

# Konstitutionsutskottets betänkande 2018/19:KU6

## Riksrevisionens ledningsstruktur

---

### Sammanfattning

Utskottet föreslår med stöd av sin initiativrätt ett tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om en utredning om Riksrevisionens ledningsstruktur.

I sitt ställningstagande framhåller utskottet betydelsen av att Riksrevisionen ges stabila förhållanden och de bästa förutsättningarna att utföra sitt uppdrag. Utskottet föreslår att en parlamentariskt sammansatt utredning ges i uppdrag att förutsättningslöst utreda Riksrevisionens ledningsstruktur.

Utredningen ska belysa för- och nackdelar med att Riksrevisionen

- ges en traditionell myndighetsledning där riksdagen utser endast en riksrevisor
- ges en ledningsstruktur som den 2017 års riksrevisionsutredning skisserat med en riksrevisor och två biträdande riksrevisorer
- ges någon annan ledningsstruktur som utredningen finner relevant, t.ex. den ordning som 2017 års utredning resonerat kring med en chefsriksrevisor, tillika myndighetschef, och två riksrevisorer
- behåller sin nuvarande ledningsstruktur med tre riksrevisorer, varav en är riksrevisor med administrativt ansvar och svarar för myndighetens administrativa ledning.

Utredningen ska redogöra för de för- och nackdelar som den ser med de olika ledningsstrukturerna och med beaktande härav lägga fram *ett* förslag till ledningsstruktur för Riksrevisionen, med förslag till författningsreglering som är nödvändig för att genomföra förslaget.

Utredningen bör redovisa sitt uppdrag så att förslaget kan beredas och ligga till grund för en framställning som lämnas till riksdagen under hösten 2019.

I betänkandet finns ett särskilt yttrande (SD).

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Bakgrund .....	4
Utskottets överväganden.....	5
Utredning av Riksrevisionens ledningsstruktur .....	5
Inledning .....	5
Tidigare uttalanden om Riksrevisionen.....	6
2017 års riksrevisionsutredning .....	11
Utskottets ställningstagande.....	16
Särskilt yttrande .....	18
Utredning av Riksrevisionens ledningsstruktur (SD) .....	18

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Utredning av Riksrevisionens ledningsstruktur**

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om en utredning om Riksrevisionens ledningsstruktur och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

Stockholm den 25 oktober 2018

På konstitutionsutskottets vägnar

*Hans Ekström*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Hans Ekström (S), Marta Obminska (M), Ida Karkiainen (S), Ida Drougge (M), Jonas Millard (SD), Per-Arne Håkansson (S), Linda Ylivainio (C), Mia Sydow Mölleby (V), Erik Ottoson (M), Matheus Enholm (SD), Tuve Skånberg (KD), Erik Ezelius (S), Bengt Eliasson (L), Fredrik Lindahl (SD), Jonas Eriksson (MP), Louise Meijer (M) och Thomas Hammarberg (S).

# Redogörelse för ärendet

## Bakgrund

Riksrevisionen leds av tre riksrevisor, enligt 13 kap. 8 § regeringsformen. En av dem är riksrevisor med administrativt ansvar, vilket framgår av 13 kap. 5 § riksdagsordningen.

Riksdagen valde den 24 september 2018 Ingvar Mattson som riksdagsdirektör och entledigade honom samma dag från uppdraget som riksrevisor.

Enligt 13 kap. 7 § andra stycket riksdagsordningen ska riksdagen, om en riksrevisor avgår i förtid, snarast välja efterträdare för en ny sjuårsperiod. 2017 års riksrevisionsutredning framförde i sitt slutbetänkande 2017/18:URF2 att en utredning om ledningsstruktur för Riksrevisionen borde inledas i god tid innan de tre då aktuella riksrevisorernas mandatperiod löper ut.

# Utskottets överväganden

## Utredning av Riksrevisionens ledningsstruktur

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om en utredning om Riksrevisionens ledningsstruktur och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

Jämför det särskilda yttrandet (SD).

### Inledning

Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer, enligt 13 kap. 8 § regeringsformen. En av dem är riksrevisor med administrativt ansvar, enligt 13 kap. 5 § riksdagsordningen. 2017 års riksrevisionsutredning föreslog i sitt delbetänkande Översyn av Riksrevisionen – grundlagsfrågor (2017/18:RS4) att bestämmelsen om riksrevisorernas antal flyttas från regeringsformen till riksdagsordningen för att antalet riksrevisorer lättare ska kunna ändras i framtiden. Riksdagen har antagit förslaget som vilande (bet. 2017/18:KU15, rskr. 2017/18:211–212).

2017 års riksrevisionsutredning har haft i uppdrag bl.a. att analysera hur ordningen med tre riksrevisorer fungerat samt för- och nackdelar med den nuvarande ordningen. Utredningen har emellertid inte haft i uppdrag att lägga fram lagförslag om att ändra antalet riksrevisorer. Utredningen presenterade den 7 februari 2018 Översyn av Riksrevisionen – slutbetänkande (2017/18:URF2).

