

Kollegial granskning av Riksrevisionen

UTFÖRD AV DET BRITTISKA NATIONAL AUDIT OFFICE (NAO)
OCH DEN NORSKA RIKSREVISJONEN

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Slutsatser.....	2
Kapitel 1: Styrning och relevans.....	3
Viktigaste iakttagelser.....	3
Styr- och ledningsprocess	4
Strategisk kompetensförsörjning	8
Digitalisering	10
Relevans.....	12
Kapitel 2: Utvärdering av effektivitetsrevision	14
Viktigaste iakttagelser.....	14
Standarder och kvalitetsstyrning	15
Process.....	17
Resultat.....	21
Kapitel 3: Utvärdering av årlig revision.....	22
Viktigaste iakttagelser.....	22
Standarder och kvalitetsstyrning	23
Process för årlig revision	24
Övrigt	27
Bilagor	29
Bilaga 1: Process för effektivitetsrevision.....	29
Bilaga 2: Utdrag ur vägledning för revision	30
Bilaga 3: Ledningsinformation	31
Bilaga 4: Publicerad rapportchecklista för effektivitetsgranskning, till granskare.....	34
Bilaga 5: Frågor till granskare som intervjuar revisionsteam	36
Bilaga 6: Urval av granskningar från den årliga revisionen.....	39

Sammanfattning

Riksrevisionen har bitt den nationella revisionsmyndigheten i Norge (Riksrevisjonen), och den brittiska motsvarigheten (National Audit Office, NAO), att utföra en kollegial granskning av sin granskningsverksamhet samt vissa ledningsprocesser och stödfunktioner.

Den kollegiala granskningen är utförd i enlighet med ett samförståndsavtal som undertecknades av de tre parterna i december 2021. Granskningsteamet leddes av Ole Husebø Schøyen från Riksrevisjonen. Dessutom deltog Usman Asif och Eva Maria Simma från Riksrevisjonen samt Zaina Steityeh, Andrea Jansson, Richard Stanyon, Elisabeth Moore, Jeremy Gostick och Jeremy Weingard från NAO.

Granskningen fokuserar på kvaliteten i processerna för effektivitetsrevision och årlig revision. Utöver det görs en bedömning av viktiga styr- och ledningsprocesser, såsom strategisk planering, relevans, strategisk kompetensförsörjning och digitalisering.

Slutsatser

Riksrevisionen är en modern och välskött nationell revisionsmyndighet, som tillhandahåller revisionsarbete av hög kvalitet med relevans för de viktigaste intressenterna. Riksrevisionen kan ytterligare förbättra sin verksamhet genom att ta fram mer konkreta strategier, förstärka arbetet med prioriteringar inom verksamhetsutveckling och ha ett mer innovativt förhållningssätt till rekrytering och personalförsörjning.

Kapitel 1: Styrning och relevans

1.1 I kapitlet sammanfattas iakttagelser från granskningen av ledningsprocesser, digitalisering och relevans. I samförståndsavtalet och beskrivningen av uppdragets omfattning efterfrågade Riksrevisionen en granskning av "de delar av ledningens styrning som skapar goda förutsättningar för granskning"¹. I den kollegiala granskningen identifieras dessa som:

- planering och strategiska beslut avseende granskningsverksamhetens inriktning och processer för verksamhetsutveckling
- digitalisering av processer och anpassning av arbetssätt i syfte att effektivisera arbetet och förbättra kvaliteten på granskningen
- strategisk kompetensförsörjning.

Vad gäller relevans har Riksrevisionen begärt återkoppling på sina processer för att säkerställa att arbetet leder till resultat för de viktigaste intressenterna.

Vi finner att mycket av relevansarbetet utförs av myndighetens stödfunktioner. I detta kapitel skiljer vi därför ut de delar av utvärderingen som inte gäller granskningsarbete. Kapitlet är indelat i följande avsnitt:

- **Styr- och ledningsprocess**, där vi bedömer myndighetens strategiska inriktning och hur den påverkar granskningsarbetet och verksamhetsutvecklingen.
- **Strategisk kompetensförsörjning**, där vi utvärderar det strategiska personalarbetet hos Riksrevisionen.
- **Digitalisering**, där vi bedömer arbetet med verksamhetsutveckling för att använda ny teknik i syfte att förbättra verksamhetens resursutnyttjande och måluppfyllelse.
- **Relevans**, där vi utvärderar Riksrevisionens arbete för att tillgodose sina intressenters behov.

1.2 Detta kapitel har tagits fram med beaktande av relevanta utdrag ur det internationella ramverket för resultatstyrning vid nationella revisionsorgan (SAI-Performance Management Framework, SAI PMF), diskussioner med medarbetare på Riksrevisionen samt dokumentstudier. Vissa iakttagelser baseras på bedömningar av policyer och praxis i relation till standarder, andra grundas dessutom på våra iakttagelser och kvalitetsbedömningar. Vi är medvetna om att det på några korta veckor inte går att få en fullständig bild av hur en komplex organisation fungerar.

Viktigaste iakttagelser

1.3 Riksrevisionen har utvecklat en robust modell för myndighetsledning, med tydliga ansvarsförhållanden. Myndigheten har i viss mån lyckats ena en organisation som tidigare leddes av flera riksrevisorier. Ledningsprocessen följer grundläggande krav och bästa praxis för en strategisk planeringscykel. Vår bedömning av kvaliteten visar dock att Riksrevisionen kan uppnå förbättringar genom att ytterligare konkretisera de huvudsakliga risker som har identifierats inom den statliga verksamheten, och som granskningen är inriktat mot. Riksrevisionen bör även ytterligare precisera sina långsiktiga mål, baserat på verksamhetens resultat snarare än på indata, processer och utdata.

¹ Samförståndsavtalet om att genomföra kollegial granskning, sida 1 avsnitt 1.2.

1.4 Riksrevisionen har betydande utmaningar med den strategiska kompetensförsörjningen: personalomsättningen är hög, och myndigheten saknar vissa kärnkompetenser. Myndigheten skulle kunna vara mer innovativ i sitt arbete med strategisk kompetensförsörjning. Vi rekommenderar ökad rörlighet inom delar av organisationen och en mer strategisk hållning i fråga om löner.

