

Stockholms universitet
Statsvetenskapliga institutionen

Torbjörn Larsson
Göran Sundström
2017-04-10

**Yttrande över 2017 års riksrevisionsutrednings slutbetänkande
”Översyn av Riksrevisionen – slutbetänkande” (2017/18:URF2)**

Statsvetenskapliga institutionen har beretts möjlighet att yttra sig över 2017 års riksrevisionsutrednings slutbetänkande. Utredningen har tidigare avgivit ett delbetänkande rörande frågor och förslag som kräver grundlagsändring. Statsvetenskapliga institutionen har även yttrat sig över detta delbetänkande, och den grundläggande kritik som då framfördes, gällande avsaknad av en verksamhetsorienterad och erfarenhetsbaserad problembild, gäller tyvärr även för slutbetänkandet.

Utredningen har inte tillsatts av en tillfällighet utan som ett försök att svara på frågan om styr- och ledningsfunktionerna behöver förändras avseende Riksrevisionen. Detta är en fråga som har varit aktuell under lång tid, men som kulminerade sommaren 2016, då de tre dåvarande riksrevisorerna avgick till följd av medias rapportering om myndighetens interna verksamhet. Dessa händelser ges också stort utrymme i bakgrundsavsnittet i utredningens direktiv. Trots detta för utredningen inte några resonemang om vilken betydelse den reglering och organisering som kringgärdar styrningen och ledarskapet kan tänkas ha haft för händelseförloppet 2016. Detta är anmärkningsvärt, och det gör det svårt att bedöma om, och hur, utredningens olika förslag kommer att avhjälpa de problem som låg till grund för dess tillsättande.

Styrnings- och ledningsfunktionerna avseende Riksrevisionen består av två huvudsakliga led: 1) riksdagens styrning och ledning av Riksrevisionen, och 2) riksrevisorernas interna styrning och ledning av verksamheten. Såvitt Statsvetenskapliga institutionen kan förstå har utredningen tillsatts för att styrningen och ledningen har uppfattats som bristfällig i båda dessa led, och det gäller såväl den mer allmänna förståelsen för uppdraget att arbeta som riksrevisor som mer specifika förmågor, såsom att rekrytera rätt personer, att organisera ledningsfunktioner på ett ändamålsenligt sätt och att utöva en balanserad styrning av det mer löpande revisionsarbetet. Man hade därför kunnat förvänta sig att utredningen – utifrån befintliga erfarenheter i allmänhet och de ageranden som ledde fram till krisen sommaren 2016 i synnerhet – utförligt hade diskuterat och problematiserat båda dessa led, och sambanden dem emellan. Någon sådan mer utförlig erfarenhetsbaserad problembeskrivning

finns emellertid inte, i någotdera led. Utredningen berör dock mer allmänt styrnings- och ledningsfunktionerna i kapitel 3 och 4, varför Statsvetenskapliga institutionen har valt att fokusera på dessa två.

Riksrevisorerna (kapitel 3)

Avseende riksrevisorernas styrning och ledning av den interna revisionsverksamheten stannar analysen på en övergripande nivå. Utredningen pekar på allmänna problem avseende främst ett fragmenterat och otydligt ledarskap med oklara ansvarsgränser mellan de tre riksrevisorerna. Detta föranleder utredningen att föreslå en fortsatt utredning av ledningsstrukturen, där den också skickar med ståndpunkten att myndigheten bör ledas av en riksrevisor med två biträdande riksrevisorer vid sin sida. Utredningen anser också att det ska bli möjligt att dels utse en tillförordnad riksrevisor, dels besluta om karenstid för en riksrevisor som lämnar sitt uppdrag. Hur dessa förslag relaterar till de problem i styrnings- och ledningsfunktionerna som uppdagades sommaren 2016 är oklart. På vilket sätt kopplar de till riksrevisorernas handlingsutrymme avseende exempelvis beslut om rekryteringar, om omorganiseringar, om riktlinjer för revisionsarbetet och om enskilda revisioner? På vilket sätt ökar förslagen förutsättningarna för att riksrevisorerna framöver får en bättre förståelse för uppdraget att leda Riksrevisionen och för vad som krävs för att fullfölja detta uppdrag på ett bra sätt?

