claes Norgren och Eva Lindström) markerade sitt oberoende även i sitt remissvar (Riksrevisionen 2009b) till utredningens slutbetänkande och de förhöll sig kritiska mot flera av utredningens förslag. I och med att betänkandet gick igenom riksdagen med så minimala ändringar, hade riksdagen emellertid gjort en stark markering tillbaka. Idag förefaller samarbetet mellan Riksrevisionen och riksdagen relativt gott. Samtidigt som respekten för Riksrevisionens oberoende är hög, finns en större förståelse för att dess legitimitet är beroende av riksdagens upplevelse av att man verkligen tillför värde som kontrollfunktion.

I takt med att Riksrevisionen går över till främjande revision kan man också förvänta sig att relationen till granskningsobjekten kommer att förbättras. En tveksamhet är dock, som jag har betonat, att riksrevisorerna väljer att behålla problemorienteringen i granskningen. Denna kan förstås som en fråga som också delvis är kopplad till frågan om hur Riksrevisionen vill förhålla sig till media (se Bringselius, kommande).

I framtiden återstår att se hur riksdagen ska förhålla sig till de organisatoriska problem som kvarstår på Riksrevisionen och även myndighetens

effektivitet. Frågan aktualiseras i och med Riksrevisionens underskott år 2012 och dess begäran om utökad anslagskredit våren 2013.

Förväntningar och val av intern styrning

Riksdagen var försiktig med att uttrycka några intentioner om Riksrevisionens interna styrning, när myndigheten bildades. I instruktionen anges dock att de tre riksrevisorerna ska samarbeta, även om ansvarsfördelningen mellan dessa har blivit tydligare i och med att en av riksrevisorerna tilldelades administrativt ansvar. Liksom JO har dock riksrevisorerna alltid beslutat självständigt inom sina granskningsområden. Här finns en möjlighet för riksrevisor att delegera beslutsfattande till en tjänsteman, som framgår av instruktionen. Över lag betonar instruktionen dock riksrevisorernas roll och ansvar, varför den begränsning av utredarnas professionella autonomi som sedan ägde rum, kan förefalla som en ganska naturlig konsekvens. Ansvarig riksrevisor skriver också under varje granskning på sitt område.

Riksrevisorerna beslutar gemensamt om fördelningen av granskningsområden mellan sig.

Riksrevisorerna beslutar inom sina respektive granskningsområden vilken huvudsaklig inriktning granskningen ska ha. De ska dessförinnan samråda med varandra.

Riksrevisorerna beslutar var för sig i sina granskningsärenden. En riksrevisor får uppdra åt en tjänsteman vid Riksrevisionen att i riksrevisorernas ställe avgöra granskningsärenden.

4 § LAGEN [2002:1023] MED INSTRUKTION FÖR RIKSREVISIONEN

Den parlamentariska kommitté som tillsattes av talmanskonferensen december 1998, betonade omfattningen av riksrevisorernas ansvar:

Riksrevisorerna beslutar över och leder verksamheten inom Riksrevisionen. Riksrevisorerna beslutar om granskningsplan för Riksrevisionen. Riksrevisorerna beslutar om innehållet och slutsatserna i revisionsrapporterna från både redovisnings- och effektivitetsrevisionen.

SVERIGES RIKSDAG 1999/2000:RS1

Riksdagen angav att man upplevde det som viktigt att ansvaret för granskningarna kunde knytas till riksrevisorerna, för att man på så vis skulle kunna ge myndigheten tyngd och anseende (Sveriges riksdag 1999/2000:RS1, s. 42). En tolkning av detta är att begränsningen av den professionella autonomin i någon mån var i linje med riksdagens intentioner. Ansvaret för granskningarna skulle nu tydligare ligga hos riksrevisorerna, precis som de fyra justitieombudsmännen ansvarar för granskningar inom sina respektive områden. Minskningen av den professionella autonomin låg också i någon mån i linje med en önskan från riksdagens sida om att höja kvaliteten i effektivitetsrevisionens arbete. Denna kvalitet har emellertid blivit föremål för mycket kritik genom åren.

Beslutet att ändra effektivitetsrevisionens inriktning till förmån för granskning av regelefterlevnad, med syfte att bilda underlag för ansvarskravande, låg däremot inte i linje med riksdagens intentioner. I och med att man gjorde denna ändring lade man grunden för en intern organisation som upplevdes som betydligt mer kontrollerande och formstyrd än vad RRV och Riksdagens revisorer var.

Ett problem i Riksrevisionens interna styrning har varit att utredarna har upplevt att det är lågt i tak, d.v.s. att det inte är möjligt att öppet uttrycka kritik utan risk för sanktioner eller favorisering. Denna upplevda brist på öppenhet strider mot den önskan om transparens som staten eftersträvar i den offentliga förvaltningen. Det strider också mot INTOSAI:s principer (se ISSAI 20, kap. 2.1.1).

Utredare har också upplevt den interna styrningen som i hög grad inriktad mot kontroll, snarare än baserad på förtroende. Det gäller inte minst det utbyggda kvalitetssäkringssystemet för granskningsarbetet. Samtidigt med denna utveckling har man kunnat se hur Riksrevisionen har rekryterat många nyexaminerade personer till arbetet som utredare inom effektivitetsrevision. Det kan fungera bättre när man avser att bedriva regelefterlevnadsrevision, men sämre när man arbetar med främjande revision. Den sistnämnde förutsätter god kunskap och/eller mångårig erfarenhet av god förvaltning i staten. Genom att mer genomgående rekrytera seniora utredare till effektivitetsrevisionen hade man eventuellt kunnat minska kontrollerna i granskningsprocessen och lämna mer förtroende åt utredarna, varvid riksrevisorn enbart skulle behöva komma in vid granskningens inledning och avslutning.

Illustrerande för de första riksrevisorernas hållning i den interna styrningen under de första åren, var följande citat av riksrevisor Eva Lindström. Hon jämförde (intervju nr 72) sin roll som riksrevisor med den roll en förtroendevald politiker eller till och med minister har. Hon förklarade också att hon ansåg att Riksrevisionen liknade AMS om man bara såg till årlig revision, men att effektivitetsrevisionen hade mer likheter med ett departement. Revisorernas uppgift var, menade Lindström, att förse riksrevisorerna med beslutsunderlag. Apropå medarbetarnas missnöje, som hade uttryckts i en ny medarbetarundersökning förklarade jämförde Lindström riksrevisorernas position i förhållande till revisorerna, med den regeringens position i förhållande till Regeringskansliet:

I regeringskansliet hade det varit helt absurt att ställa frågan 'Har du förtroende för den politiska ledningen?', därför att det skapar intryck av att den politiska ledningen är till för regeringskansliet och så är det ju inte, utan att när man jobbar där så är det helt klart så att man är till för att serva ledningen. [...] Lite så tycker jag att man kan se organisationen som att, i alla fall på effektivitetsrevisionen, så är det ju väldigt mycket att ta fram ett beslutsunderlag. Sen är det ju inte så att vi är självsvåldiga, vi klarar oss inte en dag utan våra medarbetare, men att det är det det handlar om, som jobbet går ut på – att ta fram ett fullgott beslutsunderlag. Och sen måste man ju ha förtroende för hur ledningen hanterar det beslutsmaterialet. När det gäller årliga, där är ju mer, där har vi en annan delegeringsordning, där liknar vi mer en förvaltningsmyndighet, i det här som ska ticka och gå, så att säga.

RIKSREVISOR EVA LINDSTRÖM, INTERVJU NR 72

Lindström förklarade vidare att medarbetarna fick acceptera att vi har valts av riksdagen och att ”det är vi som är riksrevisorer” och jämförde riksrevisorerna med finansministern:

Jag hade aldrig kommit på idén att säga att vi skulle byta ut finansministern, när jag var på finansdepartementet.

14:7:00, EVA LINDSTRÖM 2006-01-20

Det är ganska udda att som riksrevisor och tjänsteman jämföra sig med en finansminister – dessutom i en fråga som gäller interna aspekter (medarbe-

tarnas förtroende och synpunkter på ledarskapet) – och man kan fråga när riksrevisorerna blir *alltför* oberoende. Oberoendet får inte gå över i en attityd av arrogans gentemot interna och externa intressenter. Det gäller i synnerhet i Sverige, där vi har en ganska långtgående tradition av dialog och konsensus, inte minst i förvaltningen.

Riksrevisorn kan visserligen inte avsättas (med mindre än att denne har visat stort prov på bristande omdöme, vilket får antas vara mycket ovanligt), men det innebär inte att man kan ställa lägre krav på en riksrevisor än på en annan myndighetschef när det gäller exempelvis förmåga att leda verksamheten och vinna medarbetarnas förtroende. Snarare kan man tänka sig motsatsen.

Det ska också sägas att riksrevisorerna Karin Lindell, Jan Landahl, Gudrun Antemar och Claes Norgren knappast uttryckte sig i dessa termer. Medan Lindström och Grufberg gärna talade om sitt uppdrag som ett förtroende från medborgarna, talade de senare hellre om det som ett förtroende från riksdagen och betonade vikten av att man även hade en förtroendefull relation mellan riksrevisorer och utredare. Landahl betonade exempelvis vikten av att låta utredarna sköta sitt arbete självständigt:

Man kan styra arbetet, det kan man göra, men man ska också hålla fingrarna borta, det är väldigt viktigt, och låta dem sköta sitt professionella jobb.

RIKSREVISOR JAN LANDAHL, INTERVJU NR 98

Riksrevisor Gudrun Antemar hade samma inställning:

Men om vi tar det här med dialogen, så är det ju otroligt viktigt att det är en dialog, när vi diskuterar våra slutsatser. För om det vore så att riksrevisorn sa 'Så här ska det bli' – det är rätt farligt, som riksrevisor. Så där är rätt viktigt att man får igång dialogen och kanske säger att 'Kan man inte dra den här slutsatsen?'

RIKSREVISOR GUDRUN ANTEMAR, INTERVJU NR 99

Jan Landahl förklarade också att hur det var främmande för honom som riksrevisor att bara hänvisa till linjen.

Aldrig i livet. Det här är en projektorganisation. I en linjeorganisation finns det naturligtvis vissa saker som man måste sköta i linjen – jag menar, du måste ha strukturerade löneförhandlingar och så där. Men i revisionen så är det här en projektorganisation, i båda professionerna.

RIKSREVISOR JAN LANDAHL, INTERVJU NR 98

Medan 2003 års riksrevisorer mer eller mindre såg revisorn som en assistent till riksrevisorerna, indikerar intervjuer med 2012 års riksrevisorer att man snarare ser utredaren som en självständig, kompetent och professionell person. I dag anses därför utredarens autonomi central, även om riksrevisorn behåller sitt prerogativ när det gäller den slutliga bedömningen av ett granskningsarbete.

Kritiken från medarbetare och externa intressenter, vad gäller myndighetens interna styrning, fick betydande stöd i riksrevisionsutredningens två kritiska betänkanden. Efter en undersökning bland Riksrevisionens intressenter konstaterade riksrevisionsutredningen att förtroendet för Riksrevisionens rapporter (Sveriges riksdag, 2008/09:URF1, s. 84) var lågt ”på grund av bristande kompetens och kvalitet”. Man förklarade vidare att organisationen – och ledningen – skulle kunna vara förklaringen till dessa problem, men uttryckte förtroende för utredarna:

Orsaken till detta kanske står att söka i organisation och ledning eftersom personalen har hög kompetens.

SVERIGES RIKSDAG, 2008/09:URF1, S. 84

I samma sammanhang talade utredningen om hur Riksrevisionen uppfattades som en räddhågsen organisation och hur man föreföll präglad av en ”osäkerhetskultur”.

Frågan om Riksrevisionens interna styrning har av riksdagen mer uppmärksamats i termer av effektivitet, produktivitet och hur kvaliteten och relevansen i granskningsrapporterna uppfattas. Jag hänvisar därför till avsnitt kring detta.

Riksrevisionens effektivitet och prestation i övrigt

När Riksrevisionen bildades förväntade man sig att denna myndighet skulle kunna fungera som ett föredöme för andra myndigheter i staten. Samma förväntan uttrycks av INTOSAI (ISSAI 20), avseende Supreme Audit Institutions i allmänhet. Riksrevisionen ställer sig bakom denna idé.² Ändå har Riksrevisionens egen effektivitet samt kvaliteten i granskningsrapporterna blivit föremål för betydande kritik genom åren. I och med självständigheten vill riksdagen inte heller ställa upp några prestationsmål för verksamheten.

Riksrevisor Gudrun Antmar (intervju nr 99) påtalade i juni 2012 att Riksrevisionen är ”en av få myndigheter i Sverige som inte har något yttre tryck på oss” och hon menade att det fanns en potential att öka den egna effektiviteten. Det sistnämnda menade också riksdagen, i den utredning som gjordes 2007–2009 (Sveriges riksdag, 2008/09:URF1, URF3). Några uttalade prestationsmål för Riksrevisionen finns emellertid fortfarande inte, och finansieringen är säker oavsett prestation. Emellertid kan man tala om en allmän förväntan om att Riksrevisionen, med tanke på att man har till uppgift att granska andra myndigheters prestation, själv ska kunna agera förebild för de som man granskar. Det var också en förväntan som artikulerades när Riksrevisionen bildades. Dock har sedan bildandet Riksrevisionen själv tagit på sig att sätta upp mål för sin verksamhet, men lika självständigt som man har formulerat dessa mål, lika självständigt har man också kunnat ändra dem. På så vis ändrade man t.ex. målet avseende antal granskningsrapporter inom effektivitetsrevision per år från 35 stycken år 2004 till 30 stycken år 2005. Tack vare detta lyckades man uppnå sitt produktionsmål för år 2005, då man producerade 31 granskningsrapporter.

Frågan om mål för verksamheten har tidvis varit föremål för diskussion internt. Riksrevisor Karin Lindell (intervju nr 88) ansåg att det var fel att fokusera så mycket på antalet rapporter som man gjorde och menade att rapporternas kvalitet var det viktiga. Samtidigt vittnade intressentundersökningar (t.ex. Gullers grupp 2007) emellertid om att den upplevda kvaliteten inte alls var så hög som man hade kunnat önska.

Frågan om Riksrevisionens effektivitet har varit föremål för ännu mer diskussion. I media behandlades år 2003 frågan om kostnaderna för Riksrevi-

2 Riksrevisionen: bilaga till beslut om revisionens inriktning (dnr 30-2012-0169), s. 12.

sionens flytt till nya lokaler samt kostnaderna för avgångsvederlag till 20-talet medarbetare. Utredare klagade på att utredningar lades ned vid övergången av verksamhet, ibland dessutom utan diskussion, vilket innebar att mängder av arbete hade lagts ned förgäves. Under myndighetens första halvår presenterades endast en rapport, vilket också föranledde debatt i media. År 2004 framkom vidare att Riksrevisionen hade haft höga kostnader för intern representation, inklusive alkoholkonsumtion, och att man hade attesterat felaktiga fakturor. Vid en utfrågning i finansutskottet i april 2004 medgav riksrevisorerna att man hade gjort fel, men kritiken kvarstod (Svenska Dagbladet, 2004-04-27). Ett par månader tidigare hade Riksrevisionen inlett en granskning av andra statliga chefers representation, vilket gjorde situationen särskilt prekär. Samma år, år 2004, var Riksrevisionen nära att tilldömas vite av Jämställdhetsombudsmannen, då man misslyckades med att genomföra en fullvärdig lönekartläggning.

Internt uttryckte riksrevisorerna irritation över den negativa uppmärksamhet man hade blivit föremål för i media. Riksrevisor Eva Lindström menade att det var synd om medarbetarna, som var så duktiga, med undertonen att kritiken var riktad mot dem. Utredarna var förvånade över inställningen, eftersom de ansåg att ansvaret var riksrevisorernas. Flera av utredarna tyckte att det var bra att problemen uppdagades. Ett svar från medarbetarundersökningen år 2004 (SIFO) löd:

En demokratisk självklarhet att även RiR granskas. En del överord i rubrikerna, som riksrevisorerna påpekat. I övrigt är mediernas kritik i sak korrekt. Hade bristerna åtgärdats – och när – om medierna inte rotat i vår verksamhet? Ungefär dessa reflexioner jag förmedlar när jag privat får frågor. Professionellt har jag inte fått frågor med anledning av mediernas granskning. Jag känner mig inte ansvarig för det inträffade. Har därför ingen anledning att gå i svaromål. Men riksrevisorerna och deras chefer tycks tro det. Upplever tyvärr ett sänkt toleranstak för mer öppna och nyanserade diskussioner inom Riksrevisionen nu. Hoppas det är tillfälligt! Annars mycket olyckligt för vår verksamhet!

SIFO, 2004

En annan respondent svarade på följande sätt.

Jag kan tänka mig att det kommer komma en del kritiska svar i denna enkät. Det är viktigt att riksrevisorerna inte tror att medarbetarnas missnöje härrör från medias uppmärksamhet. Missnöje har på olika sätt funnits långt innan

Aktuellt avslöjanden. För övrigt anser jag att det medias uppmärksamhet var bra på lång sikt för oss: Nu har vi chansen att styra upp ekonomiadministrativa rutiner och åtgärda orsakerna till att det inte har fungerat tidigare, varken här eller på RRV. Förhoppningsvis blir Riksrevisionen också som helhet en mer kostnadsmedveten myndighet – vi måste komma ihåg att varenda krona vi använder är skattepengar. Men spara inte bara på fotfolket (t.ex. inga betalda luncher för nyanställda på introduktionsutbildningar) för det är bara dumsnält. Även chefernas konferenser måste kosta mindre, t.ex.

SIFO, 2004

I medarbetarundersökningen år 2004 (SIFO) uppgav endast 15 procent av medarbetarna att man ansåg att myndigheten själv levde upp till de krav som de ställde på de som man granskade. Siffran steg till 24 procent året efter (SIFO, 2006), men år 2008 (Zondera) var den åter nere på 15 procent. I forskningenkäten till enbart effektivitetsrevisorer, år 2011 (Bringselius), anger 32 procent att de anser att myndigheten lever upp till sina krav på andra (44 procent är tveksamma och 24 procent anser att man *inte* lever upp till dessa krav).

År 2005 intensifierades debatten internt, bl.a. inom ramen för personaltidningen Kuriren (nr 3–5/2005). En årlig revisor hade skrivit en insändare där hon kritiserade myndighetens overheadkostnader. Ekonomichefen och överdirektören gick båda i svaromål och hävdade att administrationen inte alls var överdimensionerad.