I sitt slutbetänkande resonerade utredningen kring olika lösningar. Utredningen stannade för att den ledningsstruktur som bäst uppfyller Riksrevisionens behov är att myndigheten leds av en riksrevisor, men att riksdagen även väljer två biträdande riksrevisorer. Utredningen framförde i betänkandet att en ordning som den utredningen skisserat skulle kräva ytterligare utredning samt att en sådan utredning borde initieras i god tid innan de tre då aktuella riksrevisorernas mandatperiod skulle löpa ut. (Under rubriken 2017 års riksrevisionsutredning nedan finns en utförligare presentation av denna utredning.)

Vid remissbehandling av slutbetänkandet har ingen remissinstans uttryckt någon uppfattning som avviker från utredningens bedömning att det finns behov av att utreda en förändrad ledningsstruktur för Riksrevisionen.

Riksrevisionen ser ingen anledning att dröja med en utredning. I likhet med utredningen anser Riksrevisionen att riksdagen bör låta utreda frågan om att ändra antalet riksrevisorer. Riksrevisionen bedömer att en sådan utredning även bör pröva en traditionell myndighetsledningsform där riksdagen endast utser en riksrevisor. Riksrevisionen bedömer att det med en sådan lösning som

utredningen förespråkat kan uppstå vissa oklarheter om ansvarsfördelningen mellan riksrevisorn och de två biträdande riksrevisorerna.

Ekonomistyrningsverket framhåller i sitt remissyttrande att den utredning som får i uppdrag att göra en översyn av Riksrevisionens ledningsstruktur bör ges möjligheten att förutsättningslöst överväga flera olika alternativ till ledningsstruktur utöver den som utredningen lyfter fram. Uppsala universitet anför att en översyn av ledningsstrukturen inte bör vara låst av den numerär som följer av rådande ordning.

## **Tidigare uttalanden om Riksrevisionen**

*När den nya myndigheten Riksrevisionen bildades*

### **Om Riksrevisionens ledningsstruktur**

Riksdagskommittén föreslog år 2000 att Riksrevisionen skulle ledas av en riksrevisor. Under konstitutionsutskottets remissbehandling av Riksdagskommitténs förslag framförde Riksdagens revisorer och Statskontoret att revisionsmyndigheten borde ledas av ett kollegium som gemensamt har beslutsbefogenheten över revisionsrapporterna. JO pekade i sitt remissvar på att erfarenheterna av en modell med fyra valda ombudsmän, varav en administrativ chef, var mycket goda.<sup>1</sup>

I betänkande 2000/01:KU8 godkände konstitutionsutskottet riktlinjerna för en förändrad revision under riksdagen. Av betänkandet framgår omständigheter som talade för att den nya revisionsmyndigheten skulle ledas av fler än en riksrevisor. Enligt utskottet skulle det vara lämpligt att antalet personer i myndighetens ledning var tre, för att uppnå mindre sårbarhet och en bredare kompetens utan att organisationen förlorade i tydlighet och effektivitet. Utskottet anförde vidare att utskottet inte var berett att ställa sig bakom en ordning som innebar ett krav på gemensamma beslut när myndighetsledningen består av flera personer. Det är inte en lämplig ordning att bedömningar i en granskningsrapport eller om lämpliga granskningsobjekt är föremål för majoritetsbeslut, menade utskottet.<sup>2</sup>

JO pekade i sitt remissvar på möjligheten att överväga en lösning liknande den modell som gäller för Riksdagens ombudsmän. Modellen innebär att granskningsverksamheten utförs helt självständigt av de fyra ombudsmännen som riksdagen valt, medan myndigheten i administrativt hänseende leds av den ombudsman som riksdagen utsett till chef.

Konstitutionsutskottet ansåg att den nya revisionsmyndigheten borde ledas av tre personer med självständig beslutsbefogenhet för var och en av dem, medan de administrativa frågorna kunde avgöras kollegialt eller av endast en av dem, med stöd av en delegationsmöjlighet. Ett alternativ var enligt utskottet att en av de tre tjänsterna inrättas som en chefstjänst i enlighet med vad som gäller för Riksdagens ombudsmän. Beslutsfattandet i administrativa frågor,

---

<sup>1</sup> Bet. 2000/01:KU8 s. 13.

<sup>2</sup> Bet. 2000/01:KU8 s. 18.

liksom uppdelningen i ansvarsområden i övrigt, borde närmare övervägas i det fortsatta utredningsarbetet, menade utskottet.<sup>3</sup>

I proposition 2001/02:73 föreslog regeringen, i enlighet med riksdagens beslut med anledning av betänkande 2000/01:KU8, att det i regeringsformen skulle föreskrivas att Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer, som väljs av riksdagen. Riksdagen biföll regeringens förslag i denna del.<sup>4</sup>

### **Om uppgiftsfördelningen och riksrevisorernas ställning**

Frågorna om den administrativa ledningen och om arbetsfördelningen mellan riksrevisorerna behandlades vid myndighetens bildande i betänkandet Regler för Riksrevisionen<sup>5</sup> samt i den påföljande propositionen Riksrevisionen<sup>6</sup>.