Trots att det således saknas en analys som kopplar förslagen till de mer precisa styr- och ledningsproblemen tillstyrker Statsvetenskapliga institutionen utredningens förslag att fortsätta utreda ledningsstrukturen för Riksrevisionen med sikte på att överge ordningen med ett tredelat ledarskap och i stället låta en riksrevisor leda myndigheten. Institutionen menar att detta inte bara har att göra med behovet att åtgärda det fragmenterade ledarskapet och bringa reda i ansvarsförhållandena. Institutionen vill också peka på en annan betydelsefull aspekt som rör kopplingen mellan å ena sidan det tredelade ledarskapet och å andra sidan förutsättningarna för riksrevisorernas arbete och de kompetenskrav som man kan rikta mot dem. Att riksrevisorerna är tre och fördelar ansvaret för de enskilda granskningarna mellan sig har lett till att de ansvarar för relativt få granskningar. Det har i sin tur lett till att de i praktiken har kunna ta ett ganska operativt ansvar för de granskningar som de ansvarar för. De har således agerat närmast som "utredningschefer", vilket ställer långtgående krav på riksrevisorerna att besitta kompetens om det revisionella hantverket. En ordning med en riksrevisor skulle minska möjligheterna att agera operativt i enskilda revisioner, och kompetenskraven skulle därmed mer komma att ta sikte på förmågan att prioritera, organisera arbetet och rekrytera rätt personer. Det är olyckligt att utredningen inte diskuterar denna koppling mellan antalet

riksrevisorer och förutsättningarna för deras arbete i relation till revisionsarbetet på myndigheten. Statsvetenskapliga institutionen menar här att ordningen med en riksrevisor är att föredra då det konkreta revisionsarbetet bör utföras av medarbetarna längre ner i organisationen medan riksrevisorn mer aktivt bör syssla med frågor som rör prioriteringar, organisation och chefsrekryteringar.

Institutionen ställer sig i detta sammanhang tveksam till utredningens idé om två biträdande riksrevisorer. En sådan ordning skapar visserligen en starkare hierarki mellan de tre riksrevisorerna än vad som är fallet i dag, men eftersom de biträdande riksrevisorerna kommer att ha kvar betydande beslutsbefogenheter i relation till riksrevisorn kvarstår riskerna med ett fragmenterat och otydligt ledarskap. Kvarstår gör också risken att riksrevisorn och de biträdande riksrevisorerna agerar för mycket som "utredningschefer". Institutionen tillstyrker däremot utredningens förslag om möjligheten att utse en tillförordad riksrevisor och om möjligheten att besluta om karenstid för en riksrevisor som slutar sitt uppdrag.

Det kan här slutligen noteras att utredningen anser att nuvarande ordning med sjuåriga mandatperioder för riksrevisorerna som inte kan förlängas bör behållas. Argumentet är att en ordning med möjlighet till förlängning riskera att leda till att riksrevisorerna blir mottagliga för politiska påtryckningar eller att misstankar om påtryckningar kan uppkomma. Några exempel på att detta har förekommit ges dock inte. Samtidigt gäller en annan ordning för JO och Riksbanken – som utredningen annars flitigt använder som jämförelseobjekt. Om risken för påtryckningar är mindre för dessa organ vid omförordnaden, eller om deras oberoende är mindre viktigt, diskuterar inte utredningen.

Riksdagen och Riksrevisionen (kapitel 4)

Om utredningens syn på styrning

Riksdagens styrning och ledning av Riksrevisionen diskuterar utredningen i kapitel 4. I direktiven klargörs att Riksrevisionen har en oberoende ställning gentemot riksdagen såtillvida att riksrevisorerna självständigt beslutar om vad som ska granskas, hur granskningar ska bedrivas och om slutsatserna av granskningarna. I direktiven understryks samtidigt att Riksrevisionen inte är självständig i andra avseenden och att den är en myndighet under riksdagen. Mot den bakgrunden har utredningen getts i uppdrag att behandla frågan om hur riksdagens roll som huvudman för Riksrevisionen fungerar och kan utvecklas. I det sammanhanget anges det i direktiven att det kan finnas skäl att samordna eller samla ansvaret i riksdagen för Riksrevisionen, där ett alternativ till den nuvarande ordningen – med en delad ledningsfunktion mellan

Konstitutionsutskottet, Finansutskottet och Riksrevisionens parlamentariska råd – skulle kunna vara någon typ av nämnd för frågor om styrning av Riksrevisionen. Utredningen har i anslutning till detta också haft att överväga vilka resurser som bör finnas för riksdagens myndighetsstöd och myndighetsstyrning, särskilt när det gäller Riksrevisionen.