I samband med riksrevisionsutredningen 2007–2009 beställdes en rapport från Ekonomistyrningsverket (ESV), avseende Riksrevisionens overheadkostnader år 2007. Denna rapport (ESV 2008:35) visade att 52 procent av kostnaderna för Riksrevisionens verksamhet gick till kärnverksamhet, medan övriga 48 procent av kostnader gick till administrationen (overhead). Riksrevisionens overhead bedömdes som betydligt högre än för jämförbara myndigheter, vilket också redovisas i utredningen (Sveriges riksdag, 2008/09:URF1). ESV-rapporten lyder:

I jämförelse med två tidigare undersökningar som ESV gjort av OH-kostnader i svensk statsförvaltning, så är Riksrevisionens gemensamma OH-kostnader 66 procent högre än medianvärdet och drygt 56 procent högre än medelvärdet. I procentenheter motsvarar detta mer än 10 procentenheter eller mer än 30 miljoner kronor.

ESV 2008:35

Efter vidare beräkningar och diskussion dras slutsatsen att Riksrevisionen totalt sett har omkring 30 procent högre overheadkostnader än en medianmyndighet – men ESV noterar också att Riksrevisionens overhead i praktiken kan vara högre än vad som har redovisats, eftersom vissa administrativa moment räknas till den operativa verksamheten:

Sammantaget innebär detta att Riksrevisionen har ca 30 procent högre OH-kostnader än en ”medianmyndighet”. Till detta kan alltså läggas att stora resurser används för omvärldsbevakning och kvalitetssäkring samt att det finns ett antal indikatorer som talar för att en del av den ”operativa verksamheten” kan kategoriseras som ”intern handläggning”.

ESV 2008:35

Riksrevisionsutredningen konstaterar vidare att kostnaden för varje effektivitetsgranskning kan beräknas till omkring fyra miljoner kronor (Sveriges riksdag, 2008/09:URF1, s. 122).³ Med motsvarande beräkning för år 2011 blir den totala kostnaden per granskningsrapport strax över fyra miljoner kronor. Styckkostnaden per rapport kan emellertid även beräknas utifrån utredarnas tidsredovisning: i Riksrevisionens årsredovisning för år 2011 menar man att denna styckkostnad har minskat från 3,8 Mkr till 3,4 Mkr från 2009 till 2011. Detta belopp avser dock endast publicerade granskningsrapporter och inte förstudier som sedan har lagts ned. Beloppet avser dessutom endast kostnader som direkt har kunnat hänföras till ett specifikt granskningsprojekt. Minskningen förklaras, menar man i årsredovisningen, främst av att man har lagt ned mindre resurser på förstudier som inte har gått vidare till huvudstudie (Riksrevisionens årsredovisning för år 2011).

Det kan finnas olika anledningar till Riksrevisionens höga overheadkostnader. ESV (2008:35) nämner att det är kostsamt med tre ledare för myndigheten (riksrevisorerna). Utredarna själva pekar emellertid hellre på det stora antalet chefer inom verksamheten samt den omfattande processen för kvalitetssäkring av rapporter. I enkätundersökningen bland effektivitetsrevisorer år 2011 framgår att en stor majoritet av respondenterna upplever att

³ Utredningens beräkning: Riksrevisionens totala kostnader för effektivitetsrevisionen (inklusive övriga kostnader som omfattar omvärldsbevakning och kvalitetssäkring samt del i overheadkostnader) delat med antal rapporter samma år, dvs. 131 miljoner kr och 32 granskningsrapporter år 2006.

TABELL 8.1 Svar från effektivitetsrevisorer avseende Riksrevisionens effektivitet/prestation. (Källa: Bringseilius, 2011).

	Instämmer inte (1–2)	Tveksam (3)	Instämmer (4–5)
Kostnaderna för Riksrevisionens verksamhet är helt rimliga.	44 %	30 %	27 %
Riksrevisionen lever själv upp till de krav som man ställer på granskade myndigheter.	32 %	44 %	24 %
Antalet chefer och chefsnivåer på Riksrevisionen är helt rimligt.	77 %	18 %	5 %

TABELL 8.2 Antal granskningsrapporter inom effektivitetsrevision vid Riksrevisionen per år sedan myndighetens bildande år 2003. (Källa: årsredovisningar samt Riksrevisionens hemsida)

År	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Antal rapporter	1	29	31	31	30	30	31	27	31	27

antalet chefer i myndigheten är för högt, medan endast 5 procent uppfattar detta antal som rimligt. Vidare upplever endast 27 procent att kostnaderna för Riksrevisionens verksamhet är ”helt rimliga”. Se tabell 8.1.

År 2011 var kostnaderna för Riksrevisionens totala verksamhet 327 miljoner kronor (inklusive transfereringar). Kostnaderna för enbart effektivitetsrevisionen beräknades till 133 miljoner kronor (Riksrevisionens årsredovisning 2011). Totalt producerade man 31 granskningsrapporter detta år. Siffran har legat omkring denna nivå under många års tid. Tabell 8.2 visar hur antal granskningsrapporter (eff.revision) har förändrats över tid. År 2012 presenterades 27 rapporter, men endast en av dessa gick ut under det första halvåret.

Riksrevisor Gudrun Antemar var år 2012 (intervju nr 99) kritisk till det antal rapporter som producerades vid Riksrevisionen och kostnaden för varje rapport. Hon jämförde med sin erfarenhet från Ekobrottsmyndigheten och konstaterade att dess rapporter kostade betydligt mindre:

Vi är en av de få myndigheter i Sverige som inte har något yttre tryck på oss. Alltså, om man jämför med nästan alla andra myndigheter så har de ett ganska stort tryck på sig att vara effektiva. Jag tror att vi har en potential här, som vi bör utveckla. Och det handlar inte om att människor ska

springa fortare, för att fort springer folk i den här organisationen och man är ofta väldigt trött. Man ser, när det är dags för slutrapport, att det är ett hårt arbete här. Men jag tror att vi kan fortsätta att jobba med hur man lägger upp arbetet. Jag brukar jämföra då – eftersom jag nu kommer från Ekobrottsmyndigheten och det är ganska stora utredningar som var åtminstone lika tjocka som en effektivitetsrapport, som vi kom med varje år – och så där många timmar fick de ju inte. När vi hade seminarium med vårt vetenskapliga råd sist så insåg vi ju, det visste vi nog men då var det någon som sa, 'Ni har lika många timmar på en rapport som vi har på en doktorsavhandling'. Det är ju otroligt viktigt att vi klarar av att våra så rationella och effektiva som vi skulle rekommendera en annan myndighet att vara, om vi granskade den. Och där tycker jag att vi har en del strävansmål.

RIKSREVISOR GUDRUN ANTEMAR, INTERVJU NR 99

Även riksrevisor Claes Norgren (intervju nr 97) medgav att man nog kunde bli mer effektiv på myndigheten. Samtidigt ställde han sig frågande till utredarnas upplevelse av att man har för många chefer, med hänvisning till det stora kontrollspann som varje enhetschef redan hade:

Det som har varit ett problem faktiskt i organisationen är bristen på chefer. Det vill säga att de här cheferna som är ansvariga för lönesamtalen, de är så få. Alltså kontrollspannet är 35 medarbetare. Det är en chef på 35. I diskussionerna nu med arbetstagarorganisationerna, det finns en genuin önskan att man skulle vilja ha ett mindre kontrollspann, eftersom lönesamtalet kanske skulle bli enklare. Det är ett problem och det signalerar något helt annat. Det kan ju inte vara en indikator på hög overhead.

RIKSREVISOR CLAES NORGRÉN, INTERVJU NR 97

Det kan dock konstateras att mängden chefer fördelar sig snarare vertikalt än horisontellt i organisationen, varför ett stort antal chefer inte behöver vara detsamma som ett litet kontrollspann för varje chef.

Vid personalinformationen den 1 februari 2013 på Riksrevisionen aviserade riksrevisorerna (Riksrevisionen intranät 2013-02-04) att man skulle bli tvungen att spara under år 2013, jämfört med året innan. Det berodde emellertid inte på en principiell avvägning avseende kostnadsläget på myndigheten eller dess effektivitet, utan på att det ekonomiska utfallet för år 2012 hade blivit sämre än förväntat:

Våra kostnader ökade kraftigt i slutet av året och efter årsskiftet stod det klart att det ekonomiska utfallet blev väsentligt högre än beräknat. Vi var tvungna att utnyttja vår anslagskredit för båda anslagen, något som i sin tur påverkar verksamheten 2013. Därför revideras nu såväl budget som den verksamhetsplan för 2013 som beslutades i december.

RIKSREVISIONEN INTRANÄT FRÅN ”FREDAGSMÖTET” 2013-04-01

Det visade sig också att Riksrevisionen blev tvungen att ansöka hos regeringen om en utökad anslagskredit för att klara sin ekonomi. Det föranledde viss diskussion i media och frågan behandlades även av Finansutskottet i april 2013. Beslut i frågan fattas i juni 2013. År 2012 redovisade Riksrevisionen ett underskott på 16 miljoner kronor.

I frågan om oberoende kan man diskutera betydelsen av Riksrevisionens rekryteringsstrategi och personalpolitik för det operativa oberoendet. Det kan vara lämpligt med en öppen diskussion med såväl riksdagen som andra intressenter, om vilka principer som bör prägla dessa områden. Är det exempelvis tillrådligt att rekrytera chefer och utredare från regeringens departement? Oberoendet kan även, som jag har förklarat i det inledande ramverket, utmanas genom ledarskap och kultur, men här har skett avsevärda förbättringar under senare år på Riksrevisionen.

Hur har kvaliteten i Riksrevisionens rapporter utvecklats? Riksrevisionsutredningen konstaterade att det var svårt att bedöma kvaliteten i granskningsrapporterna och att det kanske lättast lät sig göras genom att man undersökte hur rapporternas mottagare upplevde dessa (Sveriges riksdag 2008/09:URF1, s. 122). Dessa intressenter har varit tämligen kritiska genom åren, som jag har redovisat.

Inom Riksrevisionen har mycket av diskussionen kring granskningarnas kvalitet förts inom ramen för utvecklingen av arbetet med kvalitetssäkring, d.v.s. först på Q-funktionen, därefter inom PKE, men också inom ramen för olika projekt, såsom Bågspännarprojektet och framför allt Vägen-projektet. Det sista hade till syfte att utforma en vägledning för arbetet med effektivitetsrevision, och det utgör i dag ett mycket utförligt och omfattande dokument.

För att undersöka vilken kvalitet rapporterna håller har Riksrevisionen sedan ett antal år lagt ut olika projekt till forskare. Dessa samarbeten har sträckt sig till dels Stockholms universitet, dels Uppsala universitet. Bland annat har det resulterat i tidigare nämnd studie av Grönlund m.fl., om effek-

tivitetsrevisionens inriktning (se Grönlund et al., 2011). Forskarna Hertting, Jungerhem och Sjöblom, vid Uppsala universitet, har också gjort kvalitetsutvärderingar av Riksrevisionens kvalitetssäkringsprocess, senast år 2012.

Studien av Hertting m.fl. (2012) visar att riksrevisorerna har mycket stort inflytande över granskningarna, och det gäller i synnerhet valet av frågeställningar i granskningar initialt, men också i formuleringen av slutsatser. Projekten har också stort inflytande, men däremot har mellanchefer betydligt mindre inflytande och detsamma gäller kvalitetsfunktionen PKE. Man drar slutsatsen att verksamheten har en ”svag midja”, d.v.s. det saknas en väl fungerande kvalitetssäkring i organisationens mellersta led. Studien visar vidare att projektledare och projektmedarbetare ser sina kollegor som kompetenta, men att de upplever att det finns utvecklingsmöjligheter vad gäller metod och analys. Man konstaterar vidare att ”en majoritet av de tillfrågade projektledarna och projektmedarbetarna menar att Riksrevisionens organisatoriska struktur inte är ändamålsenlig” och att man upplever att många olika aktörer vill påverka granskningarna:

Samtidigt som projektledare och projektmedarbetare tycker sig ha relativt stort inflytande är det ofta många olika aktörer och viljor närvarande i granskningsprocesserna. Argument, tydlighet och analytisk stringens riskerar därmed att gå förlorade i komplicerade avstämningsprocesser mellan olika parter.

HERTTING ET AL., 2012

På Riksrevisionens intranät sammanfattar man rapporten (23 maj 2012) som att ”rapporterna som helhet har god kvalitet, men att det finns förbättringsmöjligheter”.

År 2012–2013 genomför Riksrevisionen en internationell ”peer review”, som också kommer ge en bild av hur granskningsrapporternas kvalitet kan bedömas och uppfattas.

Hur kan utvecklingen förstås?

Ett antal problem i Riksrevisionens verksamhet har lyfts fram och beskrivits hitills i denna bok. Jag ska nu avsluta med att diskutera hur problemen kan förklaras. Här finns ett antal olika förklaringar, och olika aktörer har ofta olika bilder av vilken förklaring som är den viktigaste, eller till och med "den rätta". I praktiken handlar det antagligen, menar jag, om en kombination av dessa faktorer, men jag vill särskilt peka på betydelsen av vilka personer man utser för att leda granskningsverksamheten.

Naturligt kaos efter reform

Riksrevisorerna Eva Lindström och Lennart Grufberg menade i våra intervjuer att det var naturligt att det uppstod ett visst motstånd i organisationen när man genomfört så pass omfattande förändringar som man gjorde i samband med att Riksrevisionen bildades. Dels införde man en ny typ av organisation, där man dels ålade årlig revision och effektivitetsrevision att samarbeta, dels införde en betydligt hårdare styrning av själva granskningsprocessen och granskningens inriktning än vad man hade haft tidigare. Den sistnämnda frågan knyter an till det klassiska delegationsproblemet i organisationsforskningen, nämligen frågan om hur mycket autonomi som ska tilldelas de professionella, och hur mycket av beslutsfattandet som ska centraliseras. Riksrevisor Eva Lindström förklarade att syftet med de omfattande förändringar man genomförde var att Riksrevisionen skulle bli en bättre verksamhet på lång sikt, men att man fick acceptera att det blev vissa problem i början.

Vi har verkligen bemödat oss om att göra om från början, vi har ju slagit sönder det gamla – och väldigt medvetet slagit sönder det gamla, för att det skulle bli en ny myndighet med en ny identitet och jag tror att hade vi behållt RRVs gamla organisation hade vi kanske startat på en annan nivå. Nej, men hade vi behållt RRVs gamla organisation och sen försökt att, så att säga, trycka in, inom citationstecken, Riksdagens revisorer, så kanske vi hade kommit bättre ut på kort sikt, det hade varit lite enklare. Men vi hade definitivt kommit ut sämre på sikt. Jag vill ju tro att den här stökiga inledningsperioden när vi har rört om bland revisionsobjekten, ganska mycket nya chefer, alla får nya arbetskamrater, nya strukturer och sönderslagna avdelningar ute i landet, osv, att det ändå förhoppningsvis ska vara en investering, på väg mot en enda samlad myndighet, där chefer och medarbetare har en gemensam uppfattning om vad det är vi ska uppnå för någonting.

RIKSREVISOR EVA LINDSTRÖM, INTERVJU NR 68

Det stämmer att förändringsprocesser ofta tar tid, men samtidigt visar studier (t.ex. Cho & Ringquist, 2011) att en myndighets förmåga att bevara medarbetarnas förtroende genom förändringsprocesser är avgörande för hur väl dessa processer lyckas. I Riksrevisionens fall tog riksrevisorerna direkt ”befäl” över reformprocessen och tillämpade en top-down-ansats, som undergrävde utredarnas förtroende för dessa personer. Det brast i dialogen. Samtidigt stod denna ansats i samklang med den mer positivistiskt inriktade granskningsmetod som man införde (se Hoerner & Stephenson, 2012).

När Sveriges riksdag i sin utredning år 2007–2009 uttryckte stöd för den linje som utredarna hade anfört under reformarbetet (se Sveriges riksdag 2008/09:URF1, URF3 samt efterföljande lagstiftningsprocess) var det en tydlig signal om att man inte upplevde den utveckling som hade följt på reformen som naturlig eller övergående.

Valet av riksrevisorer

Valet av de första tre riksrevisorerna har förts fram som en annan förklaring till problemen på Riksrevisionen. Man har frågat sig varför just dessa personer valdes, om de ingick i den politiska kompromiss som föregick reformen, osv. Vilken betydelse hade det exempelvis att de saknade erfarenhet av arbete som generaldirektör för en myndighet? Vilken betydelse hade det att de hade

så begränsad – om någon – erfarenhet av det praktiska arbetet med oberoende effektivitetsrevision i staten?

RRV:s f.d. generaldirektör Inga-Britt Ahlenius har, efter sitt arbete i FN:s internrevision, givit ut en bok (Ekdal & Ahlenius, 2011) där hon kritiserar FN:s generalsekreterare Ban Ki-Moon för hans ledarskap. I linje med Ahlenius argumentation skulle man kunna hävda att ledarskapet har mycket stor betydelse för hur väl den kommer att fungera. Därmed blir också en SAI:s oberoende bräckligt – ledare har möjlighet att påverka verksamheten på sätt som inte är önskvärda.

Att effektivitetsrevisionen kom att inriktas mot regelefterlevnad och ansvarutkrävande de första 5–6 åren kan ses som en konsekvens av valet av de första tre riksrevisorerna. Detta var den inriktning som de var övertygade om att var den riktiga för verksamheten. När riksrevisorerna år 2003 återkommande lyfte fram att man ville höja kvaliteten i granskningsrapporterna, vållade det visst missnöje bland utredarna, som önskade klarhet i vad det var som de inte hade gjort bra tidigare. I försöken att besvara detta utmejslades riksrevisorernas idéer om en effektivitetsrevision inriktad mot granskning av regelefterlevnad och med syfte att skapa underlag för ansvarutkrävande. Kvalitet kom att definieras utifrån den nya granskningsinriktningen. Shirin Ahlbäck Öberg förklarade vid riksrevisionsutredningens seminarium våren 2009, att en anledning till ändringen av granskningsinriktningen kunde vara att riksrevisorerna trodde att granskningen måste innebära att man presenterade en absolut ”sanning”:

Revisionens hårdvaluta är naturligtvis granskningarnas trovärdighet. En sak som jag noterar i diskussioner är en oförmåga att acceptera eller erkänna att vi lever i ett samhälle med en väldigt stark kunskapskonkurrens. Det som Riksrevisionen levererar eller ska leverera är inga statsanningar. Det finns inga statsanningar. Det är välunderbyggda rapporter vars trovärdighet naturligtvis bygger på vilken typ av underlag och kvalitetssäkringsprocess man har haft. Men de kommer aldrig att vara invändningsfria, och det är bara att acceptera. För oss som jobbar inom akademien är det en fullkomlig självklarhet att det som vi producerar och levererar är föremål för debatt och diskussion. Invändningar är inget hot mot vår egen existens, utan det är snarare en näring.