I propositionen föreslogs ändringar i riksdagsordningen, en lag med instruktion för Riksrevisionen, en lag om revision av statlig verksamhet samt ett antal följdändringar i andra lagar. Utgångspunkten var att finna en form för den administrativa ledningen som fullt ut beaktar kravet på riksrevisorernas självständiga ställning i granskningsverksamheten. Samtidigt skulle Riksrevisionen ges så goda ledningsförutsättningar som möjligt för att kunna genomföra sin uppgift. Av propositionen framgår att det inte var helt enkelt att förena dessa båda aspekter. När en riksrevisor ska bestämma hur en viss granskning ska genomföras är t.ex. de ekonomiska resurserna av betydelse.

Enligt propositionen finns det, bl.a. av praktiska skäl och med hänsyn till de anställda och andra som kommer i kontakt med myndigheten, motiv för att en person bör företräda myndigheten i vissa frågor. En av riksrevisorerna föreslogs därför, utöver sina ordinarie uppgifter, få ett administrativt ledningsansvar.

I utredningen och propositionen uppmärksammades även att om det administrativa ledningsansvaret utövades av den riksrevisor som var äldst i tjänst kunde det komma att växla så ofta som vartannat eller vart tredje år vid skifte av riksrevisor, vilket ansågs vara mindre lämpligt. För att motverka en sådan utveckling föreslogs att riksdagen skulle besluta om vem av riksrevisorerna som ska ha de administrativa ledningsuppgifterna och att valet inte självklart ska falla på den som haft ämbetet längst tid.

När det gäller den administrativa ledningen och arbetsfördelningen mellan riksrevisorerna föreslogs sammanfattningsvis följande:<sup>7</sup>

- Riksrevisorerna ska besluta gemensamt om fördelningen av granskningsområden mellan sig.
- Riksrevisorerna ska besluta gemensamt om verksamhetens inriktning och organisation samt om arbetsordning.

---

<sup>3</sup> Bet. 2000/01:KU8 s. 18.

<sup>4</sup> Bet. 2001/02:KU25.

<sup>5</sup> SOU 2001:97.

<sup>6</sup> Prop. 2001/02:190.

<sup>7</sup> Prop. 2001/02:190 s. 116 f.

- Beslut om granskningsplan inom ett granskningsområde enligt den fördelning riksrevisorerna fastställt är en angelägenhet för varje riksrevisor ensam. Innan de bestämmer sina granskningsplaner bör de samråda inbördes. Riksrevisorernas beslut ska redovisas i en granskningsplan.
- Riksrevisorerna ska besluta gemensamt i administrativa frågor, men de får besluta att vissa ärenden ska avgöras av den av riksrevisorerna som ska svara för den administrativa ledningen av myndigheten eller av någon annan tjänsteman vid Riksrevisionen.
- I fråga om beslutanderätten i granskningsärenden föreslogs att riksrevisorerna ska besluta var för sig, men att den årliga rapporten ska beslutas gemensamt.

Konstitutionsutskottet delade regeringens bedömning att riksrevisorernas beslut om vad som ska granskas ska redovisas i en sammanhållen granskningsplan, även om var och en av riksrevisorerna beslutar inom sina granskningsområden, sedan han eller hon samrått med de båda andra riksrevisorerna om vad som ska granskas. Det är enligt utskottet angeläget att den enskilda riksrevisorns självständighet respekteras samtidigt som det är viktigt att Riksrevisionen är en sammanhållen myndighet som inte riskerar att utvecklas i riktning mot tre separata delar.<sup>8</sup> Riksdagen biföll utskottets förslag.

I en framställning från riksrevisorerna (2005/06:RRS28) föreslogs vissa ändringar i bestämmelserna för Riksrevisionen. Ett syfte var att säkerställa att Riksrevisionen utvecklas som en sammanhållen myndighet utan att inskränka respektive riksrevisors rätt att fatta självständiga beslut inom sina granskningsområden. Förslaget innebar ett förtydligande av dels vilka beslut i granskningsverksamheten som riksrevisorerna ska fatta gemensamt respektive samråda om, dels vilka beslut som ska redovisas i granskningsplanen.

Konstitutionsutskottet hämtade in ett yttrande från Lagrådet, som pekade på vissa oklarheter i förslaget. Utskottet var inte heller berett att ställa sig bakom en ordning som innebär att granskningens huvudsakliga inriktning ska beslutas gemensamt. Utskottet föreslog att riksrevisorerna ska besluta inom sina respektive granskningsområden vilken huvudsaklig inriktning granskningen ska ha, att de dessförinnan ska samråda med varandra och att riksrevisorernas beslut ska redovisas i en granskningsplan. Utskottet påminde samtidigt om sitt tidigare uttalande, att det är viktigt att Riksrevisionen är en sammanhållen myndighet som inte riskerar att utvecklas mot tre separata delar. Utskottet underströk också att den ordning som utskottet föreslog inte hindrar att besluten redovisas i en sammanhållen granskningsplan.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Bet. 2002/03:KU12 s. 14.

<sup>9</sup> Bet. 2006/07:KU6 s. 12.