1.5 För att kunna förbättra verksamheten genom digitalisering har Riksrevisionen upprättat en relativt ny och centraliserad strategi för verksamhetsutveckling. Strategin har fått ett positivt gensvar, men har haft betydande barnsjukdomar under genomförandet. Även om några av dessa redan har hanterats, bedömer vi att utvecklingsarbetet kan prioriteras ytterligare.

1.6 Riksrevisionen har ett tydligt fokus på relevans, och bedriver ett omfattande rapporterings- och uppföljningsarbete för att säkerställa att granskningarna bidrar till förbättringar av den statliga verksamheten. Myndighetens arbete är omfattande och användbart, men mot bakgrund av det som vi tar upp under punkt 0 kan Riksrevisionen ytterligare förtydliga vad relevans innebär genom att fokusera på de huvudsakliga risker inom den statliga verksamheten som myndigheten har identifierat. Vi lämnar också några förslag för utökade kontakter med riksdagen.

Styr- och ledningsprocess

Riksrevisionens förvaltningsmodell

1.7 Riksrevisionens styr- och ledningsprocess är fastställd i ett övergripande styrdokument: arbetsordningen. Där beskrivs organisationens syfte och uppdrag, dess ledningsstruktur och viktigaste planeringsdokument. I arbetsordningen fastställs även kategorier för myndighetens interna regler och föreskrifter.

1.8 Riksdagen utser riksrevisor, som därmed blir myndighetens chef och som självständigt beslutar vad som ska granskas. Riksdagen utser också en riksrevisionsdirektör, som ska ersätta riksrevisorn vid dennas frånvaro. I övrigt beslutas riksrevisionsdirektörens ansvar av riksrevisorn. Riksrevisorn leder en ledningsgrupp bestående av riksrevisionsdirektören och cheferna för sju avdelningar: avdelningen för ledningsstöd, avdelningen för årlig revision, avdelningen för effektivitetsrevision, internationella avdelningen, hr-avdelningen, kommunikationsavdelningen och rättsavdelningen.

Riksrevisionens organisation

Maj 2022



Figur 1. Riksrevisionens organisationsschema

1.9 Myndigheten styrs genom en uppsättning styrande planeringsdokument:

- a Den långsiktiga planen, som anger Riksrevisionens inriktning, långsiktiga mål och prioriteringar för en fyraårsperiod, inklusive en fyraårig finansiell ram. Den långsiktiga planen uppdateras årligen.
- b Granskningsplanen, som är lagstadgad och lämnas till riksdagen. Granskningsplanen anger arbetets inriktning på en övergripande nivå, kopplat till de huvudsakliga risker som har identifierats inom den statliga verksamheten.
- c Verksamhetsplanen, där huvudåtgärder och riskhantering beskrivs. I verksamhetsplanen anges också hur myndighetens resurser under året fördelas, vilket ligger till grund för avdelningarna planering.
- d Handlingsplaner, där varje avdelning beskriver vilket arbete som ska bedrivas under året, baserat på prioriteringar och tilldelade resurser.

1.10 Efter en turbulent period 2015–2016 införde de tre nytillsatta riksrevisorerna en ny ledningsmodell för Riksrevisionen. I och med dessa förändringar inleddes en övergång från en organisations- och styrningsstruktur med tre riksrevisorer, till en modell med en chef (riksrevisorn) och en ställföreträdare (riksrevisionsdirektören) – som båda utses av riksdagen. Bland de utmaningar som myndigheten tidigare ställdes inför fanns uppkomsten av parallella rapporteringsstrukturer. Trots myndighetens avdelningsstruktur tenderade ansvarsfördelningen mellan de tre riksrevisorerna att leda till separata rapporteringsvägar från olika delar av olika avdelningar inom myndigheten. Den nuvarande riksrevisorn kallar det för "stuprörmodell", och säger att det gjorde det svårt för myndigheten att agera utifrån en enhetlig strategi, eftersom beslutsprocesserna var så splittrade att olika informella beslutsstrukturer hade vuxit fram på myndigheten. Ett viktigt mål med den nya ledningsmodellen är därför visionen om "ett Riksrevisionen", där hela myndigheten styrs av, och känner ägarskap till, samma strategier.

Viktigaste iakttagelser

1.11 Riksrevisionens strategiska planeringscykel överensstämmer i hög grad med kriterierna i SAI PMF för den typen av processer². Myndigheten utvecklar den långsiktiga planen utifrån en intern behovsbedömningsprocess, och sätter upp mål och indikatorer som avrapporteras varje år. I planen ingår nya risker som har betydelse för verksamhetens intressenter och mål. Den långsiktiga planen åtföljs av en verksamhetsplan, där mål och resurser för det kommande året anges i en noggrann planeringscykel, och en årlig granskningsplan, som närmare specificerar de viktigaste riskområdena och planerade granskningsaktiviteter för de närmaste åren. Av verksamhetsplanen framgår hur myndigheten avser att nå sina mål, och den årliga granskningsplanen anger hur myndigheten arbetar med de huvudsakliga riskområdena.

1.12 Riksrevisionen har identifierat tre huvudsakliga risker som berör statliga åtaganden, och som ska vägleda myndigheten:

- Offentliga finanser
- Styrning, uppföljning och rapportering
- Organisering, ansvar och samordning

² SAI PMF-indikator 3 (i)-(iii).

Myndighetens fyra huvudmål är följande:

- "Vår verksamhet är relevant för dem vi riktar oss till och utförs med god kvalitet."
- "Vår kommunikation bidrar till största möjliga effekt av verksamheten."
- "Vi har en kompetensförsörjning som tillgodoser verksamhetens behov."
- "Vi har tydliga och effektiva processer och utnyttjar digitaliseringens möjligheter."