Dessa skrivningar kan knappast tolkas på annat sätt än att riksdagen är bekymrad över hur riksdagens styr- och ledningsfunktion gentemot Riksrevisionen har fungerat och att funktion kan behöva stärkas. Och att det handlar om *styrning* råder det ingen tvekan om, då det i direktiven talas både om en nämnd ”för frågor om styrning” och om resurser för ”myndighetsstyrning”. Utredningen är dock påfallande undflyande när det kommer till frågan om riksdagens styrning av Riksrevisionen. Den är desto mer angelägen om att diskutera och, tycks det som, försvara Riksrevisionens oberoende. Nedanstående citat framstår här som centralt (s. 119-120).

Härtill kommer att ett sambandsorgans uppgift väsentligen är just insyn och samråd, inte styrning. Den formella styrning av Riksrevisionen som riksdagen utövar sker genom lagstiftning och budgetbeslut. Riksdagen kan inte och bör inte kunna lägga uppdrag på Riksrevisionen på sådant sätt som regeringen kan göra gentemot förvaltningsmyndigheterna. Den styrning som regeringen utövar mot förvaltningen genom förordningar, regleringsbrev och uppdrag saknar egentlig motsvarighet i förhållandet mellan riksdagen och Riksrevisionen. Detsamma gäller informella kontakter. Som utredningen tidigare berört skiljer sig förhållandet mellan riksdagen och Riksrevisionen i betydelsefulla hänseenden från vad som gäller mellan regeringen och dess förvaltningsmyndigheter. En grundläggande konstitutionell förklaring till detta ligger i att regeringen är ansvarig inför riksdagen för hur dess förvaltning fungerar. Regeringen måste därför kunna styra förvaltningen på ett annat sätt än vad som för riksdagens del följer av uppdraget till Riksrevisionen.

Citatet illustrerar ett antal aspekter av intresse för synen på riksdagens styrning av Riksrevisionen. En första, och mest grundläggande, är att utredningen anser att riksdagen, bortom uppgiften att stifta lag och besluta om budget, inte har ett styrningsansvar gentemot Riksrevisionen. I stället för styrning använder sig utredningen av det betydligt mjukare och mindre hierarkiska begreppet parlamentariskt *samband* för relationen mellan riksdagen och Riksrevisionen. Statsvetenskapliga institutionen kan emellertid inte se att det skulle råda en sådan principiell skillnad i relationen mellan å ena sidan regeringen och dess myndigheter och å andra sidan riksdagen och Riksrevisionen som utredningen gör gällande. Riksdagen må inte vara ansvarig inför något överordnat formellt organ på samma sätt som regeringen är ansvarig inför Riksdagen, men den är ansvarig inför folket och torde därför kunna styra Riksrevisionen precis så ofta och så precist som den vill, så länge styrningen inte inkräktar på den självständighet för Riksrevisionen som anges i grundlag och lag.

Detta leder in på en andra aspekt som illustreras av citatet ovan och som är av betydelse för styrningsfrågan, nämligen vad som ska omfattas av begreppet styrning. Här kan det noteras att utredningen varken definierar begreppet styrning eller begreppet samband, vilket skapar oklarheter. Utredningen skriver att riksdagens formella styrning av Riksrevisionen sker genom lagstiftning och budgetbeslut. Insyn och samråd (eller informella kontakter) anses inte vara styrning utan ett uttryck för ”sambandet” mellan Riksdagen och Riksrevisionen. Inte heller tycks utredningen se utnämningar som styrning; utnämningar diskuteras överhuvudtaget inte i detta sammanhang av utredningen. Detta är olyckligt, inte bara för att utnämningar och informella kontakter allmänt brukar framhållas som viktiga i styrningsrelationen mellan politik och förvaltning inom såväl förvaltningsforskningen som förvaltningspolitiken (se t.ex. riksdagens s.k. verksledningsbeslut, prop. 1986/87:99, KU29, rskr. 226), utan också för att brister i just dessa båda styrformer tycks ha bidragit starkt till händelserna sommaren 2016, och även till tidigare olägenheter på Riksrevisionen. De många förtida avgångarna bland tidigare riksrevisorer indikerar att nuvarande rekryteringsprocess allmänt inte har fungerat särskilt väl. När det gäller Riksrevisionen framstår utnämningarna dessutom som en särskilt viktig styrform, eftersom riksrevisorernas jämförelsevis höga grad av självständighet medför att många andra styrformer inte står till buds för riksdagen. Av dessa anledningar borde utredningen ha analyserat rekryteringsprocessen inom riksdagen mer noggrant.