## *Riksrevisionsutredningen 2008*

### **Uttalanden om ledningsstruktur för Riksrevisionen och ordningen med tre riksrevisorer**

Riksdagsstyrelsen beslutade 2007 att tillkalla en parlamentarisk utredning med uppdrag att följa upp riksrevisionsreformen. Utredningen behandlade det tredelade ledarskapet och kom fram till att föresatserna med ett tredelat ledarskap (mindre sårbarhet och bredare kompetens utan förlorad tydlighet och effektivitet) inte hade infriats fullt ut.<sup>10</sup> Tredelningen hade skapat en svag beslutskompetens, en otydlighet om beslut och ansvar och en ineffektiv och dyr överbyggnad inom organisationen. De omfattande bytena av riksrevisorer, så ofta som vartannat och vart tredje år, hade också skapat problem i den löpande verksamheten och dragit kraft ur organisationen, eftersom det tar relativt lång tid för en tillträdande riksrevisor att inrätta sig. Trots olika initiativ från riksrevisorernas sida fungerade inte systemet med den tredelade ledningen i alla delar i enlighet med intentionerna bakom reformen, menade utredningen.

Fördelar med det tredelade ledarskapet var enligt utredningen:

- bredare kompetens
- minskad sårbarhet
- kollegialt utbyte av synpunkter och ömsesidigt stöd
- allsidigt beslutsfattande
- delat ansvarstagande.

Nackdelar med det tredelade ledarskapet var enligt utredningen:

- svårt att komma överens
- svag beslutskompetens
- otydligt beslutsfattande
- otydligt ansvarstagande
- resurskrävande i organisation och tid.

Utredningen ansåg dock, mot bakgrund av att Riksrevisionen endast varit verksam i drygt fem år och att ingen riksrevisor ännu hade verkat en hel sjuårig mandatperiod, att det var för tidigt att föreslå genomgripande förändringar i ledningsorganisationen. Utredningen föreslog vissa korrigeringar vad gäller riksrevisorernas ställning och uppgiftsfördelning. (Se nästa avsnitt.)

Vid remissbehandlingen av utredningens förslag i fråga om riksrevisorernas ställning förordade flera remissinstanser en mer omfattande översyn av ledningsformerna, och att endast en riksrevisor skulle leda myndigheten. Vissa remissinstanser framförde att utredningens förslag om en korrigering av riksrevisorernas ställning och uppgiftsfördelning i och för sig var ett steg i rätt riktning men inte tillräckligt. Andra remissinstanser menade att förslaget inte skulle bidra till en förbättring, utan snarare det motsatta.

---

<sup>10</sup> 2008/09:URF1 s. 87 f.

Riksrevisionen ansåg att en lösning med *en* riksrevisor var att föredra framför den ordning som utredningen föreslog.

### **Uttalanden om uppgiftsfördelningen och riksrevisorernas ställning**

Som framgått visade erfarenheterna av Riksrevisionens verksamhet, enligt Riksrevisionsutredningens delbetänkande, att de ursprungliga föresatserna med det tredelade ledarskapet inte infriats fullt ut, samtidigt som utredningen gjorde bedömningen att det var för tidigt att föreslå en genomgripande förändring i ledningsorganisationen. De erfarenheter som utredningen hämtat in, och de problem som konstaterats, ledde dock till att vissa förändringar föreslogs.

Utredningen föreslog att den av riksrevisorerna som enligt riksdagsordningen svarar för den administrativa ledningen skulle få ett utökat administrativt ansvar och benämnas riksrevisor med administrativt ansvar.<sup>11</sup> Det utökade ansvaret innebar att beslutanderätten över verksamhetens organisation, arbetsordning samt ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter, som tidigare innehades av riksrevisorerna gemensamt, skulle föras över till riksrevisor med administrativt ansvar. Även beslut om myndighetens anslagsframställning borde enligt utredningen fattas av riksrevisor med administrativt ansvar. Denna riksrevisor skulle således bli ensam beslutsfattare i administrativa och organisatoriska frågor. Inför viktiga principbeslut inom dessa områden borde naturligtvis samråd ske med övriga riksrevisorer, chefer och medarbetare, enligt utredningen.

Vid genomförandet av den nya ordningen var det enligt utredningen viktigt att balansen och jämbördigheten mellan riksrevisorerna i själva granskningsverksamheten inte rubbades och att de skulle få likvärdiga förutsättningar i fråga om resurser i relation till granskningsinsatserna. Den administrativt ansvariga riksrevisorn förutsattes fördela resurserna på ett sätt som respekterar jämbördigheten i granskningsverksamheten och i övrigt främja ett effektivt resursutnyttjande vid myndigheten.

Beslut om fördelningen av granskningsområden riksrevisorerna emellan och beslut om den årliga rapporten skulle liksom tidigare fattas av riksrevisorerna gemensamt. Inom sina granskningsområden och i de enskilda granskningsärendena skulle riksrevisorerna även fortsättningsvis besluta var för sig.

Myndighetens årsredovisning, som tidigare beslutats av styrelsen, borde enligt utredningen beslutas av riksrevisorerna gemensamt. I denna del föreslog emellertid riksdagsstyrelsen att riksrevisorn med administrativt ansvar skulle besluta om årsredovisningen ensam.