1.13 Vi har diskuterat de huvudsakliga riskerna med granskningsavdelningarnas ledningsgrupper. En positiv slutsats är att medvetenheten om visionen om "ett Riksrevisionen" har gjort tydligt avtryck, vilket även har gjorts tydligt för oss i samband med andra diskussioner om verksamhetsutveckling. Vår bedömning är dock att riskerna kan vara för brett och allomfattande beskrivna för att ange verksamhetens inriktning. Det bekräftas i våra diskussioner: den årliga revisionen utför lagstadgade granskningar, och dess prioriteringar påverkas inte av de huvudsakliga riskerna – trots att samtliga risker är relevanta och närvarande inom den offentliga förvaltningens finansiella redovisning. Inom effektivitetsrevisionen berörs alltid en eller flera av de tre huvudsakliga riskerna, och avdelningen förlitar sig på enheternas egen riskbedömning för att avgöra vilka områden som ska granskas. Vår bedömning är att de tre huvudsakliga riskerna är alltför breda. Intentionen med att ha risker som alla delar av organisationen kan känna ägarskap till är god, men vi tror inte att de kommer att påverka granskningens inriktning. Vi finner också att riskerna inte helt överensstämmer med de fyra långsiktiga målen. Till exempel skulle det vara lättare att avgöra om myndigheten har nödvändig kompetens om den huvudsakliga risken specificeras mer tematiskt.

1.14 Det finns ett antal åtgärder som en nationell revisionsmyndighet kan vidta för att identifiera de risker som skapar inriktning för verksamheten. Ett exempel är att prioritera vissa sektorer eller tematiska ämnesområden. Vi anser att det inte behöver stå i konflikt med visionen om "ett Riksrevisionen". Myndigheten skulle fortfarande kunna åstadkomma gemensamt ägarskap genom processen för att identifiera riskerna, exempelvis genom att införa en process där personal vid effektivitetsrevisionen, den årliga revisionen och ledningsstödet får möjlighet att bidra. Medarbetare med kunskaper om en viss sektor skulle på så vis bidra till att myndigheten identifierar risker utifrån en mer inkluderande nerifrån-och-upp-strategi (på engelska: bottom-up-strategy) – där det är högsta ledningens uppgift att bestämma vilka risker som ska hanteras och hur. Riskerna kommer då sannolikt att bli mer konkreta. En konsekvens är att vissa sektorer kan få lägre prioritet, och att sakkunniga inom mindre prioriterade områden inte kommer till tals, vilket sammantaget kan försvåra Riksrevisionens möjligheter att nå målet om att leverera rapporter till alla riksdagens utskott. Trots de eventuella nackdelarna bedömer vi att det vore bra att använda team från olika delar av organisationen för att identifiera risker för att skapa en mer konkret inriktning, och ägarskap, av Riksrevisionens mest prioriterade områden.

1.15 Målen i den strategiska planen ligger väl i linje med några av huvudprinciperna i Issai P-12: *The Values and Benefits of Supreme Audit Institutions*³. Issai P-12 föreskriver att varje nationell revisionsmyndighet ska arbeta för att tydliggöra statens ansvar samt öka dess transparens och integritet, att den ska göra det tydligt för medborgarna hur myndighetens arbete är relevant samt vara en mönstergill organisation genom att föregå med gott exempel. Riksrevisionen har utformat sina fyra mål för att verksamheten ska skapa värde för intressenterna, att myndigheten ska vara en föredömlig organisation och för att säkerställa att uppdraget utförs.

³ The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens, <https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-12-the-value-and-benefits-of-supreme-audit-institutions-making-a-difference-to-the-lives-of-citizens/>

1.16 Bredden i de huvudsakliga riskerna gör att även de huvudsakliga målen för organisationen blir förhållandevis breda. Som tidigare nämnts är det då svårt att konkretisera målen. Det gäller till exempel kompetensförsörjningsmålet (mål 2), där det är svårt att precisera vilka kompetenstyper som är kopplade till att hantera en övergripande samhällsrisk, när den risken är så brett beskriven. Ett tänkbart alternativ, som i sitt nuvarande skede troligen är för tidigt att implementera, skulle vara att låta Riksrevisionen arbeta med användning av maskininlärningsalgoritmer i den offentliga sektorn ingå i de övergripande riskerna. Om användning av algoritmer i statens beslutsprocesser identifierades som en övergripande risk skulle det bli tydligare att kompetensmålet kunde uppnås genom att rekrytera, bibehålla och utveckla strukturer i organisationen som kan hantera utmaningar som detta medför. Observera att detta exempel är tänkt att illustrera fördelarna med att ytterligare konkretisera risken, inte att diktera för Riksrevisionen att just den risken ska prioriteras. Det är enklare att skapa indikatorer för mål som är konkreta; till exempel skulle relevansmålet kunna konkretiseras ytterligare om det fastställdes vad som är mest relevant för intressenter under den aktuella perioden. Det skulle i sin tur skapa underlag för utvärdering av om Riksrevisionens granskningsarbete är kopplat till de prioriterade områdena.

1.17 Ytterligare ett problem med Riksrevisionens mål är att inte alla relaterar till resultaten av myndighetens arbete. En organisations mål beskriver vanligtvis vad som ska uppnås under en viss period. Målen rörande relevans och kvalitet (mål 1) samt kommunikation (mål 2) gör detta i viss utsträckning. Men kompetensmålet (mål 3) handlar om Riksrevisionens indata, och målet om effektiva processer och digitalisering (mål 4) är en beskrivning av en fungerande process för att nå andra mål. Det betyder inte att dessa områden inte ska prioriteras eller ingå i planeringen, men det skulle kunna vara värdefullt för Riksrevisionen att tydligare skilja mellan vilka resultat myndigheten behöver uppnå och vad som behöver finnas på plats för att detta ska lyckas. Exempelvis skulle frågan om tillräcklig kompetens kunna behandlas som en riskhanteringsfråga, i stället för ett eget mål. Det skulle innebära att kompetensförsörjning ses som en risk som kan påverka Riksrevisionens förmåga att utföra granskningar av tillräcklig kvalitet eller inom en relevant sektor (en risk som påverkar mål 1).

1.18 Även mål 2 är mer kopplat till utdata än resultat. Vår bedömning är att kommunikationsarbetet syftar till att visa relevans och bidra till att myndighetens arbete får god effekt. Målen 1 och 2 utesluter inte varandra, eftersom mål 2 huvudsakligen bidrar till mål 1. Vi anser att ett bättre förhållningssätt för Riksrevisionen vore att fokusera mer på mål 1, och kanske konkretisera eller bryta ner det ytterligare. I strategiska planer finns det ofta ett nästan rituellt behov av att ha 3–5 mål. Vi anser att det inte är nödvändigt, och föreslår att arbetet mer fokuseras på relevans och kvalitet.

