

Gudrun Antemar – föredrag vid Tillsynsforum 2012

Inledning

Tack för att jag har fått möjlighet att vara med idag. Jag vet att min företrädare, riksrevisorn Eva Lindström, medverkade i Tillsynsforum för några år sedan och jag hoppas att vårt utbyte av erfarenheter kan fortsätta också i kommande samtal.

Tillsyn och revision är som jag ser det två nödvändiga ting för att medborgarna ska kunna lita på att staten sköter sig.

Jag tänkte försöka vara ganska konkret och prata i ungefär 25 minuter. Sen hoppas jag att ni ställer frågor så att vi kan ha en gemensam diskussion.

Tre saker tycker jag är viktiga att prata med just er om:

1. Likheter och skillnader mellan tillsyn och revision – som jag uppfattar det
2. Några konkreta exempel på när revision både kan och bör främja statens verksamheter
3. Värdet av helhetsperspektiv och långsiktighet i både tillsyn och revision

1. ***Likheter och skillnader – som jag uppfattar det.
Både tillsyn och revision utgår från grundlagen –
men är ändå olika***

Om jag börjar med tillsynen är regeringens definition av begreppet en bra utgångspunkt. Tillsyn är en ”*självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter*”. Detta har ju sedan Tillsynsforum tillsammans med Krus utvecklat och beskrivit i en broschyr som finns på hemsidan.

Att tillsynen är självständig, att den ska granska och avse hur våra lagar efterlevs påminner om revision.

Revisionen är också självständig fast vi kallar det oberoende och vi granskar. Våra granskningar utgår också ofta från lagen men de gäller inte i första hand om lagen följs. Revisionen går ett steg längre och granskar om statlig verksamhet som följer lagen är effektiv och leder till de mål riksdagen har satt upp. Denna skillnad är viktig och jag ska försöka illustrera den genom några exempel som jag strax återkommer till.

Men redan nu vill jag ta ett miniexempel. Om vi i vår granskning ser att lagen inte följs påpekar vi det för den myndighet vi granskar. I vissa särskilda situationer kan vi också behöva kontakta departementet eller t.ex. åklagare. Men revisionen stannar inte vid sådana iakttagelser utan vi fullföljer vår revision som bedömer i vilken utsträckning verksamheten är effektiv.

Jämfört med andra styrinstrument har **tillsynen** ett särskilt fokus på medborgarnas intressen, säkerhet och rättighet. Det är dock inte medborgarnas ställning i allmänhet som är av intresse utan våra roller som mottagare av till exempel vård och omsorg. Mer konkreta exempel är att vi som medborgare brukar tjänster som i roller som patient i sjukvården, klient hos advokaten, elev i skolan eller som boende inom äldreomsorgen.

Det finns givetvis tillsyn kopplad till våra skyldigheter också. Vi är ju enligt lag skyldiga att betala skatt men jag tror inte att man ska beteckna skatteverkets granskning av våra deklarationer som tillsyn. Nej den tillsyn som jag tänkte fokusera på är den som snarare ska säkerställa att det statliga åtagandet i form av rättigheter gentemot oss medborgare blir verklighet. Vad är då detta statliga åtagande? En bra plats att börja är i vår grundlag - Regeringsformen första kapitel 2 §. Där anges de rättigheter som den offentliga makten ska slå vakt om. Jag ska inte gå igenom hela paragrafen utan bara genom en bild peka ut några av de viktigaste.

- respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.
- den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten.
- trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.
- främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.
- Att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.
- att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara.
- motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person.

För vart och ett av dessa områden finns en eller flera myndigheter som har tillsynsuppgifter. I grund och botten handlar alltså tillsyn om att tillförsäkra oss som medborgare våra grundläggande medborgerliga rättigheter. Det är alltså inte fråga om vilken verksamhet som helst utan ni som arbetar med tillsyn fyller alltså en djupt demokratisk funktion. Ni som är här idag kan alltså se er som demokratins väktare och bevarare av våra grundlagsreglerade rättigheter i all offentlig verksamhet.

Den **revision** som Riksrevisionen utför utgår också från grundlagen. Men en skillnad är att den inte gäller hela den offentliga förvaltningen. Den ska verka för att *statens* medel används på ett riktigt och effektivt sätt. Riksrevisionen granskar regeringen, alla de myndigheter, bolag och stiftelser som är staten men också andra aktörer som kommuner och landsting när de använder statens medel och utför statliga åtaganden.