Vid remissbehandlingen av utredningens förslag förordade, som tidigare nämnts, flera remissinstanser en mer omfattande översyn av ledningsformerna och att endast en riksrevisor skulle leda myndigheten. Flera remissinstanser framförde att de inte kunde se hur utredningens förslag med en riksrevisor med

---

<sup>11</sup> 2008/09:URF1 s. 87 f.

utökat administrativt ansvar skulle kunna avhjälpa de problem som utredningen identifierat. Utredningens förslag innebar i praktiken ingen större skillnad i förhållande till den rådande situationen, enligt flera remissinstanser.

Riksrevisionen anförde bl.a. att utredningens förslag inte innebar ett utvidgat administrativt ansvar, utan snarare att ett ansvar för den samlade ledningen av hela myndigheten tilldelades den administrativt ansvariga riksrevisorn. Denna bestämmanderätt innebar att riksrevisorn skulle få befogenhet att ensam bestämma över förhållanden som begränsar övriga riksrevisorer i besluten om vad som ska granskas, hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av granskningen. Riksrevisionen menade att det framgår av regeringsformen att Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer, och att utredningens förslag inte var förenligt med denna bestämmelse.

## 2017 års riksrevisionsutredning

### *Gällande ordning*

Enligt den gällande ordning som varit en utgångspunkt för 2017 års riksrevisionsutredning föreskrivs följande i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen.

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 uppdras åt en tjänsteman vid Riksrevisionen att i riksrevisorns ställe avgöra granskningsärenden.

Riksrevisorernas beslut om granskningens huvudsakliga inriktning ska redovisas i en granskningsplan. 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.

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.

Enligt 5 § lagen med instruktion för Riksrevisionen beslutar riksrevisorn med administrativt ansvar om arbetsordning och verksamhetsplan samt de ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter som ska gälla för den egna verksamheten och som inte ska beslutas av Riksdagsförvaltningen.

Om riksrevisorn med administrativt ansvar är förhindrad att fatta beslut i en fråga som han eller hon 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 (2 § andra stycket).

Genom Riksrevisionens arbetsordning, som beslutas av riksrevisorn med administrativt ansvar, kan området för riksrevisorernas gemensamma beslutsfattande påverkas. Riksrevisionens arbetsordning från september 2017 föreskriver inte gemensamma beslut i samma utsträckning som tidigare arbetsordning.

### *Intervjuer med tidigare riksrevisorer*

#### **Om ordningen med tre riksrevisorer**

Inom ramen för sin utredning har 2017 års riksrevisionsutredning genomfört intervjuer med samtliga f.d. riksrevisorer.<sup>12</sup> Riksrevisorerna har i dessa intervjuer belyst både för- och nackdelar med det nuvarande systemet med tre riksrevisorer.

Tre riksrevisorer innebär enligt de intervjuade en möjlighet att komplettera varandra kompetensmässigt och skapa en allsidig belysning av olika frågeställningar. Ledningsstrukturen med tre riksrevisorer innebär att en eventuell jävssituation kan lösas relativt enkelt, och tre riksrevisorer ger en starkare organisation i situationer av motgång, vilket kan förekomma i samband med granskning av andra verksamheter. Den ursprungliga idén med rullande mandatperioder för riksrevisorerna var att en sådan ordning skulle bidra till att skapa kontinuitet i ledningsfunktionen och ett institutionellt minne.

Samtidigt finns det enligt riksrevisorerna tydliga nackdelar med systemet. Tre riksrevisorer kan innebära olika synsätt vad gäller ledarskap, olika utgångspunkter för granskning och olika syn på kvalitet m.m. Konstruktionen kräver ett samarbete mellan riksrevisorerna och att alla tre är överens om t.ex. organisationens utformning. Konstruktionen förutsätter också att den administrativt ansvariga riksrevisorn förstår att samråda med de övriga. Tre riksrevisorer kan uppfattas som ett otydligt ledarskap gentemot personalen och i samband med externa kontakter. Det omfattande antalet byten av riksrevisorer, som bl.a. de rullande mandatperioderna har bidragit till, har påverkat kontinuiteten i verksamheten negativt och inneburit viss ineffektivitet. Utformningen av ledningsfunktionen är dessutom unik i förhållande till andra myndigheter, men även i förhållande till andra länders revisionsmyndigheter.

Sammantaget uttryckte flertalet riksrevisorer att det antagligen är enklare med endast en riksrevisor och att det är den mest realistiska ledningsformen på sikt. Vid en förändring till *en* riksrevisor bör dock en eller två biträdande riksrevisorer övervägas för att säkerställa en stark organisation. Om Riksrevisionen leds av endast en riksrevisor måste en väl fungerande delegationsordning utformas, bl.a. för att säkerställa en oberoende granskning.

---

<sup>12</sup> Förutom Margareta Åberg.

## Om uppgiftsfördelning och riksrevisorernas ställning

I samband med utredningens intervjuer med samtliga tidigare riksrevisorer har det framkommit att systemet med tre riksrevisorer, oavsett rollfördelningen, förutsätter en särskild form av samarbete mellan riksrevisorerna. Samtliga riksrevisorer behöver vara överens om organisationens utformning, kompetensförsörjningen, inriktningen etc. En förutsättning är också att riksrevisorn med administrativt ansvar förstår att samråd måste ske med de båda andra riksrevisorerna, och det administrativa ansvaret bör därför läggas på den riksrevisor som har de bästa personliga förutsättningarna för uppdraget.