1.19 Vår slutsats är att Riksrevisionen har ett sunt förhållningssätt till strategisk planering som motsvarar standardkraven i det internationella ramverket (SAI PMF). Arbetet med att ta fram styrdokument och organisera myndigheten utifrån en enhetlig planeringsprocess har bidragit till visionen om "ett Riksrevisionen". Vi rekommenderar att Riksrevisionen identifierar mer konkreta huvudsakliga risker, och då använder expertis från hela organisationen för att motverka stuprörseffekter. Dessutom rekommenderar vi att målen i den långsiktiga planen fokuseras mer på de resultat Riksrevisionen vill åstadkomma. Mål som avser processer eller indata kan ingå i myndighetens riskhanteringsprocess, medan återstående mål kan konkretiseras ytterligare samt att Riksrevisionen kan ta fram indikatorer på värdet av myndighetens arbete.

Rekommendationer

1.20 Vidareutveckla de huvudsakliga riskerna för att identifiera mer konkreta och tidsbundna ämnesområden. Använd personal från olika delar av organisationen för att se till att processen ägs av hela myndigheten.

1.21 Se över de strategiska målen så att de beskriver resultaten som Riksrevisionen försöker uppnå. Konkretisera målen så mycket som möjligt och koppla dem till de övergripande riskerna.

1.22 Fortsätt sträva efter att förbättra processer och säkerställa rätt indata, men låt detta ingå i riskhanteringsprocessen snarare än att låta dessa ämnen utgöra mål i sig.

Strategisk kompetensförsörjning

Riksrevisionens strategiska mål i relation till kompetensförsörjning

1.23 En av Riksrevisionens ambitioner är att bli mer integrerad som organisation ("ett Riksrevisionen") och samtidigt höja kvaliteten på granskningsarbetet. Myndigheten har tre prioriterade områden under 2021–2024 för att säkerställa rekrytering och vidareutbildning av personer som tillsammans har de kunskaper och erfarenheter som krävs för att tillgodose myndighetens behov:

- I) Säkerställ att Riksrevisionen fortsätter att ha rätt kompetens i rätt omfattning.
- II) Arbeta för att Riksrevisionen ska vara en attraktiv arbetsgivare.
- III) Anpassa lokalerna till verksamheten och främja en god arbetsmiljö.

1.24 Riksrevisionen har tagit fram en kompetensförsörjningsstrategi i syfte att nå målen i den långsiktiga planen för perioden 2022–2025. Förutom ett antal åtaganden om att vara en attraktiv arbetsgivare anges där vilka kompetenser som bör stärkas. Dessa är

1. förmåga att hantera och driva förändring
2. digital kompetens
3. kommunikativ förmåga (utveckla extern kommunikation)
4. förståelse för hela Riksrevisionens uppdrag
5. kompetens för ett flexibelt arbetssätt
6. kompetens inom området hållbarhet.

Viktigaste iakttagelser avseende kompetensförsörjning

1.25 Sammantaget har Riksrevisionen ett effektivt system för årlig revision och effektivitetsrevision, och myndigheten vidtar redan åtgärder för att identifiera risker som berör framtida kompetensförsörjning. Det är också positivt att det finns processer för att införliva återkoppling från effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen i bedömningen av kompetensförsörjningen, och att detta förs in i myndighetens samlade planeringsprocess. Riksrevisionen har dock inte kopplat den tydliga beskrivningen av sina utmaningar till konkreta åtgärder för att säkerställa att de prioriterade målen på området nås inom en viss tid.

1.26 Vi förstår behovet av att utveckla var och en av de ovanstående prioriterade kompetenserna, men anser att de kan prioriteras olika mycket. Till exempel förefaller "förståelse av hela Riksrevisionens uppdrag" trivialt jämfört med det betydligt bredare resonemanget om "förmåga att hantera och driva förändring" och att "vara en attraktiv arbetsgivare". Utifrån våra diskussioner med Riksrevisionens medarbetare konstaterar vi också att det finns viktiga problem, såsom brist på resurser för årlig revision, som delvis hänger ihop med strävan att vara "en attraktiv arbetsgivare" men som inte är en prioriterad fråga i sig. Personalomsättningen följs noga, i enlighet med kompetensförsörjningsstrategin, men det saknas däremot en beskrivning av vad ett lämpligt mål för personalomsättningen skulle kunna vara.

1.27 Verksamhetsplanen för 2021 innehåller ett mål (mål 3 – vår kompetensförsörjning tillgodoser verksamhetens behov), men det finns inget motsvarande "myndighetsövergripande uppdrag". Det hävdas att "arbetet med kompetensförsörjning på kort och lång sikt sker löpande på myndighetsnivå i ledningsgruppen och på HR-avdelningen, baserat på varje avdelnings

förutsättningar”. Vi upplever dock inte att arbetet på lämpligt sätt fångar upp risker och behov av åtgärder så att tydligt ansvarstagande inom myndigheten uppmuntras, och dagens arbetssätt kommer sannolikt inte heller leda till goda resultat.

1.28 Det finns en tydlig karriärväg för revisorer inom den årliga revisionen, men det verkar saknas en uttrycklig utvecklingsprocess för effektivitetsrevisorer – utöver att de initialt får arbeta med två granskningar för att få erfarenhet från flera exempel på effektivitetsrevision. Riksrevisionens bedömning är att det råder brist på erfarna projektledare och att det kan ta tid att utveckla nyanställda till erfarna effektivitetsrevisorer. Vi håller med om att detta kan vara svårt, och drar slutsatsen att Riksrevisionen bör vidta ytterligare åtgärder för att identifiera och erbjuda lämplig kompetensutveckling, samt identifiera ytterligare karriärutvecklingsmöjligheter. Riksrevisionen har uppmärksammat dessa utmaningar, men vi bedömer att myndighetens ambitioner borde vara högre.

1.29 För effektivitetsrevisorer har branschkunskap tidigare varit viktigt. Många anställda effektivitetsrevisorer är specialiserade inom vissa sektorer och vill fortsätta arbeta med revisionsfrågor inom dessa områden, eller med arbetssätt och metoder som de är specialiserade inom. Det är positivt att nödvändig kompetens tillhandahålls inom vissa områden, men det kan även bli ett hinder för den interna resurstilldelningen om Riksrevisionen vill nedprioritera ett visst område. Inom den årliga revisionen uppfattade vi däremot att rörelse och rotation mellan ansvarsområdena är normalt.