Medborgarperspektivet i revisionen ligger i att se till att medborgarnas pengar används rätt och omsätts i effektiv verksamhet. Detta gör vi på två sätt:

- Genom *årlig revision* granskas myndigheternas årsredovisningar. I en revisionsberättelse tar revisorn ställning till om årsredovisningen ger en rättvisande bild, det vill säga om det går att lita på det som står i den.
- Genom *effektivitetsrevision* granskas som namnet antyder hur väl statliga verksamheter utförs. Vi granskar både hushållning med statens medel, effektivitet i verksamheten och effekt av verksamheten. I vissa fall granskar vi också måluppfyllelse, dvs om en viss verksamhet uppnår de mål som riksdagen har satt upp.
- Vi gör ungefär 30 granskningar varje år och publicerar resultatet i rapporter som vi skickar till riksdagen. Riksdagen ber regeringen att yttra sig över rapporten inom fyra månader och avgör sedan rapporten ska leda till några initiativ från riksdagens sida eller om den ska bordläggas.

Medan tillsynen alltså i mycket avser innehållet i det offentliga åtagandet gentemot medborgarna så handlar revisionen om att innehållet ska levereras på ett effektivt sätt och med god hushållning. *Så de klassiska orden rättsäkerhet och effektivitet i förening är något som både tillsynen och revisionen värnar.*

Något som skiljer revisionen från tillsynen är att tillsynen ofta är uppdelad i olika specialområden medan revisionen kan ta ett helhetsperspektiv på hela staten och dess åtaganden. Mandatet är alltså omfattande för en enda myndighet och det är en styrka och en utmaning för oss. Det gäller att välja rätt inriktning för revisionen.

En viktig förutsättning blir då att ha kunskap om omvärlden. Var finns riskerna för brister i måluppfyllelse och ineffektiv resurshushållning? Vad händer på olika samhällsområden? Vad fungerar bra? Vad fungerar mindre bra? Hur hänger

olika områden i staten samman? Kan det som granskas i årlig revision kopplas ihop med de granskningar vi gör inom effektivitetsrevisionen och tvärt om? Det är frågor man bör ställa sig. Och det är frågor vi ställer.

Här är tillsynsmyndigheterna viktiga. Vi revisorer kommer ofta i kontakt med tillsynsfrågor och vi uppmärksammar dem i våra granskningar.

Vår uppgift är att granska den statliga verksamheten – att den bedrivs effektivt och i enlighet med de beslut som riksdagen har fattat. Riksdagens beslut (oftast genom lag) är alltså utgångspunkten för vår granskning och granskningsuppgiften blir att besvara hur verkligheten stämmer överens med vad riksdagen beslutat. Innan riksdagens beslut faktiskt blir till verklighet ska ett antal aktörer göra sitt och på rätt sätt. Regeringen ska styra sin förvaltning, utfärda förordningar, en statlig myndighet ska omvandla och tolka regeringens styrning i sin tur genom föreskrifter med mera. Till slut någonstans i denna process finns sedan den aktör som verkligen gör något. Inte sällan är denna någon en aktör som inte tillhör staten utan en kommun, ett landsting, ett företag. Och någonstans i dessa processer finns också oftast en tillsynsfunktion som ska svara för en ”självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter ...”.

Så visst är vi tillsynen viktig för medborgaren och för revisionen. Man kan faktiskt säga att om tillsynen fungerade på ett effektivt sätt så och faktiskt säkerställde det statliga åtagandet skulle ju vi revisorer luta oss tillbaka och tryggt förlita oss på denna självständiga granskning. Och det är här som man kan finna skillnaden mellan begreppet tillsyn och revision. Till det yttre är vi förvillande lika – vi är självständiga, vi granskar båda två och i grund och botten är det fråga om att se till lagar och regler följs. Skillnaden ligger i att tillsyn för oss revisorer ligger att ha överblick och granska om olika väl fungerande delar i staten ändå inte är effektiva eftersom de inte är samordnade. Vi brukar t.ex. ofta rekommendera att regeringen samordnar arbetet i RK på ett bättre sätt. Och det är här vi kommer in på det unika

med Riksrevisionen – vår uppgift och vårt mandat att se till helheten. Anledningen till att det statliga åtagandet inte fungerar som det borde behöver ju inte bero på att så tydliga anledningar att en statlig myndighet inte gör det man ska göra eller att en tillsyn inte fungerar beroende på brist på resurser. Svaren finner man allt som oftast i stället på oklara ansvarsförhållanden, oklara normer eller att man helt enkelt valt fel verktyg för att uträtta det som ska göras. Detta att vi både har möjligheten och ansvaret att titta på helheten är det unika med Riksrevisionen.