Om det tredelade ledarskapet behålls anser vissa av riksrevisorerna att ansvarsfördelningen mellan riksrevisorerna måste tydliggöras ytterligare. Det förekommer att riksrevisorer inte har en samsyn, t.ex. vad gäller resursfördelningen, och det är viktigt att ansvarsfördelningen mellan riksrevisorerna och den administrativt ansvariga riksrevisorn är tydlig.

Andra riksrevisorer menar dock att den administrativa riksrevisorns makt bör reduceras om det tredelade ledarskapet ska behållas. Som riksrevisor har man ansvar för de granskningsrapporter som man själv beslutar om, och riksrevisorn måste därför få resurser och utrymme att t.ex. rekrytera den kompetens som han eller hon anser sig behöva för att fullfölja uppdraget. Riksrevisorn med administrativt ansvar kan inte ha egen beslutanderätt i dessa delar.

### *Personalorganisationernas erfarenheter*

Utredningen har gett Riksrevisionens personalorganisationer, Saco-S och ST, möjlighet att redovisa sin erfarenhet av hur ordningen med tre riksrevisorer har fungerat. I ett gemensamt yttrande till utredningen uppger personalorganisationerna bl.a. att det bland personalen råder delade meningar om hur det tredelade ledarskapet fungerar. Erfarenheterna varierar från att ledarskapet uppfattas som problematiskt till att det har fungerat utmärkt.

Det tredelade beslutsfattandet i enskilda granskningsärenden, enligt 4 § instruktionen, har tillämpats uteslutande inom effektivitetsrevisionen. För den årliga revisionen finns ingen sådan uppdelning, utan så gott som all beslutanderätt har hittills varit delegerad till ansvariga revisorer. Ansvaret för den internationella verksamheten har ofta varit uppdelat såtillvida att en riksrevisor sköter biståndsärenden, en annan sköter samarbetsfrågor inom internationella revisionsorgan och en tredje hanterar EU-ärenden. Ansvarsfördelningen har dock varierat genom åren.

Personalorganisationerna bedömer att det tredelade ledarskapet inte utgör något problem för de flesta medarbetare i den dagliga verksamheten. De ärenden som de tre riksrevisorerna gemensamt ska besluta om ligger långt ifrån de flesta medarbetares vardag.

Det som personalorganisationerna bedömer som brister eller problem i det tredelade ledarskapet är om det uppstår samarbetssvårigheter mellan riksrevisorerna. Då medför den tredelade ordningen ett otydligt ledarskap. Det går

inte heller att utesluta att det tredelade ledarskapet har medfört att flera riksrevisorer har lämnat uppdraget i förtid, vilket tagit kraft från organisationen. Det finns även erfarenhet av att riksrevisorer inför en del beslut ägnat relativt mycket tid åt att samordna sig sinsemellan i detalj, för att komma till en kompromiss, vilket framför allt har påverkat den inre effektiviteten i Riksrevisionen.

### *2017 års riksrevisionsutrednings analys och förslag*

2017 års riksrevisionsutredning har inriktat analysen på hur ordningen med tre riksrevisorer har fungerat efter den förändrade uppgiftsfördelningen 2010.

Utredningen ansåg sig kunna konstatera att den ändrade uppgiftsfördelningen mellan riksrevisorerna inte kommit att innebära någon avgörande förändring i fråga om det tredelade ledarskapets för- och nackdelar. Det finns alltså positiva effekter, såsom bredare kompetens, kollegialt utbyte och ömsesidigt stöd. Inte minst 2015/16 års händelser med allvarlig sjukdom visar att det tredelade ledarskapet även innebär en minskad sårbarhet vid oförutsedda händelser. Samtidigt visar utredningens analys att ett sådant ledarskap, trots den förändrade uppgiftsfördelningen, ställer stora krav. De tre riksrevisorerna måste uppnå en samsyn kring bl.a. organisationens utformning, ledarskapsfrågor och granskningsverksamhetens inriktning, vilket tidvis har resulterat i en ansträngd situation. Det delade ledarskapet kan även uppfattas som otydligt både internt inom myndigheten och externt. Utredningen bedömde att det tredelade ledarskapet fortfarande har betydande nackdelar av de slag som redan 2008 års riksrevisionsutredning ansåg sig ha funnit.

Den nuvarande regleringen av Riksrevisionen ger, enligt utredningen, utrymme för att mer tydligt skilja mellan den roll som riksrevisorn med administrativt ansvar har och den roll som de båda övriga riksrevisorerna har. Tidigare har Riksrevisionens arbetsordning och praxis inneburit ett gemensamt beslutsfattande i fler fall än vad lagstiftningen föreskriver, men utredningen har samtidigt noterat att Riksrevisionens arbetsordning från september 2017 inte föreskriver gemensamma beslut i samma utsträckning som tidigare.

Vid en jämförelse med förhållandena vid JO-ämbetet konstaterade utredningen att även var och en av riksdagens ombudsmän är självständig i sin granskande verksamhet. Det föreskrivs inte heller i vare sig instruktion eller arbetsordning att ombudsmännen ska fatta beslut gemensamt. Däremot föreskrivs att chefsJO i vissa viktigare frågor av administrativt eller organisatoriskt slag ska fatta beslut efter samråd med övriga ombudsmän samt att ombudsmännen årligen ska lämna en tryckt ämbetsberättelse till riksdagen. Regleringen av de befogenheter som chefsJO har skiljer sig på vissa punkter från den roll som riksrevisorn med administrativt ansvar har. ChefsJO har en tydligare roll som myndighetschef.