SVERIGES RIKSDAG 2008/09:URF3, BILAGA 2

Inlägget fångar upp en viktig aspekt. Genom att granska regelefterlevnad försökte man skapa objektiv kunskap, som inte kunde ifrågasättas, som skulle öka utsikterna för uppmärksamhet i media och som var relativt billig att ta fram. Traditionellt har det emellertid funnits mer utrymme för skönsmässiga bedömningar vid effektivitetsrevision i staten. INTOSAI beskriver effektivitetsrevisionen som bred och öppen för olika tolkningar, utifrån revisorns professionella omdöme. Man beskriver också revisionsformen som baserad på en mängd olika möjliga metoder, snarare än som någon form av ”avcheckningslista” och vänder sig *mot* försök att standardisera själva granskningsprocessen. Kunskap handlar således inte om en standardiserad metod, enligt INTOSAI. Man beskriver effektivitetsrevision som följer:

While financial auditing tends to apply relatively fixed standards, performance auditing is more flexible in its choice of subjects, audit objects, methods, and opinions. Performance auditing is not a regular audit with formalized opinions, and it does not have its roots in private auditing. It is an independent examination made on a non-recurring basis. It is by nature wide-ranging and open to judgments and interpretations. It must have at its disposal a wide selection of investigative and evaluative methods and operate from a quite different knowledge base to that of traditional auditing. It is not a checklist-based form of auditing. The special feature of performance auditing is due to the variety and complexity of questions relating to its work. Within its legal mandate, performance auditing must be free to examine all government activities from different perspectives (AS 4.0.4, 4.0.21–23 and 2.2.16).

INTOSAI: ISSAI 3000–3100, S. 12

Att denna granskningsideologi följde med valet av riksrevisorerna visste inte konstitutionsutskottet vid rekryteringen – eller det kan man åtminstone *förutsätta* att man inte visste. Att rekryteringen sker inom ramen för en sluten process är, ur denna bemärkelse, ett problem, eftersom man inte vet vilka överväganden som ligger till grund för valet av riksrevisorerna. Om man dessutom förutsätter att granskningsmyndighetens ledare har en så pass stor betydelse för verksamheten, som de fick i fallet med Riksrevisionen, finns det ännu mer anledning att överväga en öppen, demokratisk process i detta viktiga moment. En utredning på detta område pågår också.

När namnen på de första riksrevisorerna annonserades menade vissa utredare (t.ex. intervju nr 17) att dessa var personer med låg profil, d.v.s.

personer som inte var välkända i förvaltningen. Hon menade att en anledning till att man hade valt sådana ”lågprofilpersoner” kunde vara att man inte ville ha personer som tilldrog sig själva och myndigheten alltför stor uppmärksamhet och därmed skapade problem för politikerna.

Mot argumentet att problemet var valet av riksrevisorer kan man anföra argumentet att det kanske var precis tvärtom, nämligen att de tre första riksrevisorerna var alltför djärva, när de valde att gå ut och hävda att effektivitetsrevisionen skulle vara inriktad mot ansvarsutkrävande. Detta var något helt nytt, som gick på kollisionkurs både med riksdagens intentioner och med den svenska förvaltningskulturen, som präglas av en strävan efter samarbete och konsensus.

Det tredelade ledarskapet

En möjlig förklaring till Riksrevisionens problem under de första tio åren är det tredelade ledarskapet. Onekligen har denna ledarskapsform vållat en del problem, även om vissa riksrevisorer själva har fört fram att det ibland också kan vara en styrka. Flera riksrevisorer har uttryckt att de hade valt att vara ensamma som riksrevisorer, om de hade fått välja själva. Det är inte heller tydligt hur samarbetet mellan riksrevisorerna ska verkställas. Mycket erfarna personer, som exempelvis kommer från en position som generaldirektör, är vana vid att fatta självständiga beslut, vilket kan göra det särskilt svårt att känna sig bekväm med samarbetet. Riksrevisor Claes Norgren talade om hur lärandet mellan riksrevisorerna därför kunde upplevas som både positivt och negativt.

Jag ska säga att riksdagen har valt en lite svår form. Så det är klart att det finns en del saker där det finns lite otydligheter. Vi är lämnade med att försöka finna ut själva hur det här ska gå till. Det gör att det är en sökprocess och sett ur det perspektivet vore det enklare att vara själv. Så har det en väldig poäng, det kollegiala, ibland, att på något sätt lära av varandra. Det finns kunskapsutbyte som är jättespännande. [...] Det är klart att personer som är professionella chefer och har varit vana vid att vara ensam herre på täppan... Plötsligt ska man då i ett sådant här förändringsspel, lära sig det spelet. Det är inte helt självklart.

RIKSREVISOR CLAES NORGRÉN, INTERVJU NR 97

Riksrevisor Gudrun Antemar (intervju nr 99) menade att det tredelade ledarskapet var ganska tidskrävande. Samtidigt menade hon att det kanske var en nödvändighet om man skulle hinna med rimligt många rapporter per år, med tanke på att riksdagen hade bestämt att riksrevisorerna skulle ställa sig bakom varje rapport.

Är man en van GD, en van myndighetschef så är det klart att det här blir ju mer komplext och det tar ju mer tid. Vi är tre personer som alla tre har lett större organisationer än den här och ändå tar det en himla tid för oss. Man kan ju tänka att det borde gå ganska snabbt då, men det gör det inte, utan det är många långa diskussioner och många långa möten. Samtidigt, som riksdagen har lagt upp arbetet, så vet jag inte riktigt om man hade kunnat göra på ett annat sätt, därför att som GD – och som säkert GD:n för RRV hade det – så var man ju ansvarig för den verksamhet som producerar ett antal rapporter och mycket av det var ju delegerat när det gäller innehåll och kvalitet, men här ska ju riksrevisorerna personligen ställa sig bakom varje rapport. Och det där tar jag faktiskt på allvar. Inte 'det blir nog bra', utan jag ser det som att riksdagen vill ha det personliga engagemanget i varje rapport från en riksrevisor, och DET tar ju tid. Och skulle man hinna göra det med en 30–40 rapporter om året som GD så skulle det vara svårt. Så att det handlar om att ha kakan och äta den.

INTERVJU NR 99, RIKSREVISOR GUDRUN ANTEMAR¹

Det är intressant att jämföra denna modell med den modell som Riksdagens ombudsmän (chefsjustitieombudsmannen och de tre justitieombudsmännen, JO) har. Med det system som infördes år 2011, med en administrativt ansvarig riksrevisor, har man närmast sig den modell som JO har. Där ansvarar chefs-JO för uppdelningen av granskningsområden mellan sig själv och de tre justitieombudsmännen. Dessutom är chefs-JO ”administrativ chef” och beslutar om ”inriktningen i stort av verksamheten”. I övrigt arbetar de fyra självständigt med granskningar på sina respektive områden.²

I Riksrevisionens fall krävs i instruktionen att riksrevisorerna *gemensamt* beslutar om fördelningen av granskningsområden mellan sig. Innan de fattar

1 Med GD avses generaldirektör.

2 Intervju med chefs-JO Elisabet Fura (feb. 2013, intervju nr 101), 12 § lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän samt 8 kap. 11 § RO.

beslut om huvudsaklig inriktning inom sina respektive granskningsområden, måste de också samråda med varandra.³ Riksrevisorn med administrativt ansvar beslutar vidare över myndighetens ”*administrativa ledning*”, men det måste tolkas snävare än formuleringen för Riksdagens ombudsmän, där chefs-JO också agerar ”*administrativ chef*”. I det sistnämnda fallet anges även administrationens konkreta former i instruktionen, t.ex. att administrationen ska ha form av en ombudsmannaexpedition och ledas av en kanslichef under chefs-JO.⁴ I praktiken är det administrativa stödet nära kopplat till respektive justitieombudsman och rent lokalmässigt är dessa resurser också placerade ute på dessa avdelningar (intervju nr 101, feb. 2013, med chefs-JO Elisabet Fura). På så vis kommer varje JO med tillhörande utredare att arbeta mycket självständigt.

Riksrevisionens modell ger mer utrymme för konflikt mellan riksrevisorerna, i och med att den fordrar mer samråd. Detta kan innebära en risk för granskningens oberoende. Det kan nämligen lätt uppstå en situation där två riksrevisorer upplever sig alltmer värderingsmässigt sammansvetsade och där detta leder till att initiativ från den tredje riksrevisorn konsekvent motverkas. Man riskerar då att det uppstår en situation av ”groupthink” (Janis, 1972; ‘t Hart, 1994; Hathaway, 2011; Schafer & Critchlow, 2010), som kan hämma oberoendet, men framför allt hämma besluts kvalitet och organisationens förmåga till utveckling. Det uppstår en organisatorisk tröghet. Ytterst kan det dessutom leda till att den riksrevisor som har svårt att vinna gehör väljer att lämna ämbetet. Vid en situation med *groupthink* minskar i regel förmågan att uppmärksamma och svara mot signaler från omgivningen, vilket är problematiskt vid granskning, eftersom granskningen är beroende av omgivningens förtroende (legitimitet).

Till stöd för modellen med samarbete mellan riksrevisorerna kan man hävda att den innebär ett slags inbyggd kvalitetskontroll av riksrevisorernas gemensamma beslutsfattande. För att denna styrka ska realiseras fordras emellertid en betydande öppenhet och att man inte låser sig fast i olika grupperingar. Riksrevisionen har också en betydligt mer diversifierad verksamhet än JO, i och med spridningen över internationella projekt, årlig revision och effektivitetsrevision.

3 4 § lag (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen.

4 13 § lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

Som läget är i dag finns en utvecklingspotential när det gäller i vilken utsträckning man drar nytta av gruppens sammanlagda kompetens och potential, påpekar riksrevisor Gudrun Antemar (intervju nr 99). Också riksrevisor Karin Lindell (intervju nr 88, april 2007) hade invändningar när det gällde hur samarbetet fungerade i gruppen av riksrevisorer. Lindell avgick i förtid, med hänvisning till privata skäl. Dessförinnan hade hon bland annat uttryckt förvåning över hur hennes energi att förändra organisationen minskade över tid, när hon kom in i rollen som en av tre riksrevisorer: ”Jag har nästan retirerat nu på något sätt, och jag vet inte riktigt varför”, förklarade hon (intervju nr 88). De båda riksrevisorer som Lindell skulle samarbeta med var Grufberg och Lindström, som då hade arbetat ihop i rollen under fem års tid och som genomgående i intervjuer uttrycker sig mycket samstämmigt om sina visioner för organisationen. Till dessa visioner hörde den inriktning mot ansvarsutkrävande som Lindell ifrågasatte (intervju nr 88, riksrevisor Karin Lindell, april 2007).

Riksrevisor Kjell Larsson kom att spela en tillbakadragen roll under det sista av sina tre år som riksrevisor, men det kunde förklaras av en situation i hans privatliv.

Tendenser till utfrysning och groupthink skulle således kunna tänkas hämma potentiellt positiva effekter av det tredelade ledarskapet för Riksrevisionen. Genom att organisera ledarskapet mer i linje med Riksdagens ombudsmän (JO) hade man kanske kunnat förbättra denna situation och öka organisationens förmåga till förändring.

Förväntningar från omgivningen

När Riksrevisionen bildades var frågan om oberoende mycket viktig, men man visste samtidigt inte riktigt hur den nya myndigheten skulle agera för att visa på att man verkligen var oberoende. Det kan ha lett till att Riksrevisionen blev överdrivet konfrontationsinriktad och kritisk – man var helt enkelt föremål för en stark press från omgivningen i detta hänseende. Detta var också en uppfattning som vissa riksdagsledamöter hade (intervju nr 100).

När Riksrevisionen bildades betonades ofta att det var första gången Sverige hade en genuint oberoende granskningsmyndighet i staten. Man betonade också att granskningen hade vidgats jämfört med RRV:s granskning, och att nu skulle även Regeringskansliet bli föremål för granskning.

De första riksrevisorerna betonade detta mycket, och man ville hellre anses föredömligt djärv än föredömligt försiktig. Ett tecken på detta var Bågspännarprojektet, som inleddes år 2004. Man skulle våga ”spänna bågen” och göra djärva granskningar. Utgångspunkten var att man skulle vara kritisk och rikta allvarlig kritik mot den man granskade – och kanske i synnerhet när det gällde regeringen, som sågs som en särskilt viktig del av mandatet. Riksrevisor Lennart Grufberg förklarade:

... men skillnaden gentemot RRV är ju enormt stor, därför att RRV arbetade på regeringens uppdrag. Vi GRANSKAR regeringen, vi har allvarliga synpunkter, allvarlig kritik mot regeringen – och det måste vi riksrevisorer stå upp för, så vi har vänt på beslutsstrukturen.

LENNART GRUFBERG, INTERVJU NR 85, APRIL 2007

Vilken typ av ”allvarliga synpunkter” det handlade om framgick inte, utan Grufberg talade här om Riksrevisionens position och uppdrag generellt. Intressant här är dock att Grufberg utgår från att man ska rikta allvarlig kritik mot regeringen, som om det var Riksrevisionens huvuduppgift och grunden för dess legitimitet. Vidare innebär det faktum att riksrevisorerna skriver under granskningsrapporterna inte per automatik att riksrevisorerna ska vara inne och i detalj påverka varje granskning, i synnerhet med tanke på att ingen av dem hade någon (större) erfarenhet av det praktiska arbetet med effektivitetsrevision. Nuvarande riksrevisorer engagerar sig främst i den initiala planeringen och i den avslutande fasen med formulering av slutsatser, men även i dessa faser talar man (Antemar, intervju nr 99, juni 2012) om behovet av öppenhet och respekt för professionens ställningstaganden. Gudrun Antemar betonar till och med vikten av att hon som riksrevisor *inte* lägger sig i formuleringen av slutsatser alltför mycket:

Men om vi tar det här med dialogen, så är det ju otroligt viktigt att det är en dialog, när vi diskuterar våra slutsatser. För om det vore så att riksrevisorn sa ’Så här ska det bli’ – det är rätt farligt, som riksrevisor. Så där är rätt viktigt att man får igång dialogen och kanske säger att ’Kan man inte dra den här slutsatsen?’.

RIKSREVISOR GUDRUN ANTEMAR, INTERVJU NR 99, JUNI 2012

Omgivningens förväntningar kan också ha bidragit till det ökade intresset för granskningarnas genomslag och den ändrade granskningsinriktningen. Fram till år 2011 var det osäkert om granskningsrapporterna skulle leda till några som helst åtgärder eller ens någon uppmärksamhet i riksdag och regering. En grundlig behandling av rapporterna krävdes inte av dessa. Den granskade verksamheten kunde också välja att lägga granskningen åt sidan. Jag har visat hur detta kan ha bidragit till inriktningen mot konfrontation och vill här betona att en anledning kan vara just förväntningar vid tiden för reformen. Riksrevisorerna ville visa myndighetens avnämare att reformen hade varit framgångsrik, och då upplevdes detta som en rimlig väg att gå. Riksrevisorerna hade också ett personligt intresse av att visa att de gjorde ett gott arbete i dessa roller, med tanke på att en fortsatt karriär efter förordnandet har väntat de flesta riksrevisorerna.

Till retoriken vid tiden för reformen hörde också idén om att myndigheten skulle vara något helt nytt och helst inte skulle förstås som en sammanslagning av RRV och Riksdagens revisorer, annat än personalmässigt. Denna idé kan också ha bidragit till den ändrade granskningsinriktningen, som blev ett sätt för riksrevisorerna att ta avstånd från det förflutna. En utredare förklarade emellertid, ett par månader efter att Riksrevisionen hade bildats, att han tyckte det var märkligt att man talade så mycket om myndigheten som något ”helt nytt”, trots att det faktiskt fanns en kunskapstradition och kompetens på området redan och man skulle fortsätta med revisionen:

Man betonar hela tiden att det här är en helt ny myndighet, men jag menar, den har ju inte sänkts ned från himlen, den har inte tillkommit i en uppenbarelse, den verkar ju både i en förvaltningstradition och i en kunskaps-tradition som är väl känd och där det tidigare finns en massa ackumulerad kunskap. Jag tycker alltså att det finns ett överslag av förnyelsetanken. Det verkar finnas en rädsla för allt det gamla.

UTREDARE, INTERVJU NR 33

I stort är även förhållningssättet gentemot granskningsobjekten annorlunda i dag än under de tre första riksrevisorerna. Numera söker man dialog och samsyn och betraktar granskningsobjekten i högre grad som mottagare för rapporterna, även om granskningen fortfarande är problemorienterad. Riksrevisor Gudrun Antemar, som har en bakgrund i domstolsväsendet,

betonar den granskades rätt att försvara sig. Antemar menar samtidigt att Riksrevisionen kan bli bättre på sina externa relationer, och att detta handlar om organisationens ”självförtroende”:

Jag tror att det är viktigt att också lyssna in och ta till sig och försöka fungera över: ’varför är man kritisk?’. Jag tror att det är viktigt att inte inta en försvarsattityd, utan en öppen attityd och titta, ’vad kan vi göra bättre?’. Och det där har med organisationens självförtroende att göra. Jag tycker att vi är på rätt väg. En organisation med mindre självförtroende stänger ju öronen och säger att de inte förstår. En organisation med bättre självförtroende lyssnar och säger att ’hur kan vi göra?’ och jag känner att vi är på rätt väg.

RIKSREVISOR GUDRUN ANTEMAR, INTERVJU NR 99

Reglering av Riksrevisionens mandat och verksamhet

Slutligen kan en förklaring till problemen vara lagregleringen av Riksrevisionens verksamhet. Det institutionella oberoendet skulle till varje pris säkras, när Riksrevisionen bildades, men man införde inte många mekanismer för att riksdagen skulle kunna ställa Riksrevisionen till svars för de strategiska ändringar man valde att göra eller för myndighetens prestation i olika bemärkelser.