1.30 Även om det inte avspeglas i Riksrevisionens prioriteringar har vi lagt märke till att det verkar finnas en spänning mellan samhällsvetenskaplig forskning och effektivitetsrevision. Vi har informerats om att förståelsen för effektivitetsrevisionens ”3 E”-strategi är låg, och att detta därför är ett viktigt utvecklingsområde. Trots det har föreslagen utbildning inte prioriterats eller genomförts.

1.31 Vi har också blivit informerade om att det råder brist på projektledarkompetens och att det i synnerhet är ett problem när utvecklingsprojekt ska genomföras. Inom årlig revision beskrivs personalsituationen och behovet av att rekrytera och behålla personal som kritisk. Det finns konstant ett 20-tal lediga tjänster och Riksrevisionen behöver externa konsulter även för sådant som ingår i myndighetens kärnuppdrag. Personalomsättningen är med andra ord särskilt utmanande inom den årlig revisionen, och många anställda som slutar går – kanske lite förvånande – snarare till andra offentliga arbetsgivare än till den privata sektorn.

1.32 Riksrevisionen skriver i sin kompetensförsörjningsstrategi, under rubriken ”Rekrytera, utveckla och använda kombinationskompetenser”, att myndigheten vid rekrytering och bemanning ”behöver sträva efter att komplettera med medarbetare som har kompetens inom flera discipliner och typer av erfarenhet.” Riksrevisionen konstaterar också att den behöver hitta innovativa sätt att söka personal ”...på andra ställen än tidigare och vi behöver använda nya kanaler för att nå fram”. Men liksom många andra europeiska länders SAler rekryterar Riksrevisionen från en avsevärt mindre grupp högskoleutbildade än det brittiska National Audit Office. Vår bild är att Riksrevisionen inte tänker tillräckligt innovativt. Myndigheten verkar heller inte på allvar arbeta med etnisk mångfald i sin rekrytering i syfte att bli en mer öppen och inkluderande organisation med ett brett spektrum av erfarenheter och färdigheter bland sina anställda.

1.33 Riksrevisionen skulle kunna hantera några av sina utmaningar med en mer strategisk lönesättning. En genomgång av lönepolicyn visar att den framför allt beskriver systemet och kriterierna för lönesättning för de anställda. Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen, och den centraliserade processen innebär vissa begränsningar. Vår bild är dock att policyn skulle kunna vara mer inriktad på att uppfylla delmålen i verksamhetsplanens mål 3. Policyn beskriver systemet och kriterierna för lönesättning, men anger inte vad det betyder på olika nivåer i organisationen. Av policyn framgår inte heller vilka löneklasser som motsvarar de olika

bedömningskriterierna. En grundlig kartläggning av de olika befattningstyperna inom Riksrevisionen skulle kunna ligga till grund för en jämförelse av lönernas konkurrenskraft på arbetsmarknaden i stort. Det skulle ge Riksrevisionen större möjlighet att anpassa sin lönesättning till lönenivåer inom andra yrkeskategorier med jämförbar akademisk bakgrund och erfarenhet, eller löner i jämförbara organisationer, eller med medianlöner på marknader med jämförbara befattningar som kräver liknande kompetens och har liknande ansvar.

1.34 Med tanke på den höga personalomsättningen och de lediga tjänsterna borde Riksrevisionen prioritera en omvärdering av lönestrategin. Under våra besök på plats informerades vi om en planerad stor satsning på lönen för årliga revisorer, något som ledningsgruppen hoppas ska ha god effekt. Vår bedömning är dock att detta kan innebära en kritisk risk, och att arbetet med lönepolicyen borde vara mera långsiktigt. Det skulle kunna ske genom att myndigheten tar fram mål för personalomsättning, samt jämförelsedata från marknaden för att bedöma om tjänsterna på myndigheten är attraktiva. Dessutom borde Riksrevisionen regelbundet följa upp dessa faktorer för att bedöma sin konkurrenskraft som arbetsgivare.

Rekommendationer

1.35 Riksrevisionen bör fastställa tydliga prioriteringar, med uttalade åtgärder och en tidplan, under nästa planeringscykel. Riksrevisionen bör tydligare skilja mellan sina strategiska kompetensutvecklingsbehov och sin löpande verksamhet, såsom antal anställda eller lokala utbildningsbehov.

1.36 Riksrevisionen bör ha en operativ målmodell för att hantera variationer i antal anställda, särskilt för att budgetera för konsultkostnader inom den årlig revisionen. Den bör kombineras med en gemensam förståelse för vilken personalomsättning som är optimal för varje avdelning.

1.37 Riksrevisionen bör på ett djärvare sätt skapa alternativa utvecklingsmöjligheter för sin personal, till exempel interna kunskapscentrum eller tillfälliga omplaceringar, för att öka karriärmöjligheterna. Det skulle både myndigheten och de anställda tjäna på.

1.38 Riksrevisionen bör påbörja ett mångfaldsarbete, så att organisationen blir mer representativ för skattebetalarna vars intressen myndigheten ska bevaka.

1.39 Riksrevisionen bör fördela sina interna resurser på ett mer systematiskt och strategiskt sätt, med större rörlighet mellan avdelningarna och med hänsyn till prioriteringar på individnivå, avdelningsnivå och organisatoriska prioriteringar.

1.40 Riksrevisionen bör inta en mer strategisk hållning i fråga om lönesättning, undersöka marknaden oftare och använda lönekategorier mer aktivt för att bidra till minskad personalomsättning och förbättrade möjligheter till rekrytering.

Digitalisering

Riksrevisionens utvecklingsmodell

1.41 Riksrevisionen har en utvecklingsmodell som förvaltas av avdelningen för ledningsstöd. Den är delvis ett sätt att motverka de stuprörseffekter som beskrivs i punkt 0, det vill säga att verksamhetsutvecklingen var fragmentiserat och där varje avdelning gjorde egna prioriteringar. Riksrevisionen har därför inrättat ett utvecklings- och förvaltningsråd (UFR), med representanter från alla avdelningar. UFR leds av chefen för ledningsstödet, samt ett systemarkitektur- och säkerhetsråd som ger råd i säkerhets- och nätverksfrågor samt om teknisk genomförbarhet av kommande utvecklingsprojekt. Modellen justerades under tiden som den kollegiala granskningen genomfördes, vilket vi tar upp i våra iakttagelser.