2. Några konkreta exempel på när revision kan och bör främja statens verksamheter

Låt inte det perfekta bli det godas fiende är ett citat som jag ofta använder. Det kan också användas för att beskriva hur revisionen kan bidra och främja effektiviteten i statlig verksamhet som bedrivs enligt gällande lag.

Jag ska ta några konkreta exempel. Regeringen styr statliga verksamheter mot ökad effektivitet. Man mäter ofta genomströmningstider och sätter mål som ska uppfyllas. Verksamheten ska vara resurseffektiv och samtidigt ha effekt. Myndigheterna är engagerade i sitt rationaliseringsarbete och använder olika metoder som t.ex. Lean.

Här har vi revisorer möjlighet att främja och bidra med ett helhetsperspektiv. På samma sätt kan tillsynsmyndigheterna genom samarbete bidra till ökad kunskap. För det som händer på vissa områden är att verksamheter som hänger ihop i olika mönster kan bli ineffektiva trots att varje inblandad myndighet i och för sig gör det som är riktigt och rationell. Delarna kan fungera men inte tillsammans på bekostnad av det sammanlagda resultatet.

Exempel A som bygger på RiR 2009:12 och RiR 2010:10. Verksamheten inom rättsväsendet utförs utifrån kraven på effektivitet och rättsäkerhet. Det måste bli frågan om en balans där inget av kraven egentligen kan eftersättas. När flera myndigheter handlägger ärenden i en kedja kan

resultatet bli ineffektivt och för en enskilde framstå som mindre rättsäkert. När t.ex. polisen inom ramen för mängdbrottshanteringen utreder varje brott på plats på ett snabbt och rättsäkert sätt blir det handfast för t.ex. brottsoffren och en bra kriminalpolitisk signal. Sen går ärendet till åklagare som också har en effektiv verksamhet som gäller mängdbrott. Enligt reglerna om förundersökningsbegränsning ska all brottslighet inte utredas och åtalas om gärningsmannen är dömd för eller misstänkt för flera brott. Det leder till att åklagarna helt enligt reglerna om förundersökningsbegränsning ändå inte åtalar för det färdigutredda brottet. Allt sker således enligt reglerna och med det bästa syftet – men det är inte effektivt och medborgarna har svårt att förstå hur det hänger ihop.

Exempel B som bygger på RiR 2011:16. När invandrade akademiker kommer till Sverige är behovet av att de snabbt kan fylla en plats som t.ex. läkare stort. Samtidigt finns det svårigheter att få till stånd nödvändiga kompletterande kurser, språkundervisning m.m. på ett smidigt sätt. Det innebär att det tar väldigt lång tid – årtal - för t.ex. en invandrad läkare att komma i gång på arbetet. Det är många kommunala och statliga myndigheter inblandade och allt sker korrekt och rationellt utifrån den egna myndighetens perspektiv – men resultatet för individen blir för krävande. Vi vet att det inte behöver vara så. Kommer läkaren från ett annat EU-land går det väldigt snabbt. Det är bl.a. därför vi har högt utbildade människor från andra länder som väljer ett yrke med snabb etablering, t.ex. taxichaufför i stället för det yrke de är utbildade till. Här kan revisionen bidra genom att lämna rekommendationer till regeringen att helt enkelt styra bättre.

Det rationaliseringsarbete som pågår hela tiden inom varje myndighet är bra men det är också bra med konferenser som den här idag som ger tid till eftertanke och reflektion. Allt passar inte för snabbt och enkelt. Det upptäckte vi när jag bedrev förändringsarbete som GD i EBM. Efter en lyckad mängdbrottsåtgärning som innebar att vi kunde handlägga en massa ärenden snabbt, standardiserat och enkelt ville vi vidare. Vi var nöjda – och jag tror faktiskt även de flesta av de misstänkta. Men det gällde att inte föra

förenklingstanken för långt. Komplicerade ärenden är just det – komplicerade. Det kan föra för långt att förenkla det som inte går att förenkla. Det går ut över rättsäkerheten. Där har ni som arbetar med tillsyn en viktig uppgift! Att se till att rationaliseringarna inte går ut över den enskildes rätt att få sin sak behandlat sakligt och korrekt.