En annan typ av oberoende myndighet i Sverige är Riksbanken, och även där har verksamhetschefen blivit föremål för kritik, då han har gjort val som riksdagen inte hade kunnat förutse – val som kan få betydande konsekvenser. I en krönika menar Dagens Nyheters politiska redaktör, Peter Wolodarski (DN, 2012-12-16), att riksbankschefen missbrukar sin frihet, då han fattar beslut om att låna upp 100 miljarder svenska kronor till Riksbankens valutaserv, utan tydliga eller övertygande argument. Beloppet motsvarar en ökning av Sveriges statsskuld med 10 procent, påpekar Wolodarski, som förvånas över att ett sådant beslut kan fattas utan demokratisk förankring:

[D]et är demokratiskt tvivelaktigt att fyra personer i Riksbankens direktion, som inte är folkvalda, utan vidare kan öka Sveriges statsskuld med 10 procent. Inte ens Europeiska centralbanken, som skapades med självständiga tyska Bundesbank som modell, har en sådan långtgående befogenhet.

DAGENS NYHETER, 2012-12-16

Riksbanken är en helt annan typ av myndighet än Riksrevisionen, men det är ändå intressant att reflektera kring oberoendets gränser.

Det kan vara så att institutionellt oberoende kräver *mer* – snarare än mindre – reglering, än traditionella myndigheter (vars oberoende är mer begränsat). Med denna reglering kan man försöka att säkerställa att självständigheten och handlingsutrymmet inte missbrukas. Med riksrevisorerna som är i princip oavsättbara synes möjligheterna till kreativ utveckling av verksamheten stora. I denna bemärkelse kan det tredelade ledarskapet uppfattas som en mekanism för riskminimering. Med tre riksrevisorerna krävs samsyn hos åtminstone två av dessa, för att kontroversiella beslut ska kunna fattas.

Det tredelade ledarskapet var annars en av de politiska kompromisser som blev nödvändiga för att skapa bred politisk förankring för förslaget om att ersätta RRV och Riksdagens revisorer med en ny, självständig granskningsmyndighet under riksdagen. En annan kompromiss som låg till grund för Riksrevisionens bildande, var den styrelse som knöts till Riksrevisionen och som kom att fungera som ett filter i myndighetens dialog med riksdagen. Genom att Riksrevisionen inte fick en tydlig mottagare i riksdagen och genom att det inte fanns ett krav på att Riksrevisionens rapporter över huvud taget skulle behandlas, kom Riksrevisionen att hamna i en osäker position, när det gällde önskan att visa att man själv bidrog med värde för de pengar som verksamheten kostade. Därmed blev man pressad att vända sig mer till media för att skapa uppmärksamhet kring rapporter, än vad man är med dagens konstruktion, där rapporter går direkt till relevant riksdagsutskott och där regeringen måste rapportera vilka åtgärder man har vidtagit med anledning av eventuell kritik. I en kommande forskningsartikel (Bringselius, kommande) går jag igenom risker med en stark inriktning mot genomslag i media vid SAI:er. En av dessa risker är att man ersätter den traditionella effektivitetsrevisionen i staten med granskning av regel efterlevnad, eftersom den senare tenderar att attrahera mer uppmärksamhet. Det var också den riktning som granskningen vid Riksrevisionen tog efter bildandet år 2003. Idag är man på väg tillbaka mot den traditionella effektivitetsrevisionen, men man är fortfarande inriktad mot problem.

Regleringen av Riksrevisionens verksamhet kan således ha fått avsevärt större betydelse för hur verksamheten kom att utvecklas än vad man kanske initialt hade förväntat sig. Det fanns en stor medvetenhet om att styrelsen och det tredelade ledarskapet var resultat av en politisk kompromiss som

medförde risker, men få kopplade samman dessa lösningar med den ändrade granskningsinriktningen, utan detta sågs som två separata problem. När man tittar närmare på dem kan man emellertid således se samband (läs mer i Bringselius, kommande⁵).

⁵ Artikeln är accepterad till journalen Financial Accountability & Management och beräknas finnas i tryckt form från år 2014. Den finns emellertid även förpublicerad på www.ssrn.com.

Avslutande diskussion

Denna avslutande diskussion är organiserad på samma sätt som kapitel 3. Först diskuterar jag således vad man kan lära av fallet Riksrevisionen vad gäller oberoende, eller förutsättningar för oberoende. Därefter diskuterar jag vad vi kan lära av samma fall, när det gäller de vägval som man gör i granskningsverksamhet, med avseende i synnerhet på granskningsinriktning, intern styrning och externa relationer. Avslutningsvis sammanfattar jag de samband som träder fram i en modell med två idealtypiska styrfilosofier för granskningsverksamhet.

Att skapa förutsättningar för oberoende

När Riksrevisionen bildades låg fokus på de konstitutionella arrangemang som skulle säkra myndighetens självständighet (ett begrepp som i denna bok behandlas som synonymt med oberoende). Mitt analytiska ramverk i kapitel 3, samt min studie av Riksrevisionen, indikerar emellertid att oberoende är en fråga som även sträcker sig över operativa aspekter, inom organisationens gränser. Bland annat visar jag på betydelsen av ledarskap och kultur för i vilken mån medarbetare vågar säga ifrån när oberoendet utmanas. På Riksrevisionen ledde ledarskapet till att en tyst kultur utvecklades och protester mot den ändrade granskningsinriktningen möttes av en attityd där de första riksrevisorerna menade att de som ansåg annorlunda än dem inte kunde vara kvar. Dialogen brast, såväl internt som i externa relationer. Det var först i och med riksdagens starka markeringar, efter riksrevisionsutredningen, som riksrevisorerna backade när det gällde granskningens inriktning och man kunde inleda en mer konstruktiv dialog. Vid ungefär samma tidpunkt avgick (enligt plan, då hon hade suttit hela sitt förordnande ut) den sista av de tre första riksrevisorerna: Eva Lindström. Hon hade, tillsammans med Len-

nart Grufberg, varit tongivande i förändringsarbetet och kulturbildningen i myndigheten.

Jag har även visat att oberoendet kan knytas till frågor om rekryteringen av medarbetare och chefer samt reglering av deras förmåner. Samtidigt är oberoendet inte något absolut tillstånd, utan det rymmer en rad olika tolkningar, där olika individer och organisationer kan ta ställning på olika vis. På detta område kan det finnas anledning att bjuda in till en öppen diskussion om vilken personalpolitik och rekryteringsstrategi som kan anses lämplig i Riksrevisionens fall.

Frågan om oberoende och mandat i beslutsfattande har varit särskilt framträdande under Riksrevisionens första tio år. Relationen mellan det institutionella/organisatoriska oberoendet och den professionella autonomin är komplex, som mitt ramverk i kapitel 3, men också som den här studien visar. Sambandet är inte självklart, utan den professionella autonomin kan hanteras på olika sätt i granskningssammanhang. Delvis handlar det om ett principiellt övervägande om vilken frihet de professionella granskarna ska ha, vilket i någon mån avgörs av vilka man rekryterar för att leda verksamheten. Ska ledarna vara professionella chefer eller personer med erfarenhet från det professionella hantverket i granskningsorganisationen? Inom idéströmningen New Managerialism (Parker, 2002), som knyter an till New Public Management (Hood, 1991), har man lutat åt det förstnämnda, delvis med tanken att cheferna ska vara lojala primärt mot huvudmannen och inte mot de professionella. När den professionella autonomin kringskärs i en granskningsverksamhet och cheferna ökar sitt beslutsutrymme i konkreta granskningar, förutsätter det emellertid att de som leder granskningen också har betydande erfarenhet från det konkreta granskningsarbetet – om man vill säkra granskningens oberoende, såväl som dess kvalitet. Med chefer från granskningsprofessionen blir det mer legitimt att minska den professionella autonomin – men fortfarande kommer det vara av betydande vikt att det pågår ett gemensamt professionellt kunskapsutbyte, präglat av ömsesidig respekt. De professionella måste uppleva att de får uttrycka kritik i en öppen dialog. Särskilt viktigt blir detta i granskningsverksamhet med större utrymme för skönsmässiga bedömningar, och det tycks vara möjligt på Riksrevisionen idag, på ett helt annat sätt än tidigare.

I fallet med Riksrevisionen kan man överväga om det är klokt att myndighetens verksamhet inom effektivitetsrevision är helt lokaliserad i Stockholm,

just där nätverket kring riksdag, regering och myndigheter är som tätast. På Riksrevisionens tre filialer arbetar man enbart med årlig revision. Om effektivitetsrevisionen vid Riksrevisionen hade varit förlagt till en annan del av landet hade man kunnat vinna i såväl oberoende som ekonomi.¹

Förutsättningar för oberoende i granskningsverksamhet är emellertid en fråga om såväl formella förhållanden (reglering) som mer informella förhållanden. Den här studien har visat hur regleringen av granskningsverksamheten kan få konsekvenser som man inte förväntade sig. Det gällde exempelvis arrangemanget med en styrelse som mottagare för Riksrevisionens rapporter, som gällde fram till år 2011. Denna modell bidrog till en frustration bland riksrevisorerna, då man märkte att riksdag och regering inte lade så stor vikt vid alla granskningar som man hade hoppats. En respons till kritik från Riksrevisionen var inte obligatorisk, och man hade svårt att se att man fick genomslag. Intressentundersökningarna visade konsekvent att en anledning var ett utbrett missnöje med rapporternas fokus, innehåll och utformning.

I dag är regeringen tvungen att inom fyra månaders tid meddela vilka åtgärder man har vidtagit med anledning av kritik från Riksrevisionen. Detta är visserligen en kort tid i förvaltningssammanhang, varför det är risk för att svaret inte blir så konkret som man hade önskat, men det innebär ändå att riksrevisorerna vet att de inte behöver kämpa för att varje granskning ska få maximalt genomslag i media eller andra kanaler. Styrelsen är avskaffad, och rapporterna redovisas i stället till berörda utskott, vilket också förefaller fungera väl, men får utvärderas i framtiden.

Hur hade Riksrevisionen utvecklats om man inte hade haft så svaga strukturer för mottagandet av rapporterna under åren 2003–2010? Om detta kan man bara spekulera, men klart är att man inte hade behövt arbeta lika hårt för att få genomslag (eller ”verkningsgrad”, som de första riksrevisorerna talade om) i media. Man hade inte behövt vända sig till medborgaren för att söka legitimitet och mening i sin verksamhet, utan man hade kunnat ha en mer främjande och stöttande ansats i relation till granskningsobjekt såväl som andra intressenter. Kanske hade man då heller inte ändrat effektivitetsrevisionens inriktning, från den traditionella och internationellt ved-

1 På samma vis finns det också poänger med att ordföranden för Finanspolitiska rådet, Lars Jonung, är bosatt i Skåne och verksam som professor vid Lunds universitet, snarare än i Stockholmsregionen.

ertagna metoden, till granskning av regelefterlevnad? Genom att granska regelefterlevnad kunde man öka sannolikheten för att rapporterna upplevdes som ”hard-hitting” (Bowerman, Humphrey & Owen, 2003, s. 17) och därmed öka chanserna för att media skulle uppmärksamma dem. Samma logik kan ligga bakom valet att inrikta granskningen mot problem, en inriktning som man står fast vid ännu i dag.

Regleringen förefaller också viktig när det gäller relationen mellan riksrevisorerna. Till skillnad från Riksdagens ombudsmän (JO) förutsätts riksrevisorerna samarbeta i viktiga frågor, även om detta krav har försvagats betydligt i och med den ordning med en administrativt ansvarig riksrevisor, som infördes år 2011. Om man vill behålla en modell med tre riksrevisorer, som är engagerade i de konkreta granskningarna, hade man kunnat överväga att ytterligare närma sig JO:s modell. Där har varje justitieombudsman större självständighet, vilket också underlättas av att respektive justitieombudsman med jurister (och viss administrativ personal) är placerad på olika avdelningar. På Riksrevisionen finns emellertid idag många tvärgående program, projekt och funktioner som komplicerar försök till samma självständighet.

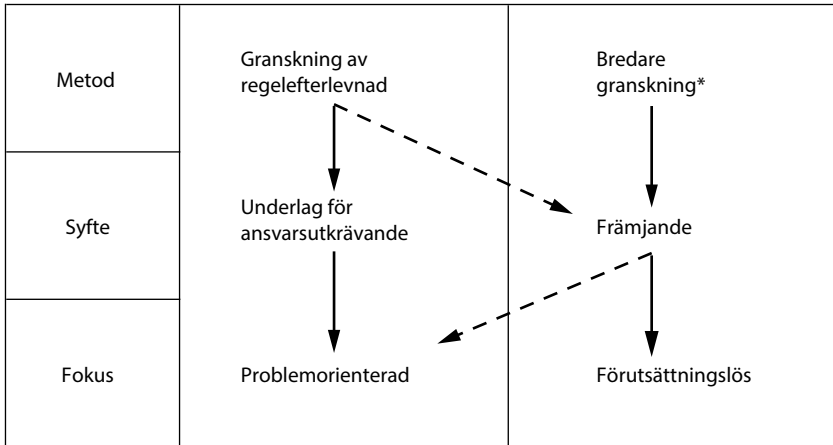
Att leda och organisera oberoende granskning

Jag har berört tre aspekter, med avseende på hur man leder och organiserar oberoende granskning, nämligen granskningsinriktning, intern styrning samt externa relationer. Vi ska titta närmare på vad vi kan lära inom var och en av dessa tre aspekter, samtidigt som vi ytterligare knyter tillbaka till ramverket i kapitel 3.

GRANSKNINGSINRIKTNING

I kapitel 3 illustrerade jag sambandet mellan granskningsinriktningar enligt figur 3.5 (upprepad här som figur 10.1). I tabellen visar jag sambandet mellan olika metoder, syften och fokus i granskningsarbetet.

Jag har vidare beskrivit hur gränsen mellan granskning av regelefterlevnad och bredare granskning i någon mån kan vara flytande. Ytterst handlar det om utrymmet för skönmässiga bedömningar. Granskning av regelefterlevnad kan också utgöra kvalificerat arbete. Så är exempelvis fallet på JO, där granskningen görs av mycket kvalificerade jurister (i regel assessorer). Även



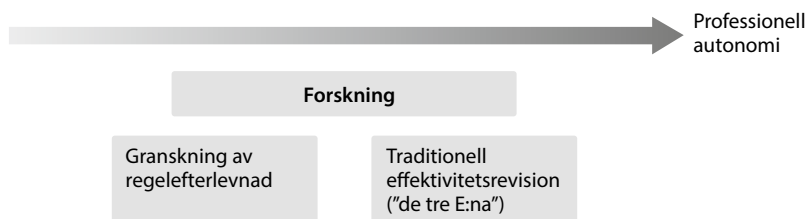
*) Mer utrymme för skönsmässig bedömning.

FIGUR 10.1 Jämförelse av metod, syfte och fokus med två granskningsmetoder.

där sker en tolkning och det finns ett utrymme för skönsmässiga bedömningar, men det är mindre än det som av INTOSAI förutsätts föreligga vid den effektivitetsrevision som bedrivs på en SAI. INTOSAI har slagit fast att effektivitetsrevision inte låter sig formaliseras, utan att det är ”by nature wide-ranging and open to judgments and interpretations” (INTOSAI, ISSAI 3000–3100, s. 12). INTOSAI talar vidare om behovet av att revisorerna har möjlighet att välja från en bred uppsättning metoder för utvärdering och att detta är långt ifrån vad man brukar beteckna som granskning av regelefterlevnad, som den man återfinner inom den finansiella revisionen.

Samtidigt kan inte heller en SAI unna sig hur mycket utrymme som helst för egna tolkningar, utan detta ska ske på en solid grund. I kapitel 3 jämför jag med forskningen och illustrerar med figur 3.7 (här upprepade som figur 10.2).

Riksrevisionens vägval indikerar att granskningsmyndigheter faktiskt kan bli *allt* för självständiga. Myndigheter i svenska staten åtnjuter redan en betydande självständighet, men när det gäller dessa så åligger det yttersta ansvaret fortfarande regeringen. Här finns också möjlighet för regeringen att påverka deras verksamhet, dels genom de betydande informella kontakter som utmärker styrningen av den svenska statsförvaltningen, dels genom kontrollen över budget och tillsättningen av myndighetens generaldirektör. På Riksrevisionen ville de tre första riksrevisorerna visa på sitt oberoende



FIGUR 10.2 Relationen mellan professionell autonomi, traditionell effektivitetsrevision (3E) och granskning av regelefterlevnad.

genom att våga gå ut i – osedvanligt och ibland kanske omotiverat – djärv och tuff kritik mot såväl Regeringskansliet som regeringens myndigheter. Man vände sig till riksdagen för att fordra ansvarsutkrävande.

När det gällde ändringen av granskningsinriktning kunde riksdagen gå in och lagstifta, såsom man gjorde år 2010–2011. Det kan man däremot inte göra när det gäller kultur och ledarskap.

I dag håller Riksrevisionen på att lämna sin tidigare inriktning bakom sig, och utvecklingen ser över lag positiv ut, men resultateten från denna studie indikerar att det tar tid.

På ett principiellt plan kan man slutligen fråga sig om man, inom effektivitetsrevisionen vid Supreme Audit Institutions i allmänhet, inte borde ta in ytterligare ett ”E” till sin portfölj (”de tre E:na”). Jag har själv tagit upp denna fråga i en internationell konferensartikel (Bringselius, 2012c). Detta E skulle motsvara etik eller *ethics*. Riksrevisionen ska granska:

förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt men får också avse de statliga insatserna i allmänhet. Granskningen skall främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser.

EFFEKTIVITETSREVISION²

² 4 § revisionslagen.

Denna fråga togs i någon mån upp redan i ett remissvar på konstitutionsutskottets betänkande inför bildandet av Riksrevisionen. Där hävdar Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet att revisionens uppdrag bör utvidgas från fokusering på ekonomivärden till att även ta in demokrativärden.

Styrelsens roll i förhållande till revisionsmyndighetens oberoende berörs av flera remissinstanser. Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet framhåller att man noggrannare bör pröva en organisation där självständigheten i revisionen garanteras, utan att kontrollen över hur riksdagens intentioner förverkligas helt blir en fråga för ämbetsmän. En organisation där riksdagens legitimitet på ett bättre sätt blev en tillgång för det nya revisionsorganet förordas, inte minst eftersom den framtida revisionens uppdrag bör vidgas från fokuseringen på ekonomivärden till att också ta demokrativärden på allvar.

SVERIGES RIKSDAG 2000/01:KU8

Ett liknande resonemang för Akademin för Ekonomistyrning i Staten (AES) vid Stockholms universitet i en studie, där man påtalar att formuleringen ovan visserligen tydligt omfattar ekonomivärden, men att formuleringen ”men får också avse de statliga insatserna i allmänhet” skulle kunna tolkas som motsvarande demokrativärden.³ Till dessa demokrativärden kan etik räknas (se Lundquist, 1991, 1998). Också riksrevisionsutredningen (Sveriges riksdag, 2008/09:URF3) betonar att tolkningen av begreppet *effektivt* i fallet Riksrevisionen inte bör göras alltför snäv, utan även omfatta ”allmänna samhällsintressen”⁴.