1.42 UFR:s huvuduppgift är att bidra till en gemensam styrning av utvecklings- och förvaltningsfrågor, i en representativ funktion. Under sitt första år beslutade UFR om tio viktiga prioriteringsområden, som alla fortsatte in på det andra året. Rådet analyserar behov och förslag för framtida digital utveckling och föreslår utvecklingsprojekt, varefter ledningsgruppen fattar beslut om vilka utvecklingsprojekt som ska genomföras.

Viktigaste iakttagelser avseende digitalisering

1.43 En centraliserad digitaliseringsstrategi är ett förnuftigt förhållningssätt som ytterligare befäster visionen om "ett Riksrevisionen". Det säkerställer också att yrkanden om resurser för digitalisering beaktas lika i hela organisationen, vilket gör att Riksrevisionen kan prioritera och undvika dubbelarbete. Modellen har skapats för att involvera personer från olika avdelningar, vilket gynnar ett verksamhetsdrivet arbetssätt snarare än ett ledningsdrivet.

1.44 De ansträngningar som Riksrevisionen har lagt på digitalisering visar att myndigheten förstår vilka framtida risker det innebär att inte vidta några åtgärder alls. Det visar också att myndighetsledningen, och de processer som har införts för att identifiera risker, verkar för att skapa en stabil organisation. Antalet system som används har minskats, och anställda inom hela organisationen lovordar de ansträngningar som gjordes under pandemin för att det skulle vara möjligt att arbeta både hemifrån och på kontoret.

1.45 Det finns förbättringsmöjligheter i digitaliseringsprojektets besluts- och styrfunktioner. UFR var tidigare en stor arbetsgrupp med en kontraproduktiv och inkonsekvent tillsättning av deltagare från de olika avdelningarna. Detta har justerats, och UFR består numera av en mindre grupp personer från myndighetens ledning med goda möjligheter att få gehör för sina förslag. Tidigare hanterade gruppen även irrelevanta frågor, till exempel problem med den dagliga it-driften, vilket har åtgärdats med en uppdelning av ansvaret mellan UFR och andra stödfunktioner.

1.46 Riksrevisionen har vidtagit åtgärder för att definiera roller och ansvar, men det verksamhetsdrivna arbetssättet som myndigheten använder har försvårat prioriteringar och effektiv hantering av floran av utvecklingsprojekt. Av den anledningen är det oklart om någon ens kan säga att projekten kommer att slutföras som planerat, vilket skapar en känsla av bristande engagemang inom myndigheten. De digitala utvecklingsprojektens betydelse har poängterats av ledningen, men förseningar inom centrala projekt som till exempel nytt revisionsstödssystem för den årliga revisionen, har skapat missnöje. Arbetsgrupperna som vi talat med ger uttryck för att ambitionen med digitaliseringsprojekten är rätt väg att gå, men vår bild är att förväntningarna på vad satsningarna kommer att leda till har minskat.

1.47 Åtgärderna som vidtagits angående UFR-modellens struktur skulle kunna lösa några problem, men det finns ytterligare utmaningar rörande resursfördelning och beslut som UFR fortfarande måste hitta sätt att lösa. Riksrevisionen har underskattat vilka resurser som behövs för att genomföra digital förändring och sjösatt för många projekt samtidigt, som alla ska använda samma knappa resurser. De som arbetar med digitalisering är kunniga och engagerade, och utför betydande arbetsinsatser i en föränderlig kontext. Men en liten arbetsgrupp med knappa resurser har dock begränsade möjligheter att vara innovativa och infria högt ställda förväntningar som finns inom myndigheten.

1.48 Registrering och arkivering av akter från effektivitetsrevisionen utförs fortfarande manuellt. Alla dokument skrivs ut på papper och förvaras i lådor i arkivet. Med tanke på att Riksrevisionen prioriterar hållbarhet och digitalisering är det förvånande att myndigheten fortfarande arbetar på detta sätt eftersom det finns så många alternativ. Enligt vår uppfattning tenderar Riksrevisionen att sträva mer mot perfektion än pragmatism i sitt sökande efter lösningar.

Rekommendationer

1.49 Riksrevisionen bör ompröva tidplaner för kritiska projekt. Tydlig ansvarsfördelning och leveransplaner bör fastställas för alla pågående projekt. Dessutom bör Riksrevisionen överväga om ledningsgruppen ska ha ett övergripande och riskbaserat ansvar för projektportföljen, snarare än ett direkt ägarskap för varje projekt i sig.

1.50 Arbetsgruppen UFR har krympts, men bör fortsätta att utvärdera sitt arbete och vara särskilt uppmärksam på organisationens kapacitet att genomföra utvecklingsprojekt. Det vore önskvärt med en mer noggrann diskussion om projektportföljen utifrån vilka fördelar som myndigheten kan förvänta sig och vad som behövs för att projekten ska kunna slutföras.

1.51 Riksrevisionen bör utarbeta en ny åtgärds- och förändringsplan i syfte att förbättra den interna kommunikationen, förtydliga för personalen vilka resultat som utvecklingsprojekten kan förväntas leverera samt återskapa känslan av att myndigheten är på rätt väg i sin digitala strävan.

1.52 Riksrevisionen bör vidta kraftfulla åtgärder för att ta fram ett lämpligt revisionsstödsverktyg för årlig revision, bland annat genom att fortsätta arbetet tillsammans med de konsulter som redan anlåtts. Dessutom bör myndigheten ersätta dagens pappersbaserade arkivlösning inom effektivitetsrevisionen med en acceptabel digital lösning.

Relevans

1.53 För Riksrevisionen innebär begreppet relevans granskningsarbete som bidrar till en väl fungerande statlig verksamhet. Relevans ingår i mål 1 i myndighetens strategi och är ett tydligt prioriterat område. För att bedöma hur Riksrevisionen agerar för att dess arbete ska vara relevant har vi framför allt studerat Riksrevisorns årliga rapport och Riksrevisionens uppföljningsrapport.