3. Värdet av långsiktighet och perspektiv som ger förtroende

Just nu håller förutsättningarna för både tillsynsmyndigheterna och revisionen på att förändras. Västvärlden skakas av en statsfinansiell kris vars like vi kanske inte sett sedan 30-talet. När löften om nya reformer måste bytas mot krav på nedskärningar i offentliga utgifter prövas förtroendet för det allmänna. Då gäller det att enskilda medborgare upplever att de få en rättvis och rättsäker behandling av myndigheterna och att de litar på att deras skattemedel används effektivt. Det är i sådana tider som både tillsynen och revisionen måste visa att man klarar utmaningarna.

Att man har ordning på statens utgifter, att det finns en uppföljning av hur våra gemensamma medel används, att tillsynen borgar för att myndigheterna arbetar både rättsäkert och effektivt, att förutsättningarna att ta ansvar är klara och att det finns ett gott underlag om ansvar faktiskt måste utkrävas är nödvändigt.

Vi kommer alltid att uppleva att det här och var och över tid finns brister i det offentliga åtagandet. Det är när man upplever att brister sopas under mattan och att ingen bryr sig om förtroendet skadas. Genom tillsyn och revision med ett långsiktigt perspektiv kan vi klargöra var det brister i den offentliga förvaltningen och vem som kan ta ansvar och därmed bidra till en förbättring av både utförande, styrning och målformulering. Då kan förtroendet för staten behållas och stärkas.

Med allt fler aktörer som beställer och utför offentliga uppdrag blir både tillsynen och revisionen allt mer komplicerad. När allt fler är inblandade för att på olika sätt

och med olika uppdrag och ansvar genomföra allt fler offentliga insatser finns risken för att vi som kollektiv rusar iväg i vår vilja att leverera när vi på olika håll i stället borde stanna upp och reflektera.

De snabba förändringar som vi ser i dag går hand i hand med förändring av ansvarstagande. Staten får dubbla roller och både styr och genomför verksamhet, delegerar den till privata utförare samtidigt som medborgarnas inflytande leder till en individualisering av ansvarsutkrävandet. Vad innebär det t.ex. för möjligheten att utkräva ansvar och utöva tillsyn när man har gjort medborgaren till den som styr över resurserna och själv väljer vilken välfärdstjänst man vill ha.

Till detta systemperspektiv bör man ju också läggas att varje utförare av offentlig verksamhet arbetar utifrån sina möjligheter och incitamentsstrukturer. Exempelvis: I det civila samhället organiserar man sig traditionellt kring behov eller problem på ideell basis. Entreprenörer följer marknadens lagar medan kommuner och landsting är självstyrande fast med statlig överhöghet och kontroll. Detta ökar behovet av att använda handlingsplaner och att formellt lägga fast krav på samverkan – något som vi i våra granskningar på Riksrevisionen kan tycka minskar transparensen och gör det svårare att se vem som tar ansvar för vad. Och det gör säkert tillsynen svårare.

Därför tänkte jag sluta med att nämna några ord som vi har gemensamma inför framtiden och som tillsammans bär mot den långsiktighet vi bör ha i våra uppdrag och som är så viktig för medborgarnas förtroende. Det är

- Tydlighet – både tillsynen och revisionen måste fortsätta att utvecklas
- Effektivitet – vi kommer på sikt behöva arbeta mer samordnat, rationellt och omvärldsrelaterat
- Rättsäkerhet – medborgaren måste alltid vara i centrum

Som sagt – jag hoppas att detta inte var sista gången som en Riksrevisor besökte tillsynsforum. Tillsyn är mycket viktig för en väl fungerande offentlig förvaltning. Som ansvarig riksrevisor för hälso – och sjukvård och skola ägnar jag både tid och resurser åt tillsynsfrågor. Så jag hoppas att jag har varit här idag som en del i en dialog – för tillsyn och revision hänger ihop. Om medborgarna ska kunna känna tillit till både långsiktighet och perspektiv i de offentliga åtagandena behövs både tillsyn och revision. Det är kombinationen som skapar förtroende!

Jag stannar där och hoppas på spännande frågor!