I en ESO-rapport från 2002 går professor Daniel Tarschys på en liknande linje, då han betonar att ”[i]nom stora fält tillämpas rambudgetering och ramlagstiftning utan att man riktigt tar reda på vad som tilldrar sig inom ramarna” (s. 98). Han betecknar detta som ett demokratiunderskott som behöver åtgärdas, exempelvis genom att politikerna tar större ansvar för granskningen.

3 Stockholms universitet, Akademi rapport 2008:1 (Akademin för Ekonomistyrning i Staten), s. 6.

4 4§ revisionslagen.

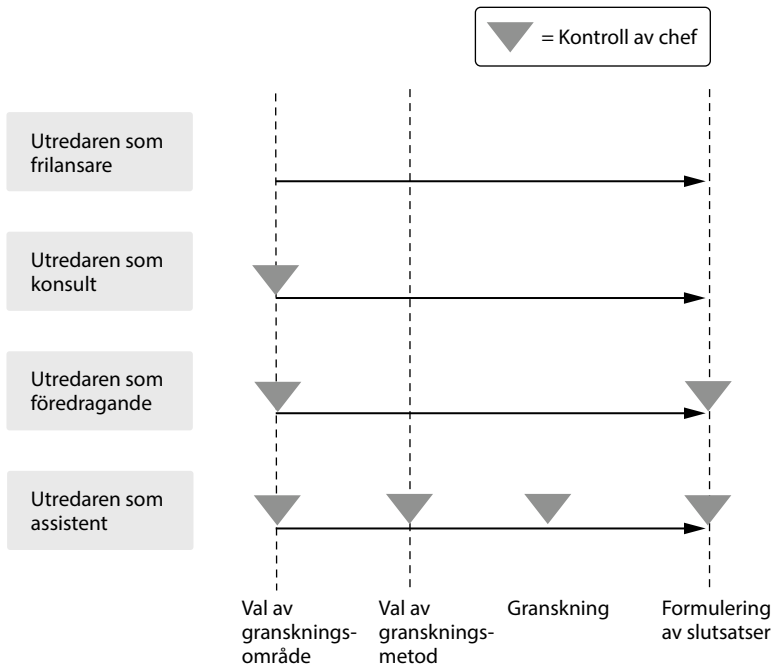
Riksrevisionen intresserar sig i viss mån för etikfrågor, även om den inte primärt studerar själva etiken (operativa beteenden och värderingar) i förvaltningen, utan hellre fokuserar på hur förvaltningen arbetar med att *reglera* beteenden och *förebygga* oetiskt beteende. Så var exempelvis fallet med Riksrevisionens rapport om korruption från februari 2013 (RiR 2013:02).

Även internationellt lyser etikaspekten emellertid med sin frånvaro i granskningsssammanhang. Till följd av en rad skandaler i finanssektor i början av millenniet, har exempelvis Financial Reporting Council (FRC) i Storbritannien försökt att kodifiera granskningskvalitet. En studie av dessa försök (Holm & Zaman, 2012) visar att vad man inte tog med i dessa koder var frågor om etik och professionella värden, såsom transparens. Dessa värden uppfattades som alltför svåra att mäta och därmed inkluderas de inte (Holm & Zaman, 2012). Här finns en potential för granskningen att utvecklas. Som jag nämnde i kapitel 2, så efterlyser Humphrey och Owen (2000) en granskning inriktad mot bredare samhällsvärden än de ekonomiska, framför allt med fokus på socialt ansvar. De kallar detta för social audit och menar att Power (1997) har missat att lyfta fram hur granskarna kan bli värdefulla förändringsagenter på detta vis.

INTERN STYRNING

I kapitel 3 visade jag på hur man kan välja att styra utredarnas arbete på olika sätt. Utredaren kan fungera som allt från en frilansare till en assistent till granskningens ledare (t.ex. riksrevisorerna). Se figur 10.3 (samma som figur 3.6).

I fallet med Riksrevisionen valde de tre första riksrevisorerna att gå in på många olika punkter i granskningsprocessen och framföra synpunkter. Utöver detta hade man även andra kvalitetssäkringsmekanismer under granskningens gång. Sammantaget innebar detta att utredarna upplevde granskningsprocessen som mycket omständlig. Det var också ett problem att de fick olika synpunkter från olika håll och var tvungna att förhålla sig till dessa. Det framgick också av intervjuer med riksrevisorerna Eva Lindström och Lennart Grufberg att de arbetade medvetet med att minska utredarnas rörelsefrihet i granskningen. Det fanns de som menade att viss uppstagning behövdes, jämfört med RRV och Riksdagens revisorer, men observationerna här indikerar att man närmast gick till överdrift i motsatt riktning under



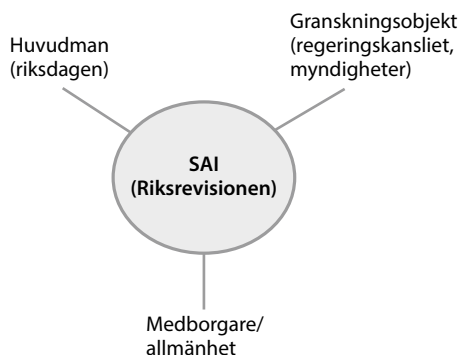
FIGUR 10.3 Fyra arketytiska styrmodeller i granskningsverksamhet.

myndighetens första 7–8 år. Delvis som en konsekvens av detta har priset för varje granskning från Riksrevisionen blivit högt (se kapitel 8).

Intervjuer med dagens riksrevisor, bland annat med riksrevisor Gudrun Antemar (intervju nr 99, juni 2012) tyder på ett nytt synsätt, som mer placerar sig som ett mellanläge i figur 10.3. Antemar betonar att hon som riksrevisor inte får gå in och styra deras arbete alltför mycket.

EXTERNA RELATIONER

Mycket av forskningen om granskning handlar om hur man ska kunna hålla distans till den man granskar. I fallet med SAI:er talar man om avståndet till den exekutiva makten, d.v.s. regeringen. Denna studie har visat på betydelsen denna, men även av andra externa relationer. Jag har identifierat tre relationer som särskilt viktiga, nämligen relationen till huvudmannen, relationen till granskningsobjekten och relationen till medborgare/allmänhet. Med ambi-



FIGUR 10.4 Tre viktiga relationer där en SAI kan söka legitimitet och utifrån vilka man kan definiera relevans.

tion att visa på sitt oberoende, kan en SAI lockas att bli överdrivet inriktad mot konfrontation i relationen till såväl huvudmannen som granskningsobjekten. En självständig position under riksdagen innebär emellertid inte att det är ”beröringsförbud” mellan riksdag och granskningsorganisation. Riksrevisionen är fortfarande riksdagens organ. Med oberoendet som stöd ska man tvärtom inte behöva tveka om att ha avsevärda kontakter med riksdagen. Det är i stället när detta konstitutionellt säkrade oberoende *inte* föreligger som man har anledning att vara extra försiktig i sina kontakter.

På Riksrevisionen valde man under de första åren att se medborgaren, snarare än riksdagen, som sin huvudman. Det är en förklaring till att man har valt att fokusera så pass mycket på media och blivit inriktad mot konfrontation i andra relationer. Det är bra att betydelsen av medborgaren har lyfts fram, men med tanke på den logik som styr media, finns det anledning att vara försiktig med en sådan strategi.

Två konkurrerande styrfilosofier

Jag har identifierat (se kapitel 3) ett antal viktiga vägval som en granskningsorganisation gör. Om man jämför de vägval som de tre första riksrevisorerna gjorde och de vägval som utredare och riksdag önskade, framträder två styrfilosofier. Låt oss kalla dessa för styrfilosofi A respektive styrfilosofi B. Se tabell 10.1 (jfr tabell 3.2). De olika vägvalen i respektive styrfilosofi behöver inte hänga samman med varandra, men studien indikerar en relativt

hög konsistens mellan dem i just fallet med Riksrevisionen. Vissa vägval är dessutom mer absoluta, medan andra handlar om en position på en skala.

TABELL 10.1 Vägval i granskningsverksamhet.

	Styrfilosofi A	Styrfilosofi B
Granskningsinriktning	Problembaserad	Förutsättningslös
	Granskning av regelefterlevnad	Bredare ansats i granskning
	Granskning för ansvars-utkrävande	Granskning för främjande
Externa relationer	Konfrontation	Samarbete
	Genomslag	Information
Intern styrning	Begränsad professionell autonomi	Omfattande professionell autonomi
	Omfattande kontrollsystem	Begränsade kontrollsystem

Med styrfilosofi A är granskningen inriktad mot problem och ansvarsutkrävande och man tillämpar en metod med fokus på regelefterlevnad. Med styrfilosofi B är granskningen mer förutsättningslös (inte bara problem, utan även framgångsrika fall lyfts fram). Den syftar till främjande och den baseras på en bredare ansats med mer utrymme för skönsmässiga bedömningar.

Det brukar vara svårt att kombinera främjande och ansvarsutkrävande i granskningsssammanhang. I denna fråga har det pågått en debatt i samhället under senare år, främst i ett sammanhang där privata bolag har erbjudit tjänster inom såväl revision som managementkonsulting till samma kunder (debatten går egentligen tillbaka ganska långt i tid, se exempelvis Simunic, 1984, men den har fått allt större uppmärksamhet efter en rad redovisningsskandaler). Dels riskerar man att i rollen av granskare få i uppgift att granska utfallet av lösningar som man själv har rekommenderat, dels finns ett ekonomiskt beroende, eftersom man riskerar att förlora kunden om man kritiker. I dag råder ett tämligen stort konsensus om att en kombination av dessa typer av uppdrag är problematisk och knappast eftersträvänsvärd.

Med styrfilosofi A präglas externa relationer av en inriktning mot konfrontation och genomslag, medan styrfilosofi B är mer inriktad mot samarbete och information.

Med styrfilosofi A präglas den interna styrningen av begränsad professionell autonomi och utbyggda kontrollsystem, medan styrfilosofi B innebär mer omfattande professionell autonomi och mer begränsade interna kon-

trollsystem. Viss professionell autonomi är alltid viktig för att man ska kunna attrahera kompetens till en granskningsorganisation.

Modellerna kan förstås som idealtyper, och i regel kan man vänta sig en blandning av olika positioner inom respektive styrfilosofi. I framtida forskning skulle man kunna testa om dessa modeller kan tillämpas bredare än på fallet med Riksrevisionen. När det gäller Riksrevisionen ser man i dag en utveckling i riktning mot styrfilosofi B, även om ett visst arbete kvarstår.

Slutsatser

Den första delen av den här boken ägnades åt att bygga upp ett teoretiskt ramverk. Därpå följde en ganska detaljerad beskrivning av Riksrevisionens vägval under verksamhetens första tio år. Dessa vägval har jag sedan analyserat och diskuterat. En av de slutsatser som kan dras av studien är att valet av ledare har stor betydelse för granskningen. Man kan minska de risker som koncentrationen av makt till dessa ledare innebär exempelvis genom att ge de professionella mer handlingsutrymme eller genom att öka reglering och kontroll från huvudmannens sida. I detta kapitel redogör jag för ett antal slutsatser från studien.

Slutsatser i fallet Riksrevisionen

När Riksrevisionen bildades hoppades vissa att utvecklingen av granskningen i staten skulle bidra till att riksdagen skulle kunna ”återerövra sin ställning som centralt nationellt debattforum” (Tarschys, 2002). Medan vissa menade att man skulle göra detta genom att presentera kritiska ”sanningar”, menade andra att granskningsorganisationen snarare skulle verka för ett mer initierat *samtal* i riksdagen. Detta samtal skulle gälla hur förvaltningen mer övergripande fungerade och vad man ville åstadkomma med den. På så vis skulle man förverkliga idén om den deliberativa demokratin, d.v.s. folkstyrelse baserat på ett upplöst samtal.

De konstitutionella förutsättningarna för Riksrevisionens verksamhet var resultatet av en politisk kompromiss. Det gäller framför allt det tredelade ledarskapet och lösningen år 2003–2010 med en självständig styrelse bestående av riksdagsledamöter. Återgivningen i denna bok, av Riksrevisionens historia, indikerar att båda dessa kompromisser har hämmat verksamhetens utveckling. Bristen på en tydlig mottagare för granskningsrapporterna och osäkerheten gällande om rapporterna skulle komma till nytta bidrog till att Riksrevisionen blev allt mer inriktade mot genomslag i media. För att få detta

genomslag var inriktningen mot regelefterlevnad och ansvarsutkrävande naturlig. Den här utvecklingen hade emellertid inte riksdagen tänkt sig och den låg inte heller i linje med hur SAI:er internationellt arbetade med effektivitetsrevision. Det tredelade ledarskapet har också vållat problem, såsom otydlighet, men kanske framför allt svårighet att få till stånd mer omfattande förändringar. Ändå har sådana förändringar behövts, efter den massiva kritik som verksamheten har varit föremål för genom åren, såväl internt som externt. Idéer och övertygelser ”ärvs” i viss grad av tillträdande riksrevisorer. Samtidigt är det inte säkert att de problem som uppstod inte skulle ha uppstått om man hade haft en enda ensam riksrevisor. Därför kan det tredelade ledarskapet knappast ha varit avgörande för den utveckling som reformen tog.

Riksdagens presenterade år 2008 och 2009 två ovanligt kritiska rapporter (Sveriges riksdag, 2008/09:URF1, URF3). År 2010 beslutades om vissa lagändringar för att tydliggöra Riksrevisionens uppdrag och skapa en tydligare process för mottagandet av dess granskningsrapporter. Samma år avgick Eva Lindström, som var den sista av de tre första riksrevisorerna. Lindström hade varit tongivande i utformningen av Riksrevisionens verksamhet under de första sju åren, bland annat i inriktningen mot ansvarsutkrävande. I och med att man nu hade en ny uppsättning riksrevisorer, och från år 2011 också arbetade under delvis nya konstitutionella förutsättningar, kom Riksrevisionen att få lite av en nystart. Som kapitel 4–6 indikerar var det välbehövligt och riksdagen gjorde myndigheten en tjänst genom att uttrycka en (relativt) enad hållning om hur man ville att Riksrevisionens skulle arbeta och utvecklas och att genom lagstiftning förbättra deras förutsättningar för att åstadkomma detta.

Dialogen med riksdagen synes i dag bättre än någonsin tidigare under Riksrevisionens verksamhet och också dialogen med Regeringskansliet och granskade myndigheter har förbättrats (se t.ex. Gullers, 2011). Internt tycks också respekten mellan riksrevisorer och utredare ha ökat. I takt med att man lämnar inriktningen mot regelefterlevnad efterlyses mer av det professionella omdöme som kan bidra med intressanta vinklingar och slutsatser i granskingar. Här kan man emellertid utvecklas ytterligare och i högre grad närma sig de genuint breda och principiella frågorna, där det handlar om att hitta olika sätt att tolka samtiden.¹ På detta vis skulle man också kunna bidra till

1 Som Supreme Audit Institution har Riksrevisionen desutom tillgång till ett stort nationellt och internationellt kontaktnät som kan vara en värdefull hjälp i arbetet med att förstå olika idéer och fenomen.

att sätta upp en agenda för det gemensamma samtalet om styrningen av förvaltningen, snarare än att komma med pekpinna i smala frågor. Samtidigt finns det tydliga tecken på att Riksrevisionen behöver arbeta med sin egen inre effektivitet och kanske blir det utmaningen under åren framöver. Man har byggt upp en kostsam organisatorisk överbyggnad och en lika omständlig som kostsam process för kvalitetssäkring av granskningar.

Det kan i sammanhanget noteras att det ofta finns en risk att man går från ytterlighet till ytterlighet. Det professionella omdömet har varit mycket kringskuret på Riksrevisionen. När man nu ändrar detta måste man undvika att gå till överdrift i den andra riktningen, vilket skulle innebära att man utvecklades till en institution för allmänt tyckande. Även om utrymmet för skönmässiga bedömningar är betydande inom effektivitetsrevisionen, betyder det inte att man inte behöver förankra ställningstaganden empiriskt (och gärna även teoretiskt). Precis som granskningen rymmer en balans mellan närhet och distans (Lonsdale, 2008; Mohan & Sullivan, 2007), rymmer den också om en balans i det utrymme man tar sig för egna tolkningar. I dessa bemärkelser har Riksrevisionen givits en omfattande frihet, men också ett betydande ansvar. Formerna för hur denna frihet ska användas kan mycket väl utvecklas i samråd med såväl riksdagen som andra intressenter.

Just riksdagen är en viktig aktör för Riksrevisionen att förhålla sig till. Den självständighet som man vann i och med reformen år 2003 var inte ämnat för att man skulle distansera sig från riksdagen, utan den var snarare ämnad för att säkerställa att man skulle kunna fortsätta ha dessa kontakter – utan risk för påverkan. Tjänstemän och politiker i Sveriges riksdag kämpar i dag med att hantera ett informationsflöde som är större än någonsin. Många granskningsaktörer vill påvisa att problem är akuta och allvarliga, varför omgående uppmärksamhet från riksdagen är nödvändig. Riksrevisionen har blivit en röst bland många, i detta flöde. Liksom övriga är man angelägen om att visa på allvarliga problem. Man går i dag från ansvarsutkrävande mot främjande revision, men problemorienteringen består. När ett nytt pressmeddelande om en färdig granskning släpps, kan man vara tämligen säker på att Riksrevisionen framför kritik. Den ton av samarbete, dialog och lärande som präglar förvaltningen över lag lyser därmed inte så starkt som man hade kunnat tänka sig med en mer förutsättningslös ansats i effektivitetsrevisionens granskningar. Frågor om demokrativärden och etik är dessutom sällan centrala i denna granskning. Här kan man argumentera för olika

förhållningssätt. Vid Supreme Audit Institutions, såsom Riksrevisionen, går man alltid en balansgång – exempelvis mellan närhet och distans, mellan autonomi och styrning och mellan konfrontation och samarbete. Här måste man ständigt göra väl genomtänkta avvägningar.

Slutsatser om granskningssamhället och oberoende granskning i allmänhet

I kapitel 2 berättade jag hur man internationellt tecknar en bild av ett framväxande granskningssamhälle. Medan vissa menar att detta granskningssamhälle främst handlar om en legitimerande kuliss (t.ex. Power, 1997), menar andra att granskningen faktiskt kan fylla en viktig funktion och bidra till en positiv utveckling i förvaltningen (t.ex. Humphrey & Owen, 2003, s. 44).