Utredningens ovilja att uttrycka att riksdagen har ett styrningsansvar gentemot Riksrevisionen kan förklara den försiktighet som präglar diskussionerna kring, och förslagen om, riksdagens centrala styrningsorgan (Konstitutionsutskottet, Finansutskottet och Riksrevisionens parlamentariska råd). Den kan även förklara att dessa diskussioner och förslag mer handlar om insyn och granskning och mindre om styrning.

Sammanfattningsvis håller Statsvetenskapliga institutionen inte med utredningen om att riksdagens uppgift i relation till Riksrevisionen inte handlar om styrning. Tvärtom menar institutionen att riksdagens viktigaste uppgift i denna relation är just styrning. Och med utgångspunkt i vedertagna definitioner av styrning – där A försöker få B att göra något som B annars inte hade gjort – anser institutionen att samtliga styrformer bör beaktas vid en analys av hur styrningsfunktionen i relationen mellan riksdagen och Riksrevisionen bör utvecklas, och då inte minst utnämningar och informella kontakter. En sådan analys bör dessutom utgå från befintliga erfarenheter om hur styrningen har fungerat, särskilt när det gäller agerandena som ledde fram till krisen sommaren 2016. Utredningens begränsade styrningsperspektiv gör, tillsammans med avsaknaden av en problemorienterad analys, att utredningens diskussioner och förslag blir svåra att bedöma.

Statsvetenskapliga institutionen ställer sig frågande till om förslagen kommer att avhjälpa de problem som låg till grund för utredningens tillsättande. I vilken utsträckning ökar de exempelvis förutsättningarna för att riksdagen framöver utnämner riksrevisorer som har både tillräcklig förståelse för uppdraget att leda Riksrevisionen och tillräcklig institutionell distans från den verksamhet som ska granskas? Och på vilket sätt ökar de förutsättningarna för att leda verk samma riksrevisorer tillbaka på sätt spår om riksdagen anser att de har fattat beslut som riskerar att föra verksamheten i fel riktning eller undergräva Riksrevisionens förtroende?

Om de enskilda förslagen

Utredningen föreslår att Riksrevisionens parlamentariska råd ändrar namn till Riksdagens råd för Riksrevisionen och att en riksdagsledamot från varje parti med säte i Konstitutions- eller Finansutskottet utses till detta råd. Rådets ledamöter ska ha samrådsskyldighet med sina utskott och de ska ges ett särskilt tjänstemannastöd som knyts till Konstitutions- och Finansutskottens kanslier. Utredningen föreslår också att Konstitutionsutskottet ges huvudansvar för Riksrevisionen som myndighet, men att Finansutskottet ges i uppgift att säkerställa relevans, kvalitet och produktivitet i Riksrevisionens verksamhet. Vidare ska riksrevisorerna ges en möjlighet att samråda med Konstitutionsutskottet i frågor om organisatoriska och andra närliggande frågor.

Statsvetenskapliga institutionen anser i likhet med utredningen att riksdagens styrnings- och ledningsfunktion gentemot Riksrevisionen bör stärkas. Institutionen ställer sig bakom förslaget att utöka tjänstemannastödet för att stärka riksdagens styrning och dess institutionella minne (s. 119). Institutionen anser också att utredningens förslag mot en mer renodlad styr- och ledningsfunktion i riksdagen är rätt väg att gå. Institutionen anser dock att utredningen kunde ha varit djärvare i denna fråga och mer utförligt prövat frågan om ett särskilt revisionsutskott eller nämnd av det slag som finns i många andra länder. Utredningens förslag, som alltså innebär att det även framdeles kommer att finnas tre styrningsorgan (Konstitutionsutskottet, Finansutskottet och rådet), riskerar att leda till att många av oklarheterna avseende styrnings- och ledningsansvaret kommer att kvarstå. Inte minst framstår rådets och Konstitutionsutskottets roller som delvis överlappande. Det tjänstemannastöd som utredningen förordar blir också delat på de två utskottskanslierna, vilket riskerar att splittra och försvaga stödet. Överhuvudtaget är det svårt att röna ut hur de tre olika funktionerna 1) styrning, 2) granskning och 3) råd/stöd i konkreta granskningsfrågor är fördelade mellan de olika organen. Statsvetenskapliga institutionen hade gärna sett att dessa funktioner renodlades och tydliggjordes ännu mer.