1.54 Inom den årliga revisionen fokuserar Riksrevisionen på antalet modifierade uttalanden, med målet att behöva modifiera så få uttalanden som möjligt⁴. Riksrevisionen följer även upp granskningsobjekt som har fått modifierade revisionsberättelser. Uppföljningen görs i syfte att bedöma om dessa vidtagit tillräckliga åtgärder för att rätta till brister som konstaterats i tidigare granskningar.

1.55 När det gäller effektivitetsrevisionen redovisar Riksrevisionen antalet rapporter som publicerats, och om granskningarna avser hushållning, resursutnyttjande eller måluppfyllelse. Resultatet bedöms utifrån antalet rapporter som har lett till förbättringar baserat på iakttagelser och rekommendationer.

1.56 Ett annat viktigt område där Riksrevisionen arbetar med frågan om relevans är kommunikation, som också har ett eget mål i den strategiska planen. Såsom nämnts i punkt 0 bedömer vi att detta snarare handlar om löpande verksamhet än ett resultatmål. Kommunikationsavdelningen har givit oss en grundlig genomgång av sin verksamhet. Där ingår bland annat att identifiera målgrupper, att stötta ansvariga revisorer i relationen till media, att delta i externa evenemang, att hålla koll på medias bevakning av verksamheten samt att arbeta med språk och tillgänglighet.

1.57 Riksrevisionen har identifierat riksdag och regering som sina viktigaste intressenter. Vårt intryck är att effektivitetsrevisionen fokuserar mer på riksdagen, medan den årliga revisionen mest vänder sig till regeringen, men att båda verksamhetsgrenarna strävar efter att vara relevanta för såväl riksdag som regering. En särskild utmaning för effektivitetsrevisionen är att granskningarna rapporteras till enskilda riksdagsutskott beroende på vilka politikområden som rapporterna avser. Sammantaget redovisar effektivitetsrevisionen granskningar till samtliga utskott i riksdagen.

⁴ Observera att det är statens ansvar att ta fram årsredovisningar som inte leder till modifierade revisionsberättelser.

Viktigaste iakttagelser avseende relevans

1.58 Riksrevisionens arbete för att öka relevansen av sina effektivitetsgranskningsrapporter bedöms fungera effektivt. Kommunikationsavdelningen uppfyller alla delar av SAI PMF⁵ och arbetar professionellt för att maximera värdet av varje rapport. Det är dock inte uppenbart att Riksrevisionen intar en strategisk hållning i så måtto att myndigheten försöker prioritera rapporter med goda möjligheter till stort genomslag i media eller samhället i stort. Det finns emellertid vissa tecken på att kommunikationsavdelningen intensifierar sitt medierelaterade arbete när rapporterna är mer komplicerade, så att mediernas förutsättningar att förstå resultaten ökar.

1.59 Riksrevisionen har en fungerande uppföljningsprocess, där rapporterna följs upp efter två och fem år. I vår utvärdering av ett urval av effektivitetsgranskningar i punkt 0 visar det sig dock att fyra av sex projektgrupper inte helt har förstått innebörden av uppföljningarna. Även om det är bra att myndigheten har en miniminivå för uppföljning av alla rapporter, bedömer vi att en större flexibilitet avseende när rapporter ska följas upp kan vara lämplig.

1.60 Den årliga uppföljningsrapporten är ett effektivt sätt att kommunicera hur Riksrevisionen ser på granskningsrapporternas genomslag. Men i våra diskussioner med näringsutskottet och miljö- och jordbruksutskottet visar det sig dock att ledamöterna inte känner till Riksrevisionens uppföljningsrapport.

1.61 Riksdagsledamöterna som vi intervjuade är mycket positiva till Riksrevisionens arbete, och uppskattar myndighetens arbete med att informera alla utskott om sin verksamhet i början av varje ny mandatperiod. De utskottsledamöter som vi intervjuat ser gärna att det även görs en utvärdering i slutet av varje mandatperiod.

1.62 Det är inte säkert att riskerna som identifieras på myndighetsnivå innebär att Riksrevisionens arbete blir mer relevant. Såsom togs upp i punkt 0 är områdena som riskerna berör så omfattande att det är osäkert om de leder myndigheten i den riktning som ledningen och externa intressenter önskar.

Rekommendationer

1.63 Riksrevisionen bör fastställa sitt "kundfokus" genom ökat utbyte med externa aktörer. Detta bör sedan användas för att styra verksamhetens inriktning på övergripande strategisk nivå. De nyckelindikatorer som är kopplade till relevans bör förtydligas och rapporteras öppet, så att det blir tydligt om Riksrevisionen gör framsteg över tid. Riksrevisionen bör tydligt definiera vad god relevans innebär (med hjälp av återkoppling från externa aktörer) och ta fram en handlingsplan för att åstadkomma detta. Detta är kopplat till våra observationer i punkt 0, där vi rekommenderar ytterligare konkretisering av mål 1.

1.64 I stället för att ha en gemensam kommunikationsstrategi för alla granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen skulle Riksrevisionen kunna överväga ett mer innovativt förhållningssätt, där kommunikationsstrategierna anpassas utifrån de olika rapporternas förutsättningar. Det skulle kunna öka relevansen för varje rapport.

1.65 Förutom att kommunicera granskningarnas iakttagelser skulle Riksrevisionen kunna överväga att tydligare redovisa sina rekommendationer och regeringens skrivelser på webbplatsen. Tillsammans med en mer flexibel uppföljningsprocess, utformad efter varje gransknings förutsättningar, skulle det bidra till ökad transparens.

1.66 Riksrevisionen bör överväga riksdagens förslag om en utvärdering vid mandatperiodens slut.

⁵ SAI PMF-indikator 24 och 25.