Power appears keen to encourage more informal, responsive and less hierarchical forms of audit but has little of concrete substance to offer in terms of policy prescription which points the way towards the development of an audit function that can empower rather than control, and illuminate rather than obscure, attainment of organisational goals and objectives. That said, a possible way forward is at least hinted at in the suggestion that audit could become part of the organisational learning process with, amongst other things, auditees themselves being brought into the audit process.

HUMPHREY & OWEN, 2003, S. 44

Jag har förklarat hur granskningen är en del av den traditionella byråkratin. Medan många associerar granskningen med den samling nyliberala idéer som har gått under titeln New Public Management (NPM), har granskningen en lika logisk hemvist i den nyweberianska byråkrati som bl.a. går under titeln New Weberian State (NWS) (Pollitt & Bouckaert, 2011). Granskningen syftar nämligen till stor del till riskminimering (Lapsley, 2012).

Den studie som har redovisats i denna bok visar hur granskningen inte per definition kan sägas vara värdeskapande eller ens positiv, utan hur detta snarare är en fråga om hur granskningen utformas. Den kan utformas som en kontrollerande och konfrontatorisk övning, men den kan också utformas som en del av en gemensam lärandeprocess, där man arbetar *med* snarare än

mot granskningsobjekt och andra intressenter. Processen och dialogen blir då *minst* lika centrala inslag i granskningen som den rapport som granskningen mynnar ut i.

Genom att man i forskningen om granskningsområdet inte har lyft fram denna dynamik så mycket, är det inte heller så vanligt att man uppmärksammar betydelsen av granskningens ledare så som denna studie indikerar att man kan ha anledning att göra. Dessa ledare ansvarar för viktiga vägval i verksamheten – vägval som också kommer att påverka granskningsorganisationens legitimitet i den lokala kontexten eller i samhället i stort. Här behövs fler fördjupade studier kring varför man gör olika vägval. I Riksrevisionens fall kunde man exempelvis se hur regleringen av verksamheten fick stor betydelse för hur man valde att inrikta granskningen mot regelefterlevnad och ansvarsutkrävande, hur man valde att begränsa den professionella autonomin, hur man valde att anta en konfrontatorisk ansats i externa relationer, osv.

I organisationsforskningen är man i allmänhet ganska ovan vid att studera juridiska arrangemang och det riskerar att hämma forskningen om (bl.a. granskning i) offentlig sektor. Inom statsvetenskapen finns samtidigt sällan den fördjupade kunskap om organisationer och ledarskap som man finner i organisationsforskningen. Internationellt efterlyser man därför fler studier i gränslandet mellan organisationsforskning och statsvetenskap (Kelman, 2005; Bozeman, 2013). Detta gränsland är viktigt även för vår förståelse av granskningsområdet och dess inre dynamik. Viktiga frågor som denna studie har lyft fram är formell organisation, organisationskultur och ledarskap. Inte minst visar den på hur granskningens oberoende i hög grad kommer att vara avhängigt av hur öppen och tillåtande organisationskulturen är. En granskningsorganisation där de professionella inte vågar säga sin mening har lika mycket av ett oberoendeproblem, som en granskningsorganisation som saknar konstitutionellt stöd för sitt oberoende.

Granskningsområdet kommer att fortsätta att utvecklas, och granskningsorganisationerna kommer kunna vänta sig att i allt högre grad själva bli föremål för granskning. Detta är positivt, bl.a. eftersom det förutsätter en öppen dialog om vad man vill åstadkomma med granskningen och hur den ska bedrivas. Med denna process kommer granskningen att förfinas och få en allt mer naturlig position i samhället. Med NPM har vissa velat göra granskningen till en fråga om ideologi, men med tanke på att granskningen

har en lika stark förankring i den traditionella byråkrati som ofta ses som NPM:s motsats, vill jag mena att granskningen bäst betraktas som ett fenomen *bortom* dessa kategoriseringar. Först då kan vi också förhålla oss mer neutrala till den och förstå att granskningen öppnar dörren till en hel rymd av intressanta avvägningar och komplexiteter.

Fortsatt forskning

I denna bok har jag utvecklat ett teoretiskt ramverk för att förstå frågor om oberoende, granskningsinriktning, externa relationer och intern styrning i granskningsverksamhet. Jag har presenterat ett omfattande empiriskt material, och jag har analyserat detta i olika dimensioner. Min förhoppning är att detta material ska kunna användas för att locka fler forskare att intressera sig för oberoende granskning i allmänhet och i staten i synnerhet. Genom att fokusera på operativa förutsättningar och vägval har jag öppnat ett fönster för att studera granskningen utifrån ett mer verksamhetsnära perspektiv och att inte stanna vid den formella regleringen av institutionella förhållanden. Samtidigt har jag visat på hur denna typ av verksamhet skiljer sig från många andra organisationer, varför det krävs en fördjupad förståelse för dess särskilda problematik.

Den forskning och de ramverk som har utvecklats i denna bok kommer också att ligga till grund för min egen fortsatta forskning om granskningsverksamhet. Jag har bland annat inlett en jämförande studie av Supreme Audit Institutions (motsvarande Riksrevisionen i Sverige) i olika länder, med avseende på hur man väljer att reglera, leda och organisera sin verksamhet, för att säkra oberoende och kvalitet i granskningen. Dessutom kommer jag antagligen att fortsätta att intressera mig bland annat för det tredelade ledarskapet på Riksrevisionen samt organisationens utveckling. Jag ser fram emot att presentera resultaten av denna fortsatta forskning i nya publikationer.

KÄLLFÖRTECKNING

Utöver källorna nedan har en mängd andra dokument från Riksrevisionen konsulterats. Dessa anges i fotnoter och inne i den löpande texten i boken. Detsamma gäller lagar och förordningar, utredningar och direktiv från Sveriges riksdag samt vissa reportage i media. Referenser till intervjuer ligger också inne i texten.

- Ahlbäck, S. (1999) Att kontrollera staten: den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin. Ak.avh. Uppsala: Uppsala universitet.
- Ahlbäck Öberg, S. (2001) En konstitutionell revolution. *Politologen*, våren 2001.
- Alvesson, M. (1985) On focus in cultural studies of organizations. *Scandinavian Journal of Management Studies*, 2(2): 105–120.
- Alvesson, M. & S. Sveningsson (2003) The great disappearing act: difficulties in doing “leadership”. *The Leadership Quarterly*, 14(3): 359–381.
- Andersson, F., T. Bergström, L. Bringselius, M. Dackehag, T. Karlsson, S. Melander & G. Paulsson (2012) *Speglingar av en förvaltning i förändring: Reformeringen av Försäkringskassan*. Stockholm: Santérus förlag.
- Arbetsgivarverket (2012) *Korta fakta om staten som arbetsgivare*.
- Axberger, H. G. (2010). *Rättssäkerhet: teori och praktik. I: Inspektionen för socialförsäkringen, Rättssäker förvaltning? Rapport nr 2010:4*.
- Baarspul, H. C. & C. P. M. Wilderom (2011) Do Employees Behave Differently In Public- Vs Private-Sector Organizations? *Public Management Review*, 13(7): 967–1002.
- Baldwin, R., & M. Case (1999) *Understanding regulation. Theory, strategy and practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Barzelay, M. (1997) Central Audit Institutions and Performance Auditing: A Comparative Analysis of Organizational Strategies in the OECD. *Governance*, 10: 235–260.
- Behn, R. D. (2001) *Rethinking democratic accountability*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

- Blau, P. M. & W. R. Scott. (1962) *Formal organization*. San Francisco: Chandler.
- Boin, A. & P. 't Hart (2003) Public leadership in times of crisis: Mission impossible? *Public Administration Review*, 63(5): 544–553.
- Bowerman, M., C. Humphrey & D. Owen (2003) Struggling for supremacy: The case of UK public audit institutions. *Critical Perspectives on Accounting*, 14(1–2): 1–22.
- Brante, T. (1999) *Professional Waves and State Objectives: a Macro-sociological Model of the Origin and Development of Continental Professions, Illustrated by the Case of Sweden*. I: Hellberg, M. Saks & C. Benoit, (red.), *Professional Identities in Transition: Cross-cultural dimensions*. Göteborg: Department of Sociology, Göteborg University.
- Bringselius, L. (2011). *Performance audit at the Swedish Supreme Audit Institution (SAI)*. The Lund Institute of Economic Research Report Series, no. 2011-01. Lund: Lund University.
- Bringselius, L. (2012a). *Mergers of authorities in central Government: Role ambiguities and blame-avoidance*. I: Andersson, H., F. Nilsson & V. Havila (red.), *Mergers and Acquisitions: The Critical Role of Stakeholders*. London: Routledge.
- Bringselius, L. (2012b). *Gaining legitimacy as a public official: The case of supportive employee attitudes to the standardisation of work*. *International Journal of Public Administration*, 35 (8): 544–552.
- Bringselius, L. (2012c). *Economy, efficiency and effectiveness – but what about ethics? Performance auditing at Supreme Audit Institutions*. Paper presented at the EIASM conference in Milan.
- Bringselius, L. (2012d) *Särskilda förutsättningar vid enmyndighetsreformer i staten*. I: Andersson, F., T. Bergström, L. Bringselius, M. Dackehag, T. Karlsson, S. Melander & G. Paulsson, *Speglingar av en förvaltning i förändring: Reformeringen av Försäkringskassan*. Stockholm: Santérus förlag.
- Bringselius, L. (kommande) *The dissemination of results from Supreme Audit Institutions: Independent partners with the media? Financial Accountability and Management*.
- Bringselius, L. D. (2008) *Personnel resistance in public professional service mergers: The merging of two national audit organizations*. Ak.avh. Lund: Lund Institute of Economic Research.
- Brunsson, N. (1989) *Administrative reforms as routines*. *Scandinavian Journal of Management*, 5(3): 219–228.
- Brunsson, N. (2006) *Mechanisms of Hope: Maintaining the dream of rationality in organizations*. Malmö: Liber.

- Bruzelius, L.H. & P-H Skärvad (2011) *Integrerad organisationslära*. Lund: Studentlitteratur.
- Buono, A. F., & J. L. Bowditch (1989). 'The human side of mergers and acquisitions: Managing collisions between people, cultures, and organizations'. Washington, DC: Beardbooks.
- Burns, T. & G.M. Stalker (1961) *The management of innovation*. London: Tavistock.
- Cho, Y. J. & E. J. Ringquist (2011) Managerial trustworthiness and organizational outcomes. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(1): 53–86.
- Christensen, J. G. (2001) Bureaucratic autonomy as a political asset. I: B.G. Peters & J. Pierre (red.), *Politicians, bureaucrats, and administrative reform*. London, New York: Routledge.
- Christensen, T. & Laegreid, P. (2007) Regulatory Agencies—The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control. *Governance*, 20:3, s. 499–520.
- Christensen, T. & Lægred, P. (red.) (2006) *Autonomy and regulation: Coping with agencies in the modern state*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Cotton, P., Fraser, I. & Hill, W.Y. (2000) The social audit agenda: primary health care in a stakeholder society. *International Journal of Auditing*, 4(1): 3–28.
- Czarniawska, B. & G. Sevón (1996) Introduction. I: Czarniawska, B. et al. (red.), *Translating organizational change*. Berlin: Walter de Gruyter & Co.
- Dagens Nyheter (2002-11-08)
- Dagens Nyheter (2003-07-01)
- Dagens Nyheter (2003-07-23)
- Dagens Nyheter (2012-07-01)
- Dagens Nyheter (2012-07-03)
- Dagens Nyheter (2012-07-04)
- Dagens Nyheter (2012-12-16)
- Du Gay, P. (2000) *In Praise of Bureaucracy: Weber, Organization, Ethics*. London: Sage Publications.
- Ekdal, N. & I.-B. Ahlenius (2011) *Mr Chance: FN:s förfall under Ban Ki-moon*. Brombergs Förlag.
- English, L. & J. Guthrie (2000) 'Mandate, Independence and Funding: Resolution of a Protracted Struggle Between Parliament and the Executive Over the Powers of the Australian Auditor-General', *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 59, No. 4, s. 98–114.
- ESV (2008:35) Riksrevisionens OH-kostnader [Ekonomistyrningsverket].

- Evans, R. (1997) Accounting for ethics: Traidcraft plc UK. I: S. Zadek, P. Pruzan & R. Evans (red.), *Building Corporate Accountability*. London: Earthscan.
- Evetts, J. (2006) Introduction: Trust and Professionalism: Challenges and Occupational Changes. *Current Sociology*, 54 (4): 515–531.
- Fairclough, N. (2005) Discourse Analysis in Organization Studies: The Case for Critical Realism. *Organization Studies*, 26:6, s. 915–939.
- Firth, M. (1980) Perceptions of Auditor Independence and Official Ethical Guidelines. *The Accounting Review*, 55(3): 451–466.
- Freidson, E. (1999) ‘Theory of Professionalism: Method and Substance’, *International Review of Sociology*, 9, 1, s. 117–129.
- Freidson, E. (2001) *Professionalism: The third logic*. Chicago: University of Chicago Press.
- Funnell, W. (1994) ‘Independence and the State Auditor in Britain: Constitutional Keystone or a Case of Reified Imagery’, *ABACUS*, Vol. 30, No. 3, s. 175–195.
- Funnell, W. (1998) ‘Executive Coercion and State Audit: a Processual Analysis of the Responses of the Australian Audit Office to the Dilemmas of Efficiency Auditing, 1978–84’, *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, Vol. 11, No. 4, s. 436–59.
- Furusten, S. & A. Werr (red.) (2012) *Expertsamhällets organisering: okunskapens triumph? SIR:s årsbok 2012*. Lund: Studentlitteratur.
- Gendron, Y., D. J. Cooper & B. Townley (2001) ‘In the name of accountability: State auditing, independence and new public management’, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 14, No. 3, s. 278–310.
- Gilardi, F. (2002) Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: A comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy*, 9:6, s. 873–893.
- Gouldner, A. W. (1958) Cosmopolitans and Locals: Toward an Analysis of Latent Social Roles – II. *Administrative Science Quarterly*, 2(4): 444–480.
- Gow, J. & C. Dufour (2000) Is the New Public Management a Paradigm? Does It Matter? *International Review of Administrative Sciences*, 66(4): 573–597.
- Greenough, P. & M. P. Lynch (red.) (2006) *Truth and realism*. Oxford: Oxford University Press.
- Greenwood, R., C. R. Hinings, & J. Brown. (1994) Merging Professional Service Firms. *Organization Science*, 5: 239–257.
- Grout, P., I. Jewitt, C. Pong, G. Whittington, M. Dewatripont & G. Laroque (1994) ‘Auditor Professional Judgement’: Implications for Regulation and the Law. *Economic Policy*, 9:19, s. 307–351.

- Grönlund, A., F. Svärdsten & P. Öhman (2011) "Value for money and the rule of law: the (new) performance audit in Sweden", *International Journal of Public Sector Management*, 24 (2), s. 107–121.
- Gullers Grupp (2007) *Omvärldens syn på Riksrevisionen: en intervjuundersökning med 23 viktiga intressenter.*
- Gullers Grupp (2010) *Omvärldens syn på Riksrevisionen: en intervjuundersökning bland 25 viktiga intressenter.*
- Gullers Grupp (2011) *Bilden av Riksrevisionen 2011: en kvalitativ intressentanalys.*
- Gunz, H. P. & S. P. Gunz (1994) *Professional/Organizational Commitment and Job Satisfaction for Employed Lawyers.* *Human Relations*, 47(7): 801–828.
- du Guy, P. (red) (2005) *The values of bureaucracy.* Oxford: Oxford University Press.
- Hall, P. (2012) *Managementbyråkrati : organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning.* Malmö: Liber.
- Hansen, H.F. & L.H. Pedersen (2006) *The dynamics of regulatory reform.* I: Christensen, T. & P. Laegreid (red.), *Autonomy and regulation: Coping with agencies in the modern state.* Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Hathaway, P. L. (2011) *Groupthink Phenomenon and Self-esteem in Bureaucracies.* BiblioBazaar, LLC.
- Hertting, N., S. Jungerhem, S. Murhem, A. Sjöblom, S. Stenbacka & B. Söderberg (2011) *Kvalitetsbedömning av effektivitetsrevisionens granskningsrapporter.* Uppsala: Uppsala universitet.
- Hertting, N, Jungerhem, S & Sjöblom, A (2012) *Kvalitetsbedömning av effektivitetsrevisionens granskningsprocess.* Uppsala: Uppsala universitet.
- Hoerner, J. & P. Stephenson (2012) *Theoretical perspectives on approaches to policy evaluation in the EU: The case of cohesion policy.* *Public Administration*, 90: 699–715.
- Hofstede, G. (1980) *Culture's Consequences: International Differences in Work Related Values,* Beverly Hills, CA, Sage Publications, reprinted 1984.
- Holm, C. & M. Zaman (2012) *Regulating audit quality: Restoring trust and legitimacy.* *Accounting Forum*, 36(1): 51–61.
- Hood, C. (1991) 'A Public Management for All Seasons', *Public Administration*, 6(3): 3–19.
- Hood, C. (1995) 'The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme', *Accounting Organisations and Society*, 20(2/3): 93–109.
- Hood, C. (2002) 'The Risk Game and the Blame Game', *Government and Opposition*, Vol. 37, No. 1.
- Hood, C. (2002) 'The Risk Game and the Blame Game', *Government and Opposition*, 37: 15–37.