Statsvetenskapliga institutionen vill här också peka på betydelsen av de olika styrningsorgans sammansättning. Ovan har institutionen, i motsats till utredningens uppfattning, argumenterat för att riksdagen har ett allmänt styrningsansvar gentemot Riksrevisionen. En annan sak är att utgångspunkten för denna styrning skiljer sig vid en jämförelse mellan å ena sidan riksdagen och dess myndigheter och å andra sidan regeringen och dess myndigheter. Till skillnad mot regeringen som förutsätts agera enhälligt bygger riksdagen som organisation på politisk konflikt och maktkamp. De olika partierna tävlar med varandra om inflytande, och hur man organiserar relationen mellan riksdagen och Riksrevisionen påverkar och påverkas av denna maktrelation mellan partierna. I förslaget om inrättandet av Riksdagens råd för Riksrevisionen föreslås att varje parti i riksdagen ges en plats vardera i rådet. Det är en konstruktion som innebär att partierna ges lika stor representation i rådet oavsett storlek. Och mot bakgrund av det relativt stora antalet partier i riksdagen och hur vanligt det är med minoritetsregeringar i Sverige torde majoriteten av rådets medlemmar tämligen ofta företräda de partier som är i opposition. Statsvetenskapliga institutionen anser, att ju starkare ställning rådet ges i relation till Riksrevisionen desto större anledning finns det att diskutera om rådet ska bestå av en ledamot från varje parti eller om det, i likhet med utskotten, bör spegla partiernas styrkeförhållanden i riksdagen kammare. Någon sådan diskussion för dock inte utredningen.

Statsvetenskapliga institutionen ställer sig också tveksam till utredningens förslag om att rådets ledamöter endast ska kunna väljas från Konstitutions- eller Finansutskotten. Att styra Riksrevisionen är en befogenhet som tillkommer riksdagen som helhet. Riksrevisionen granskar också verksamheter som rör i princip samtliga utskott. Institutionen anser därför att det måste finnas synnerligen starka skäl för att koncentrera den styrande makten till två utskott. Några sådana skäl kan institutionen inte finna i utredningen. Utredningen motiverar förslaget främst utifrån mer administrativa samordningsbehov mellan de tre styrande organen (vilket i sig kan ses som ett uttryck för att organiseringen av dessa tre organ är problematisk). Utredningen anför också att styrningen av Riksrevisionen är viktigare för Konstitutionsutskottet och Finansutskottet än för övriga utskott (s. 122) och att den föreslagna ordningen sannolikt skulle innebära att riksdagens kunskap om Riksrevisionen och dess verksamhet byggs upp och tas om hand på ett bättre sätt (s. 123). Statsvetenskapliga institutionen ställer sig tveksam till dessa påståenden. En koncentration av styrningen till två utskott riskerar tvärtom att försvaga riksdagens kunskap om Riksrevisionen då övriga utskott riskerar att hamna alltför långt ifrån Riksrevisionens verksamhet.

Utredningens övriga förslag

Statsvetenskapliga institutionen tillstyrker utredningens förslag om att riksdagen bör ges finansiella möjligheter att ta initiativ till oberoende utvärderingar och kvalitetssäkringar av Riksrevisionens verksamhet (**kapitel 5**). Mot bakgrund av vad institutionen har anfört ovan om organiseringen och regleringen av riksdagens styrnings- och ledningsfunktioner behöver frågan om hur initiativ till och beslut om sådana utvärderingar och kvalitetssäkringar ska gå till dock utredas vidare.

Utredningens föreslår att begreppet samhällsnytta stryks från Riksrevisionens uppdragsbeskrivning (**kapitel 7**). Statsvetenskapliga institutionen håller med utredningen om att begreppet är vagt och öppnar för analyser som kan föra för långt in i den sfär som är förbehållen våra valda politiker. Institutionen anser att frågan snarast bör ses över och utredas mer utförligt än vad utredningen har gjort. Institutionen ställer sig bakom utredningens uppfattning om att Riksrevisionens verksamhet mer bör riktas mot myndigheternas verksamhet och mindre mot Regeringskansliet och ännu mindre mot regeringen. Mot bakgrund av den svenska förvaltningsmodellen med delvis autonoma myndigheter är det av särskild betydelse att en oberoende institution granskar att myndigheternas oberoende inte drivs för långt och används för att avvika från gällande lagar, förordningar och annan politisk styrning.