Utredningens bedömning är att de betydande nackdelar som är förknippade med Riksrevisionens tredelade ledarskap bör åtgärdas men att man samtidigt

så långt som möjligt bör behålla de positiva sidor som den nuvarande ordningen trots allt innebär.

En tänkbar lösning skulle enligt utredningen kunna vara att med inspiration från vad som gäller för JO låta riksdagen välja en chefsriksrevisor, tillika myndighetschef, och två riksrevisorer. Därmed skulle det tydliggöras vem av riksrevisorerna som är ansvarig för myndigheten, både internt och externt.

En svårighet med en sådan ordning är att de båda övriga riksrevisorerna kan hävda att det i riksdagens mandat ligger att de är självständiga inte bara i fråga om vad som ska granskas utan även när det gäller hur det ska utföras. Det innebär i sin tur att de är beroende av vilka resurser och vilka slag av kompetenser som står till deras förfogande. Det fordras därför att en chefsriksrevisor samråder med de övriga riksrevisorerna, förmodligen i fler avseenden, t.ex. i rekryteringsfrågor, än vad som formellt gäller för chefsJO. Det finns emellertid en risk för att ett krav på samråd i sådana frågor som är av betydelse för samtliga riksrevisorer i praktiken kan utvecklas till gemensamma beslut.

En ytterligare ledningsform som utredningen uppmärksammat, som innebär ett tydliggörande av rollfördelningen och där fördelarna med ett delat ledarskap behålls, skulle kunna vara att riksdagen väljer en riksrevisor och två biträdande riksrevisorer. En sådan ledning skulle göra ännu tydligare att det finns en myndighetschef. Den skulle inte heller, enligt utredningens bedömning, riskera att leda till vad som i realiteten kan bli ett kollegialt beslutsfattande. Strukturen skulle påminna om den hos Riksdagens ombudsmän på så sätt att den bl.a. bör innebära att riksrevisorn, liksom chefsJO, fördelar ansvaret för de olika granskningsområdena. En förutsättning för ledningsmodellen är dock att de biträdande riksrevisorernas självständighet i själva granskningsverksamheten är tydlig. Inom respektive granskningsområde ska de biträdande riksrevisorerna ansvara fullt ut och bestämma självständigt vad som ska granskas, hur det ska göras – inom ramen för tillgängliga resurser – och vilka slutsatser som ska dras av granskningen.

Utredningens sammantagna bedömning är att det tredelade ledarskapets nackdelar överväger dess fördelar. Riksrevisionen har funnits sedan 2003, och det tredelade ledarskapet har visat sig kunna medföra bl.a. otydlighet och ineffektivitet. Det kan visserligen vara möjligt att ytterligare stärka den roll som riksrevisorn med administrativt ansvar har, inom ramen för nuvarande reglering eller genom ändringar i instruktionen för Riksrevisionen. En sådan ändring skulle emellertid endast mer marginellt kunna motverka de problem som är förbundna med den nuvarande ordningen. Det kan heller inte uteslutas att den kan generera svårigheter av delvis annat slag. Utredningens bedömning är därför att en mer långsiktig och permanent reglering bör övervägas.

Utredningens analys pekar mot att den ledningsstruktur som bäst uppfyller Riksrevisionens behov är att myndigheten leds av en riksrevisor, men att riksdagen även väljer två biträdande riksrevisorer. Ledningsmodellen skulle tydliggöra att det finns en myndighetschef, samtidigt som även de biträdande

riksrevisorernas självständighet i granskningsverksamheten bevaras. Huvudman för de biträdande riksrevisorerna skulle enligt utredningens förslag även fortsättningsvis vara riksdagen vad gäller anställningsförhållanden, entledigande från uppdraget m.m. Ordningen skulle dock innebära en förändring av antalet riksrevisorer, vilket kräver lagstiftning.

### **Utskottets ställningstagande**

Som utskottet har framhållit tidigare är kontrollmakten central i vårt konstitutionella system, och Riksrevisionen är en betydelsefull del av kontrollmakten. Genom Riksrevisionen utsätts all statlig verksamhet för oberoende granskning. Detta är centralt både för att se till att offentliga medel används korrekt och ändamålsenligt och för legitimiteten för den offentliga verksamheten. Det är av största vikt att Riksrevisionen ges stabila förhållanden och de bästa förutsättningarna för att utföra sitt uppdrag.

Det är utskottets uppfattning att frågan om hur Riksrevisionens ledningsstruktur ska se ut behöver utredas och få ett svar innan något förfarande för att rekrytera en ny riksrevisor inleds. Därför bör en parlamentariskt sammansatt utredning om Riksrevisionens ledningsstruktur tillsättas snarast.

När det gäller utformningen av utredningsuppdraget konstaterar utskottet att frågan om myndighetens ledningsstruktur har varit föremål för diskussioner under Riksrevisionens hela livstid, bl.a. i de parlamentariska utredningar som har genomförts.