- Hood, C. (2007) 'What happens when transparency meets blame-avoidance?', *Public Management Review*, 9(2): 191–210.
- Hood, C. & H. Rothstein (2001) 'Risk Regulation Under Pressure: Problem Solving or Blame Shifting?', *Administration and Society*, Vol. 33, No. 1.
- Humphrey, C. (2008) "Auditing research: a review across the disciplinary divide", *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 21 Iss: 2, s. 170–203.
- Humphrey, C. & Owen, D. (2000) Debating the 'Power' of Audit. *International Journal of Auditing*, 4: 29–50.
- INTOSAI: ISSAI 100/40.
- INTOSAI: ISSAI 1006.
- INTOSAI: ISSAI 3000/1.1.
- INTOSAI: ISSAI 3000–3100. [Performance Audit Guidelines]
- Isberg, M. (2003) Hur Riksrevisionen kom till – en konstitutionell reformprocess med unika drag. I: Riksdagens revisorer under två sekler (utgiven av Riksdagens revisorer).
- Jacobs, K. (1998) 'Value for Money Auditing in New Zealand: Competing for Control in the Public Sector', *British Accounting Review*, Vol. 30, No. 4, s. 343–360.
- Jacobsson, B. & G. Sundström (2006) Från hemvävd till invävd: europeiseringen av svensk förvaltning och politik. Malmö: Liber.
- Janis, I. L. (1972) *Victims of groupthink: A psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes*. Oxford, England: Houghton Mifflin.
- Kelman, S. (2005) 'Public management needs help!', *Academy of Management Journal*, 48(6): 967–969.
- Khalifa, R., N. Sharma, C. Humphrey, & K. Robson (2007) Discourse and audit change: Transformations in methodology in the professional audit field. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 20:6, s. 825–854.
- KuRIRen (2005/02) [Personaltidning på Riksrevisionen]
- KuRIRen (2005/03) [ibid.]
- KuRIRen (2005/04) [ibid.]
- KuRIRen (2005/05) [ibid.]
- KuRIRen (2005/06) [ibid.]
- KuRIRen (2005/07) [ibid.]
- KuRIRen (2005/09) [ibid.]
- Lapsley, I. & J. Lonsdale (2010) *The Audit Society: Helping to Develop or Undermine Trust in Government*. I: Adler, M. (red.), *Administrative Justice in Context*. Hart.

- Lapsley, I. (2009) *New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit?* Abacus, 45: 1–21.
- Lapsley, I. (2012) *Shedding Light or Obfuscation? Audit in an NPM World*. I: Tria, G. & G. Valotti (red.), *Reforming the Public Sector? How to Make the Difference?* Brookings Institution Press.
- Lapsley, I. & Pong, C.K.M. (2000) 'Modernisation versus Problematisation: Value for Money Audit in Public Services', *European Accounting Review*, 9(4): 541–467.
- Light, P. C. (1992) *Monitoring government inspectors general and the search for accountability*. Washington D.C.: Brookings Institution Governance Institute.
- Lindeberg, T. (2007) *The ambiguous identity of auditing*. *Financial Accountability & Management*, 23(3).
- Longino, H. E. (1990) *Science as Social Knowledge*. Princeton University Press.
- Lonsdale, J. (1999) *Impacts*. I: C. Pollitt, C. Xavier, J. Lonsdale, R. Mul & M. Waerness (red.), *Performance Audit and Public Management in Five Countries*. Oxford University Press.
- Lonsdale, J. (2008) *Balancing Independence and Responsiveness: A Practitioner Perspective on the Relationships Shaping Performance Audit*. *Evaluation*, 14(2): 227–248.
- Lonsdale, J., P. Wilkins & T. Ling (2011) *Performance Auditing: Contributing to Accountability in Democratic Government*. Edward Elgar Publishing.
- Lundquist, L. (1991) *Etik i offentlig verksamhet*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, L. (1993) *Ämbetsman eller direktör: förvaltningschefens roll i demokratin*. Stockholm: Norstedts.
- Lundquist, L. (1998) *Demokratins väktare : Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, L. (2011) *Slutet på yttrandefriheten (och demokratin?)* Stockholm: Carlssons förlag.
- Löwendahl, B. R. (2005) *Strategic Management of Professional Service Firms*. Tredje upplagan. Plantin: Copenhagen Business School Press.
- Maslow, A. H. (1943) *A theory of human motivation*. *Psychological Review*, 50(4): 370–396.
- McGregor, D. (1960) *The Human Side of Enterprise*. New York: McGrawHill.
- Mesmer-Magnus, J. R. & C. Viswesvaran (2005) *Whistleblowing in Organizations: An Examination of Correlates of Whistleblowing Intentions, Actions, and Retaliation*. *Journal of Business Ethics*, 62 (3): 277–297.
- Meyer, C. B. & E. Altenborg (2007). 'The disintegrating effects of equality: A study of a failed international merger', *British Journal of Management*, 18, s. 257–271.

- Miceli, M. P., J. P. Near & T. M. Dworkin (2008) Whistle-blowing in organizations. New York: Routledge.
- Milward, H.B. & Provan, K.G. (2000) 'Governing the Hollow State', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2): 359–379.
- Mintzberg, H. (1983) *Structure in fives: Designing effective organizations*. New York: Prentice Hall.
- Mintzberg, H. (1983a). *Power in and around organizations*. New Jersey: Prentice Hall
- Mintzberg, H. (1983b). *Structures in Five: Designing Effective Organizations*. New York: Prentice Hall.
- Mirvis, P. H. & M. L. Marks. (1992). 'Managing the Merger: Making It Work'. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Mohan, R. & K. Sullivan (2007) *Managing the Politics of Evaluation to Achieve Impact. I: R. Mohan & K. Sullivan (American Evaluation Association), Promoting the Use of Government Evaluations in Policymaking: New Directions in Evaluation, Nr 112. Jossey-Bass.*
- Mommsen, W. J. (1974) *The age of bureaucracy: Perspectives on the political sociology of Max Weber*. Oxford: Blackwell.
- NAO (2005) *State audit in the European Union*. National Audit Office (NAO) Information Centre (DG Ref: 5574rd).
- Noordegraaf, M. (2007) From "Pure" to "Hybrid" Professionalism: Present-Day Professionalism in Ambiguous Public Domains. *Administration & Society*, 39(6): 761–785.
- Nutt, P. C. & R. W. Backoff (1993) Organizational publicness and its implications for strategic management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(2): 209–231.
- Olsen, J. P. (2009) Democratic government, institutional autonomy and the dynamics of change. *West European Politics*, 32:3, s. 439–465.
- Osborne, S. P. (2006) The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3): 377–387.
- Osborne, S. P. (red.) (2010) *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. New York: Routledge.
- Parker, M. (2002) *Against management: Organization in the age of managerialism*. Cambridge: Polity.
- Parsons, T. (red.) (1947) *Max Weber: The Theory of Social and Economic Organization* (översatt av A. M. Henderson & T. Parsons). New York: Oxford.
- Patriotta, G. (2003) Sensemaking on the shop floor: Narratives of knowledge in organizations. *Journal of Management Studies*, 40:2, 349–376.

- Peters, B.G. & Pierre, J. (1998) 'Governance without government? Rethinking public administration', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2): 223–243.
- Peters, T.J. & R.H. Waterman, R.H. (1982) *In search of excellence: Lessons from America's best run companies*. New York: Harper & Row.
- Pierre, J. (1995) 'Governing the welfare state: public administration, the state and society in Sweden'. I: J. Pierre (red.), *Bureaucracy in the modern state: an introduction to comparative public administration*. Aldershot: Elgar.
- Pollitt, C. (1999) *Overview. I: C. Pollitt, C. Xavier, J. Lonsdale, R. Mul & M. Waerness (red.), Performance Audit and Public Management in Five Countries*. Oxford University Press.
- Pollitt, C. (2003) 'Performance audit in Western Europe: Trends and choices', *Critical Perspectives on Accounting*, Vol. 14, No. 1–2, s. 157–170.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011) *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Third edition. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011) *Public management reform: a comparative analysis. New public management, governance, and the neo-Weberian state, third edition*, Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. & H. Summa (1997) 'Comparative and International Administration Reflexive Watchdogs? How Supreme Audit Institutions Account for Themselves'. *Public Administration*, Vol. 75, No. 2, s. 313–336.
- Pollitt, C., C. Xavier, J. Lonsdale, R. Mul & M. Waerness (red.) (1999) *Performance Audit and Public Management in Five Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J. & Smullen, A. (2004) *Agencies: How governments do things through semi-autonomous organizations*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pollitt, C., X. Girre, J. Lonsdale, R. Mul, H. Summa & M. Waerness (1999) *Performance or compliance? Performance audit and public management in five countries*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Power, M. (1997) *The audit society: Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, M. (2003a) *Evaluating the Audit Explosion*, *Law & Policy*, 2003, 25, 3.
- Power, M. K. (2003b) *Auditing and the production of legitimacy*. *Accounting, Organizations and Society*, 28 (4): 379–394.
- Previa (2012) *Psykosocial kartläggning Riksrevisionen: rapport*. Datum: 30 mars 2012.
- Raelin, J. A. (1985) *The clash of cultures*. Boston: Harvard Business School Press.

- Reed, M. I. (2009) Critical realism: Philosophy, method, or philosophy in search of a method? I: A. Bryman & D. Buchanan, *The SAGE Handbook of Organizational Research Methods*. Sage.
- Rhodes, R.A.W. (1996) 'The New Governance: Governing without Government', *Political Studies*, 44(4): 652–667.
- Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R.A.W. & Marsh, D. (1992) 'Policy networks in British politics: A critique of existing approaches'. I: D. Marsh & R.A.W. Rhodes (red.), *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press.
- Riksrevisionen (2009a) Yttrande över delbetänkandet [...]. Dnr 15-2008-1386. Datum: 2009-02-25. Undertecknat av Claes Norgren, Karin Lindell och Eva Lindström.
- Riksrevisionen (2009b) Yttrande över Riksrevisionsutredningens betänkande [...]. Dnr 15-2009-0861. Datum: 2009-07-10. Undertecknat av Claes Norgren och Eva Lindström.
- Riksrevisionen (2012) Vägledning för effektivitetsrevision. Version nr 2.0.3. Diarienummer 30-2012-1214.
- Riksrevisionen (RiR 2008:14) Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse?
- Riksrevisionskommittén (2002-11-13) Powerpoint-presentation av Stina Hubendick, ordförande i Organisationsprojektet, inför projektets slutrapport till Riksrevisionskommittén.
- Roberts, S. & C. Pollitt (1994) Audit or evaluation? A National Audit Office VFM study. *Public Administration*, 72(4): 527–549.
- RRK-nytt 2002/01. Utgiven 18 sep. 2002. [Personaltidning från riksrevisionskommittén från tiden för förberedelserna inför Riksrevisionens bildande]
- RRK-nytt 1/2003 [Tillfällig gemensam personaltidning för RRV och Riksdagens revisorer]
- RRK-nytt 02/2003 [ibid.]
- RRK-nytt 04/2003 [ibid.]
- RRK-nytt 05/2003 [ibid.]
- Rövik, K.A. (2008) *Managementsamhället: trender och idéer på 2000-talet*. Malmö: Liber.
- Sahlin-Andersson, K. & L. Engwall (red.) (2002) *The expansion of management knowledge: Carriers, flows, and sources*. Stanford (CA): Stanford University Press.

- SCB (2012) Riksrevisionens medarbetarundersökning hösten 2012. Presenterad oktober 2012.
- Schafer, M. & S. Critchlow (2010) *Groupthink Versus High-Quality Decision Making in International Relations*. Columbia University Press.
- Schein, E. H. (1985) *Organizational culture and leadership: A dynamic view*. Jossey Bass.
- Schein, E. H. (2009) *The corporate culture survival guide*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Sehested, K. (2002) How New Public Management reforms challenge the roles of professionals. *International Journal of Public Administration*, 25(12): 1513–1537.
- Selznick, P. (1985) Focusing organizational research on regulation. I: Noll, R. G. (red.), *Regulatory policy and the social sciences*. Berkeley: University of California Press.
- SIFO (2004) Riksrevisionen: attitydmätning 2004. Slutrapport. (Projektnummer 1512017.) Datum: 7 september 2004.
- SIFO (2006) Riksrevisionen: medarbetarundersökning 2005. Slutrapport. (Projektnummer 1514099.) Datum: 7 januari 2006.
- Simunic, D. A. (1984) Auditing, Consulting, and Auditor Independence. *Journal of Accounting Research*, 22(2): 679–702.
- Smircich, L. (1983) Concepts of Culture and Organizational Analysis. *Administrative Science Quarterly*, 28 (3): 339–358.
- SOU 1983:39 Politisk styrning—administrativ självständighet [betänkande från Förvaltningsutredningen]. Stockholm: Fritzes.
- SOU 1985:40 Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning [betänkande från Verksledningskommittén]. Stockholm: Fritzes.
- SOU 1993:58 Effektivare ledning i statliga myndigheter. Stockholm: Fritzes.
- SOU 1997:54, Ministern och makten: Hur fungerar ministerstyre i praktiken? [Rapport från Förvaltningspolitiska kommissionen.] Stockholm: Fritzes.
- SOU 1997:57 I medborgarnas tjänst: en samlad förvaltningspolitik för staten. Stockholm: Fritzes.
- SOU 1997:80 Reformerad stabsorganisation. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2001:97 Regler för Riksrevisionen. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2002:17 Riksrevisionen – organisation och resurser [betänkande från riksrevisionsutredningen]. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2003:63, 21+1 – 1. En sammanhållen administration av socialförsäkringen. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2005:104 Sverige och tsunamin. Stockholm: Fritzes.

- SOU 2008:118, Styra och ställa: förslag till en effektivare statsförvaltning [slutbetänkande från 2006 års förvaltningskommitté]. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2008:119, Differentierad styrning [underlagsrapporter till 2006 års förvaltningskommitté / Förvaltningsutredningen]. Stockholm: Fritzes.
- Sterzel, F. (2003) Riksdagens revisorer: den konstitutionella utvecklingen. I: Riksdagens revisorer under två sekler (utgiven av Riksdagens revisorer).
- Strömberg, H. (2002) Allmän förvaltningsrätt. 21:a upplagan. Lund: Liber.
- Svenska Dagbladet (2002-12-11)
- Svenska Dagbladet (2003-07-01)
- Svenska Dagbladet (2004-04-07)
- Svenska Dagbladet (2004-04-27)
- Svenska Dagbladet (2004-09-08)
- Sveriges riksdag 1999/2000:RS1. Riksdagen och den statliga revisionen. Förslag till riksdagen.
- Sveriges riksdag 2008/09:URF1 Uppföljning av Riksrevisionsreformen: Riksrevisionens styrelse, ledning och hanteringen av effektivitetsgranskningar.
- Sveriges riksdag 2008/09:URF3 Uppföljning av Riksrevisionsreformen II: Effektivitetsrevisionen, den årliga revisionen och den internationella verksamheten.
- Sveriges riksdag 2011/12:128 Riksdagens protokoll, den 12 juni 2012. 16 § Svar på interpellation 2011/12:381 om lokalisering av statliga myndigheter.
- SVT Aktuellt (2003-02-10)
- SVT Aktuellt (2003-10-08)
- SVT Aktuellt (2004-04-06)
- ‘t Hart, P. (1994) Groupthink in government: A study of small groups and policy failure. John Hopkins University Press.
- Talbot, C. & J. Wiggan (2010) ‘The public value of the National Audit Office’, International Journal of Public Sector Management, Vol. 23, No. 1, s. 54–70.
- Talbot, C., C. Johnson, & J. Wiggan (2005) Exploring Performance Regimes: A Report for the National Audit Office (Manchester Business School, Centre for Public Policy and Management).
- Tarschys, D. (2002) Huru skall statsverket granskas? Om riksdagen och den demokratiska kontrollen. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Finansdepartementet (departementsserien). Ds 2002:58.
- Travers, T. (1999) Should the Inspector be a Bruiser? Public Finance, November 19.

- Tsahuridu, E. E. & W. Vandekerckhove (2008) Organisational Whistleblowing Policies: Making Employees Responsible or Liable? *Journal of Business Ethics*, 82 (1): 107–118.
- van Bockel, J. & M. Noordegraaf (2006) Identifying identities: performance-driven, but professional public managers. *International Journal of Public Sector Management*, 19(6): 585–597.
- van Thiel, S. (2004) Trends in the public sector: Explaining the increased use of quasi-autonomous bodies in policy implementation. *Journal of Theoretical Politics*, 16(2): 175–201.
- van Thiel, S. & Yesilkagit, K. (2011) 'Good neighbours or distant friends? Trust between Dutch ministries and their executive agencies', *Public Management Review*, 13(6): 783–802.
- Van Thiel, S., Verhoest, K., Bouckaert, G. & Laegreid, P. (2012) Lessons and recommendations for the practice of agencification (kapitel 39). I: Koen, Van Thiel, Bouckaert, & Læg Reid (red.), *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Watson, T. (1994) *In search of management: Culture, Chaos and Control in Managerial Work*. London: Routledge.
- Watson, T. J. (1995) Rhetoric, Discourse and Argument in Organizational Sense Making: A Reflexive Tale. *Organization Studies*, 16:5, 805–821.
- Weaver, R.K. (1986) 'The Politics of Blame Avoidance', *Journal of Public Policy*, 6: 371–398.
- Weber, M. (1943) *Bureaucracy. I: From Max Weber: Essays in Sociology* (översatt och redigerad av H. H. Gerth & C. Wright Mills). New York (NY): Oxford University Press.
- Weick, K. E. (2009) *Making sense of the organization: The impermanent organization*. Volym 2. Wiltshire (UK): John Wiley & Sons.
- Verhoest, K., Peters, B.G., Bouckaert, G. & Verschuere, B. (2004) The study of organizational autonomy: A conceptual review. *Public Administration and Development*, 24:2, s. 101–118.
- White, F. & K. Hollingsworth (1999) *Audit, Accountability and Government* (Clarendon, Oxford).
- Zaheer, S. M. Schomaker & M. Genc (2003) 'Identity versus culture in mergers of equals', *European Management Journal*, 21, s. 185–191.
- Zondera (2008) *Riksrevisionen: resultatrapport*. September 2008.
- Zondera (2010) *Riksrevisionen Uppföljning 2010: resultatrapport*. Januari 2010.

APPENDIX A: STUDIEN BAKOM DENNA BOK

Till grund för denna bok ligger över tio års studier av Riksrevisionen och dess vägval i olika bemärkelser. Jag ska i det följande ge en introduktion till de frågeställningar och den metod som har präglat studien.

Teoretiskt avser studien att bidra med kunskap till ett område där befintlig forskning är begränsad, nämligen organisering av oberoende granskning i allmänhet och granskning i staten i synnerhet. Den rör sig bort från rådande föreställningar om att den formella, juridiska regleringen av externa relationer är den överlägset mest definierande faktorn för oberoendet i granskningen och utvecklar ett ramverk för att även förstå det operativa oberoendet, interna relationer samt (informella, till skillnad från juridiskt reglerade) externa relationer. Min utgångspunkt är antagandet att olika idéer om oberoende kan påverka organisatoriska vägval.

Studien är genomförd inom den tolkande tradition som i dag dominerar inom samhällsvetenskapen. Delvis används en narrativ ansats.

Studien tar upp både konstitutionella arrangemang och formell organisation och för mänskliga upplevelser. När det gäller det sistnämnda återger jag ibland enstaka individers uppfattning, men i allmänhet försöker jag att fokusera primärt på de upplevelser som delas av många, där individen endast agerar språkrör. Därför kompletteras intervjuer med medarbetarundersökningar. Såväl medarbetarperspektivet som ledningsperspektivet behandlas.

Delar av det empiriska materialet från denna bok har redan presenterats i min doktorsavhandling från år 2008. Den studien avslutades emellertid år 2007, och framför allt baserades den på ett helt annat teoretiskt perspektiv: den internationella fusionslitteraturen.

Totalt baseras studien på 101 intervjuer och mängder av mer informella samtal. Chefer har i regel inte utlovats anonymitet vid intervjuer, men det har däremot utredare. De flesta intervjuer finns inspelade. Studien baseras

också på omfattande dokumentstudier och deltagande observation (elva tillfällen under perioden 2002–2007). En kombination av olika tekniker för datainsamling har således använts, så kallad *triangulering*. En fördel med triangulering är att man lättare kan nyansera observationer och utsagor och skapa en fördjupad förståelse för komplexa sammanhang (Easterby-Smith et al., 1991; Denzin & Lincoln, 2000).

Det har varit ett mycket omfattande arbete med empiriinsamlingen, som sträcker sig över hela perioden 2002–2013, d.v.s. tolv års tid. Under perioden 2003–2007 arbetade jag särskilt intensivt med intervjuer. I viss mån har jag fortsatt med intervjuer, men tonvikten ligger i dag vid dokumentstudier. Det beror på att det kontinuerligt utförs olika undersökningar på beställning av Riksrevisionen. Det gäller i synnerhet medarbetarundersökningar och intressentundersökningar, som jag har granskat noga.

Vidare har jag själv genomfört två enkätstudier bland medarbetarna under studiens gång. Den första enkäten distribuerades den 24 april 2003. Den behandlas inte närmare inom ramen för denna bok. Den andra enkäten distribuerades den 3 maj 2011, endast till utredare inom effektivitetsrevision. Den berörde frågor om såväl det dagliga revisionsarbetet, som mer myndighetsövergripande frågor. Svaren på denna enkät finns redovisade i en separat rapport, varför jag hänvisar till den (Bringselius, 2011), när jag refererar till studien.

De medarbetarenkäter som har konsulterats i denna studie är följande. Samtliga har haft mycket hög svarsfrekvens.

- 1 Medarbetarundersökning på Riksrevisionen den 17 maj 2004 (SIFO, 2004).
- 2 Medarbetarundersökning på Riksrevisionen den 16 november 2005 (SIFO, 2006).
- 3 ”Temperaturtagning” på Riksrevisionen, maj 2007.
- 4 Medarbetarundersökning på Riksrevisionen den 23 september 2008 (Zondera, 2008).
- 5 Medarbetarundersökning på Riksrevisionen den 19 januari 2010 (Zondera, 2010).
- 6 Kulturundersökning på Riksrevisionen våren 2009.
- 7 Arbetsmiljöundersökning av Previa, våren 2012 (Previa, 2012)
- 8 Medarbetarundersökning på Riksrevisionen, hösten 2012 (SCB, 2012).

Utöver de data som anges ovan har omfattande dokumentstudier genomförts. Under perioden 2002–2007 hade jag tillträde till Riksrevisionens intranät, vilket var mycket användbart. Efter ett uppehåll från år 2009, fick jag åter tillträde till intranätet från och med år 2012. Även mediarapporteringen kring Riksrevisionen har studerats, liksom riksdagens utredningar och andra dokument.

Mitt material om Riksrevisionen är unikt på flera sätt. Bland annat har jag fått mycket omfattande tillträde till organisationen, ett tillträde som även omfattar intranätet och intervjuer med medarbetare och chefer på alla nivåer. Internationellt är det är sällsynt att man får tillgång till den operativa vardagen på en SAI (Humphrey, 2008). Att jag ändå har kunnat få det beror dels på en god samarbetsvilja från riksrevisorernas sida, dels på svensk lagstiftning om offentlighet och sekretess.

När min studie inleddes år 2002 beviljades jag tillträde till organisationerna av RRV:s generaldirektör Inga-Britt Ahlenius, kanslichefen på Riksdagens revisorer Åke Dahlberg samt riksdagsdirektör Anders Forsberg.

I samband med att Riksrevisionen bildades önskade emellertid de nyttillträdade riksrevisorerna avsluta min studie, och jag kallades till ett möte med Lennart Grufberg för detta besked. Invändningen var att studien dels skulle ta för mycket av medarbetarnas tid, dels att den riskerade att öka medvetenheten om eventuella problem och därmed oron i organisationen. Jag förklarade att det endast handlade om totalt 3–5 timmar per månad av medarbetarnas tid, och framför allt att studien även hade godkänts av riksdagsdirektör Anders Forsberg. Därmed fick jag godkänt för att fortsätta den. En god dialog kunde snart skapas även med riksrevisorerna, som medverkade i flertalet intervjuer, med undantag för riksrevisor Kjell Larsson.

Även nuvarande riksrevisorer – Claes Norgren, Gudrun Antemar och Jan Landahl – har varit tillmötesgående i mitt projekt. De har ställt upp på intervjuer, bistått med en bärbar dator för att jag från Lund skulle ha löpande tillgång till myndighetens intranät, samt i allmänhet varit tillmötesgående i mina förfrågningar. Jag har dock inte fått tillstånd att närvara vid interna möten, såsom professionsdagen inom effektivitetsrevisionen i januari 2013.

Genom åren har jag oftast haft kommunikationschef eller personalchef som primär kontaktkanal för löpande frågor.

Preliminära utkast till boken har diskuterats vid forskarseminarier vid

Stockholms universitet och vid Lunds universitet. Riksrevisorerna har också fått möjlighet att ta del av detta (första gången oktober 2012, avseende ett utsnitt och andra gången februari 2013) och framföra synpunkter. Detsamma gäller ett par utredare vid Riksrevisionen samt ett antal forskare inom fältet.

APPENDIX B: KONSTITUTIONELL REGLERING AV RIKSREVISIONENS VERKSAMHET

Riksrevisionens verksamhet är reglerad huvudsakligen i följande lagar.

- Regeringsformen (RF)
- Riksdagsordningen (RO)
- lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.
- lag (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen
- lag (1996:1059) om statsbudgeten.

I det följande redovisar jag vad jag upplever som de (för denna studies del) viktigaste skrivningarna i dessa lagar. I vissa fall anger jag också hur lagarna ändrades efter riksrevisionsutredningen år 2007–2009 (se kapitel 7). Dessa ändringar framgår bland annat av *SFS 2010:1421 Lag om ändring i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen*.

Regeringsformen (RF)

År 2003 gjordes ändringar i regeringsformen med anledning av inrättandet av Riksrevisionen (prop. 2001/02:73). I den nyligen uppdaterade versionen (se ändringsförfattning [2010:1408]) av RF behandlas Riksrevisionens verksamhet i 13 kap. 7–9 §§. Där anges att Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen, med uppgift att granska statlig verksamhet:

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten.

RF 13 KAP. 7 §

Där anges också att Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer gemensamt och att dessa personer endast kan avsättas vid fall av ”allvarlig försummelse”. I princip innebär det att de är oavsättbara.

Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer, som väljs av riksdagen. Riksdagen får skilja en riksrevisor från uppdraget endast om riksrevisorn inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisorn har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.

Riksrevisorerna beslutar självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas. De beslutar självständigt och var för sig hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning. Lag (2010:1408).

RF, 13 KAP. 8 §

Före de ändringar som beslutades av riksdagen år 2010, och som kom att träda i kraft den 1 januari 2011, hade Riksrevisionens även en styrelse. Då fanns även följande formulering i paragrafen ovan:

Vid myndigheten finns också en styrelse, som utses av riksdagen. Styrelsens uppgift är att följa granskningsverksamheten, lämna de förslag och redogörelser till riksdagen som riksrevisorernas granskningsrapporter och revisionsberättelser ger anledning till samt att besluta om förslag till anslag på statsbudgeten och om årsredovisning för myndigheten.

DÅVARANDE RF 12 KAP. 7 §, FÖRE ÄNDRINGEN AV REGERINGSFORMEN ÅR 2010

Riksdagsordningen (RO)

Riksdagsordningens 8 kap. 12–14 §§ behandlar val av riksrevisorer och Riksrevisionens parlamentariska råd. I 8 kap. 11 § anges bland annat valet av riksrevisor bereds av konstitutionsutskottet (tilläggsbestämmelse 8.11.2). I samma kapitel anges också att riksdagen får skilja en riksrevisor från uppdraget på begäran av konstitutionsutskottet (13 §). Vidare anges att Riksrevisionens parlamentariska råd ska bestå av en riksdagsledamot från varje partigrupp i riksdagen, och att inga suppleanter ska finnas (14 §).

I RO 4 kap. 18 a § behandlas beredningen av Riksrevisionens granskningsrapporter. Denna paragraf tillkom efter riksrevisionsutredningen och trädde i kraft den 1 januari 2011. Dessförinnan var styrelsen mottagare för

rapporterna, och ledamöterna hade till uppgift att välja vilka rapporter de ville föra vidare till riksdagen. I dag gäller följande ordning:

18 a § Talmannen ska överlämna en granskningsrapport från Riksrevisionen till det utskott vars beredningsområde berörs av rapportens innehåll enligt bestämmelserna i 4 kap. 4–6 §§ med tillhörande tilläggsbestämmelser. Om utskottet vill inhämta information med anledning av en sådan granskningsrapport ska 11 § tillämpas.

Talmannen ska överlämna en granskningsrapport, som inte rör den verksamhet som bedrivs av riksdagens förvaltning eller en myndighet under riksdagen, till regeringen.

Regeringen ska lämna en skrivelse till riksdagen för varje granskningsrapport över effektivitetsrevisionen som talmannen lämnar till regeringen. I skrivelsen ska regeringen redovisa för riksdagen vilka åtgärder regeringen har vidtagit eller avser att vidta med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Om regeringen har vidtagit eller avser att vidta likartade åtgärder på grund av iakttagelserna i flera granskningsrapporter, kan dock regeringen lämna en skrivelse som omfattar flera granskningsrapporter till riksdagen.

Regeringens skrivelse ska lämnas till riksdagen inom fyra månader från det att regeringen har mottagit rapporten. Vid beräkning av fristen ska juli och augusti månader inte räknas in. Lag (2010:1417).

RO 4 KAP. 18 A §

Lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

I lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. (revisionslagen) preciseras Riksrevisionens uppdrag enligt följande, i andra paragrafen. Denna avser främst effektivitetsrevisionen, medan tredje paragrafen behandlar den finansiella revisionen.

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

1. den verksamhet som bedrivs av regeringen, Regeringskansliet, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen,
2. den verksamhet som bedrivs av riksdagens förvaltning och myndigheter under riksdagen,
3. den verksamhet som bedrivs av Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning,

4. den verksamhet som bedrivs av staten i form av aktiebolag, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare eller genom tillskott av statliga anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten,
5. den verksamhet som bedrivs av staten i form av stiftelse, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om stiftelsen är bildad av eller tillsammans med staten eller förvaltas av en statlig myndighet,
6. hur de statsmedel används som tagits emot som stöd till en viss verksamhet, om redovisningsskyldighet för medlen föreligger gentemot staten eller särskilda föreskrifter eller villkor har meddelats om hur medlen får användas, och
7. handläggningen av arbetslöshetsersättningen hos arbetslöshetskassorna.

Den fjärde paragrafen behandlar granskningens inriktning (effektivitetsrevision). Den ändrades efter riksrevisionsutredningen. Dessa ändringar formulerades i lag (2010:1420), som utfärdades den 25 november 2010 och trädde i kraft den 1 januari 2011. Tabell A.1 nedan visar hur den fjärde paragrafen såg ut före och efter ändringen. Som framgår har innebörden av effektivitetsrevision här preciserats, och man uppmanar även förslag till förbättringar i revisionsrapporterna.

TABELL A.1 Ändring av lag (2002:1022) om statlig revision, effektuerade den 1 januari 2011.

Tidigare lydelse (4 §):

Den granskning som avses i 2 § skall främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt men får också avse de statliga insatserna i allmänhet. Granskningen skall främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser (effektivitetsrevision).

Resultatet av granskningen skall, om den inte avsett endast förberedande åtgärder, redovisas i en granskningsrapport.

Ny lydelse (4 §):

Den granskning som avses i 2 § ska främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt men får också avse de statliga insatserna i allmänhet. Granskningen ska främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser (effektivitetsrevision).

Effektivitetsrevisionen ska huvudsakligen inriktas på granskning av hushållning, resursutnyttjande, måluppfyllelse och samhällsnytta. Som ett led i effektivitetsrevisionen får förslag lämnas om alternativa insatser för att nå avsedda resultat.

Resultatet av granskningen ska, om den inte avsett endast förberedande åtgärder, redovisas i en granskningsrapport.

Av nionde paragrafen framgår även att granskningsrapporterna över effektivitetsrevision ska lämnas till riksdagen. I den tolfte paragrafen anges att de viktigaste iakttagelserna ska samlas i en årlig rapport, som också lämnas till riksdagen.

Lag (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen

I lag (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen, 2 §, anges att Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer, där en har administrativt ansvar och därmed ”svarar för den administrativa ledningen av myndigheten” – en modell som tillkom januari 2011. Det står vidare:

Om riksrevisorn med administrativt ansvar är förhindrad att fatta beslut i en fråga som denne ska besluta om, och beslutet är brådskande, får i första hand den riksrevisor som har varit riksrevisor längst tid och i andra hand den riksrevisor som är äldst, fatta beslut i frågan.

Det anges också att det ska finnas ett parlamentariskt råd vid Riksrevisionen. Detta råd regleras vidare i RO (8 kap. 14 §).

Det anges (3 §) vidare att Riksrevisionen ska ha ett vetenskapligt råd. I 11 § anges att detta råd ska följa granskningsverksamheten och att det ska ”verka för samråd och insyn i Riksrevisionens verksamhet”. Paragrafen därefter (12 §) behandlar också rådet.

Avseende riksrevisorernas arbete står följande (4 §):

Riksrevisorerna beslutar gemensamt om fördelningen av granskningsområden mellan sig.

Riksrevisorerna beslutar inom sina respektive granskningsområden vilken huvudsaklig inriktning granskningen ska ha. De ska dessförinnan samråda med varandra.

Riksrevisorerna beslutar var för sig i sina granskningsärenden. En riksrevisor får uppdra åt en tjänsteman vid Riksrevisionen att i riksrevisorernas ställe avgöra granskningsärenden.

Riksrevisorernas beslut om granskningens huvudsakliga inriktning ska redovisas i en granskningsplan.

LAG (2002:1023) MED INSTRUKTION FÖR RIKSREVISIONEN, 4 §

Av 12 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. framgår att de viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen ska samlas i en årlig rapport. Den rapporten beslutar riksrevisorerna gemensamt om. I övrigt är det många uppgifter som ankommer på den riksrevisor som har administrativt ansvar, vilket framgår av följande paragrafer i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen:

4 a § Riksrevisorn med administrativt ansvar beslutar om förslag till anslag för Riksrevisionen på statsbudgeten. Riksrevisorn med administrativt ansvar beslutar även om årsredovisningen för Riksrevisionen.

4 b § Riksrevisorn med administrativt ansvar ansvarar inför riksdagen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att Riksrevisionen hushållar väl med statens medel.

5 § Riksrevisorn med administrativt ansvar beslutar om arbetsordning och verksamhetsplan samt de ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter som ska gälla för den egna verksamheten och som inte ska beslutas av Riksdagsförvaltningen enligt 7 § 1 och 2 lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen eller av riksdagsstyrelsen enligt 46 § lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

Enligt de förutsättningar som anges i 6 § första stycket 2 och 3 lagen (1994:260) om offentlig anställning får riksrevisorn med administrativt ansvar i särskilda fall besluta att endast svenska medborgare får vara anställda inom Riksrevisionen.

[...]

8 § Ett ärende som riksrevisorerna skall avgöra gemensamt får avgöras av endast två riksrevisorer, om det finns särskilda skäl för det. Ett sådant ärende får avgöras av endast en riksrevisor, om det är så brådskande att ett beslut inte utan väsentlig olägenhet kan avvaktas.

9 § Vid sammanträde med riksrevisorerna förs ordet av riksrevisorn med administrativt ansvar. Om han eller hon inte är närvarande vid sammanträdet, förs ordet i första hand av den som har varit riksrevisor längst tid och i andra hand av den som är äldst.

Som riksrevisorernas mening gäller den som två enar sig om eller, vid lika röstetal, ordförandens mening.

Endast den som är riksrevisor har rätt att få avvikande mening antecknad.

10 § Av 3 kap. 8 § första och fjärde styckena riksdagsordningen framgår att riksrevisorerna gemensamt eller var för sig får göra framställningar hos riksdagen i frågor som rör Riksrevisionens kompetens, organisation, personal och verksamhetsformer.

En riksrevisor får göra framställningar enligt första stycket först efter samråd med övriga riksrevisorer.

Övriga paragrafer i lagen behandlar andra förhållanden på Riksrevisionen.

Riksdagsordningen

Innan ändringarna år 2010 hade § 47 i Lag (1996:1059) om statsbudgeten följande lydelse:

Regeringen skall årligen redovisa för riksdagen vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. (47 §)

Till följd av riksrevisionsutredningens förslag ändrades denna lydelse. Från och med år 2011 är processen följande:

Talmannen ska överlämna en granskningsrapport från Riksrevisionen till det utskott vars beredningsområde berörs av rapportens innehåll enligt bestämmelserna i 4 kap. 4–6 §§ med tillhörande tilläggsbestämmelser. Om utskottet vill inhämta information med anledning av en sådan granskningsrapport ska 11 § tillämpas.

Talmannen ska överlämna en granskningsrapport, som inte rör den verksamhet som bedrivs av riksdagens förvaltning eller en myndighet under riksdagen, till regeringen.

Regeringen ska lämna en skrivelse till riksdagen för varje granskningsrapport över effektivitetsrevisionen som riksdagens kammarkansli lämnar till regeringen. I skrivelsen ska regeringen redovisa för riksdagen vilka åtgärder regeringen har vidtagit eller avser att vidta med anledning av Riksrevisio-

nens iakttagelser. Om regeringen har vidtagit eller avser att vidta likartade åtgärder på grund av iakttagelserna i flera granskningsrapporter kan dock regeringen lämna en skrivelse som omfattar flera granskningsrapporter till riksdagen.

Regeringens skrivelse ska lämnas till riksdagen inom fyra månader från det att regeringen har mottagit rapporten.

18A § RIKSDAGSORDNINGEN