Riksrevisionsutredningen 2008 bedömde att föresatserna med det tredelade ledarskapet inte hade infriats fullt ut. Den tredelade ledningen hade bl.a. skapat en svag beslutskompetens och en otydlighet om beslut och ansvar.

Därefter har 2017 års riksrevisionsutredning funnit att den ändrade uppgiftsfördelningen mellan riksrevisorerna som är en följd av 2008 års utrednings förslag inte kommit att innebära någon avgörande ändring i fråga om det tredelade ledarskapets för- och nackdelar. Utredningen fann att det tredelade ledarskapet fortfarande har betydande nackdelar av de slag som 2008 års utredning ansåg sig ha funnit.

Vid remissbehandlingen av 2017 års riksrevisionsutrednings förslag har viktiga remissinstanser fört fram synpunkter när det gäller uppdrag för vidare utredning om Riksrevisionens ledningsstruktur. Utredningen förordade att en ordning med en riksrevisor och två biträdande riksrevisorer ska utredas vidare. Riksrevisionen instämmer i att riksdagen bör låta utreda frågan om att ändra antalet riksrevisorer, anför att det kan uppstå vissa oklarheter om ansvarsfördelningen mellan riksrevisorn och de två biträdande riksrevisorerna om en sådan ordning införs samt bedömer att en utredning även bör pröva en traditionell myndighetsledningsform där riksdagen endast utser en riksrevisor. Ekonomistyrningsverket framhåller att utredningen bör ges möjlighet att förutsättningslöst överväga flera andra alternativ till ledningsstruktur än den som 2017 års riksrevisions utredning lyfter fram. Uppsala universitet menar



att en översyn av ledningsstrukturen inte bör vara låst av den numerär som följer av rådande ordning.

En kommande utredning bör enligt utskottets mening ges ett uppdrag att förutsättningslöst utreda Riksrevisionens ledningsstruktur, utan begränsning till det förslag som 2017 års riksrevisionsutredning presenterat eller till någon angiven numerär.

Utredningen ska belysa för- och nackdelar med att Riksrevisionen

- ges en traditionell myndighetsledning där riksdagen utser endast en riksrevisor
- ges en ledningsstruktur som den 2017 års riksrevisionsutredning skisserat med en riksrevisor och två biträdande riksrevisor
- ges någon annan ledningsstruktur som utredningen finner relevant, t.ex. den ordning som 2017 års utredning resonerat kring med en chefsriksrevisor, tillika myndighetschef, och två riksrevisor
- behåller sin nuvarande ledningsstruktur med tre riksrevisor, varav en är riksrevisor med administrativt ansvar och svarar för myndighetens administrativa ledning.

Vid en ordning med endast en riksrevisor ska utredningen överväga behovet av en ställföreträdande riksrevisor, dennes roll och hur en sådan i så fall ska utses. Vid en annan ordning ska utredningen överväga gränsdragningar och ansvarsfördelningen mellan de olika riksrevisorerna i organisatoriska och administrativa frågor. Det sistnämnda gäller även för det fall utredningen finner att Riksrevisionen bör behålla sin nuvarande ledningsstruktur.

Utredningen ska redogöra för de för- och nackdelar som den ser med de olika ledningsstrukturerna och med beaktande härav lägga fram *ett* förslag till ledningsstruktur för Riksrevisionen, med förslag till författningsreglering som är nödvändig för att genomföra förslaget.

Utredningen bör bedriva sitt arbete så att nödvändiga lagändringar kan träda i kraft den 1 januari 2020. Utredningen bör därför redovisa sitt uppdrag så att förslaget kan beredas och ligga till grund för en framställning som lämnas till riksdagen under hösten 2019.

Med utnyttjande av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § riksdagsordningen föreslår utskottet att riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att låta utreda Riksrevisionens ledningsstruktur och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

## Särskilt yttrande

### **Utredning av Riksrevisionens ledningsstruktur (SD)**

Jonas Millard (SD), Matheus Enholm (SD) och Fredrik Lindahl (SD) anför:

I utredningen *Översyn av riksrevisionen – grundlagsfrågor* anförde Sverigedemokraterna bl.a. att vi hade önskat en bredare genomlysning av Riksrevisionens uppdrag, t.ex. med avseende på uppföljningsarbete och effektivitetsrevision. I nu aktuell utredning hade vi därför gärna sett att även dessa frågor fått erforderlig belysning. Vi hade därutöver invändningar mot majoritetens syn på ledningsform där vi menade att vissa frågor inte hade blivit tillräckligt belysta, såsom frågan om mandatperiodens längd och hur biträdande riksrevisorer skulle förhålla sig till sin huvudman, dvs. riksdagen, och myndighetschefen.

Vi ser positivt på att utskottet nu gör en ny översyn av Riksrevisionen men hade önskat en bredare ansats än bara ledningsstrukturen enligt vad vi anför ovan. I det nu aktuella fallet finns dock anledning att utredningen kan genomföra sitt uppdrag skyndsamt vilket talar emot en bredare utredning. I framtiden är det dock vår uppfattning att de synpunkter Sverigedemokraterna lyft i tidigare utredningar bör övervägas.