Kapitel 2: Utvärdering av effektivitetsrevision

2.1 Här sammanfattas utvärderingar av ett urval av Riksrevisionens rapporter inom effektivitetsrevisionen. Vi har gått igenom de publicerade rapporterna med hjälp av mallen i bilaga 4, och sedan intervjuat revisorer inom effektivitetsrevisionen utifrån frågorna i bilaga 5. Resultaten är strukturerade efter SAI Performance Audit Standards⁶ och baseras på utvärdering av sex utvalda rapporter och diskussioner med berörda projektgrupper.⁷ Utvärderingen omfattar kvalitetsstyrning, process och presentation. Vi har särskilt tittat på följande aspekter:

- a **Standarder och kvalitetsstyrning:** Vilka standarder, policyer och kvalitetsstyrningsmetoder används i granskningarna?
- b **Ledning och kompetens i effektivitetsrevisionsteamet:** Hur utses projektgrupperna, och vilka övervägningar görs kring deras kompetensmässiga förutsättningar?
- c **Kvalitetskontroll vid effektivitetsrevision:** Hur god är kvalitetskontrollen i granskningarna, och hur väl säkerställer kvalitetskontrollen att rapporterna är noggranna och av hög kvalitet?
- d **Rapportering:** Hur rapporteras och presenteras iakttagelser i de granskningar som valts ut för utvärdering?
- e **Uppföljning:** Hur utformas rekommendationer i rapporterna, och hur väl lämpar de sig för uppföljningar?

2.2 I detta avsnitt fokuserar vi på en efterhandsutvärdering av Riksrevisionens granskningsrapporter, kompletterat med underlag från diskussioner med projektgrupperna samt fakta om process och kvalitet där det är motiverat. Iakttagelserna bygger enbart på de sex utvalda rapporterna⁸. I genomgången anpassas kriterierna från den tidigare kollegiala utvärderingen och SAI-standarderna, och varje rapport bedöms med hjälp av checklistan i bilaga 4. Enligt önskemål från Riksrevisionen redovisar vi inte vilken enskild granskningsrapport som de olika iakttagelserna gäller.

Viktigaste iakttagelser

2.3 Vår sammantagna bedömning är att de granskade rapporterna har en rad styrkor. I synnerhet håller analyserna genomgående hög nivå. Vi välkomnar också de tydliga och utförliga beskrivningarna av vad som har granskats, vilka metoder som använts och vilka avgränsningar som gjorts. Omfattande användning av egna undersökningar och noggrant angivna referenser gör det enkelt för läsaren att överblicka rapportens källor, vilket vi anser är en styrka.

⁶ SAI-12 Performance Audit Standards and Quality Management, SAI-13 Performance Audit Process, and SAI-14 Performance Audit Results.

⁷ Vi är tacksamma för att Riksrevisionen ordnat så att vi kunde intervjuar även tidigare anställda. För två rapporter var endast avdelningschefen tillgänglig för intervju.

⁸ Rapporterna valdes särskilt ut av teamet innan utvärderingen inleddes. Syftet var att göra ett urval som representerade en rad strategiska områden och metoder, samt (när det var möjligt) överensstämde med arbetet vid brittiska National Audit Office för att kunna göra jämförelser.

2.4 Utvärderingsgruppen instämmer i ledningens uppfattning att hushållning, resursutnyttjande och måluppfyllelse kan beaktas ytterligare i effektivitetsgranskningarna. Majoriteten av de rapporter som vi har utvärderat innehåller inga stora mängder kontextuell finansiell information eller beskrivningar av de ekonomiska konsekvenserna av den bristande effektiviteten. Mer sådan information skulle hjälpa läsaren, såsom riksdagsledamöter som skattebetalare, att förstå hur mycket av skattebetalarnas pengar som äventyras, och varför förbättringar är så viktiga. I några fall skulle detta även kunna ha påverkat granskningarnas utformning och sättet som resultaten presenteras på.

- Granskningarnas omfattning är i vissa fall fokuserad på ett så smalt och specifikt område att de inte självklart når störst genomslag.
- Flera av de genomgångna rapporterna saknar finansiell information, och myndigheten skulle med fördel kunna anlägga ett bredare perspektiv på utgiftsområden när effektivitetsgranskningens omfattning beslutades.

En annan avsikt med utvärderingen är att bidra med underlag till Riksrevisionens övergripande arbete med kvalitet och relevans. Här följer några exempel på vad myndigheten skulle kunna beakta:

- f Rapporternas språk och visuella presentation kan i vissa fall göras mer tillgängliga för målgruppen. Intervjupersonerna berättar att riksdagsledamöter är den viktigaste målgruppen. Emellertid kan det vara svårt för läsare som saknar teknisk bakgrund att förstå några av de mer specialiserade metoder som används, och resultaten som de leder till. Att göra rapporterna mer tillgängliga för lekmän, genom klarspråk och användning av grafik, skulle också bidra till större genomslag i medierna och inom den breda allmänheten.
- g Rekommendationerna är i huvudsak tydliga, men de skulle kunna vässas för att få bättre genomslag. Exempelvis skulle de kunna bli mer konkreta och mätbara. Arbetet med att följa upp rekommendationerna skulle kunna knytas närmare berörda avdelningar och projektgrupper på Riksrevisionen. Processen för att följa upp rekommendationer och mäta genomslaget diskuteras mer i punkt 0.
- h Riksrevisionen har väl utformade processer för att hantera effektivitetsrevisioner i deras olika skeden, men i utvärderingen går det inte att avgöra hur väl dessa fungerar i praktiken. Diskussioner med projektgrupperna tyder på en flexibel hållning inom projektledningen. Det varierar mellan de olika effektivitetsgranskningarna i urvalet i vilken utsträckning risker identifieras och aktivt bevakas. Att inta en flexibel inställning kan vara konstruktiv med tanke på projektgruppernas storlek, men innebär samtidigt att myndigheten i stor grad är beroende av vem som leder granskningarna.

Standarder och kvalitetsstyrning

Standarder och policyer

I det här avsnittet beskrivs effektivitetsrevisionens olika skeden, och de policyer som detta stöds av. Fokus ligger på processen för effektivitetsgranskningar och de genomgångna rapporternas olika milstolpar.

Övergripande process

2.5 Riksrevisionen har standarder för effektivitetsgranskningar. (I bilaga 1 finns en översikt över processen.) Vi har diskuterat granskningsprocessen med projektgrupperna som arbetade med att genomföra de utvalda rapporterna.

2.6 Två seminarier om respektive omfattning och senare om gjorda iakttagelser är centrala för processen. Innan riksrevisor fattar beslut om att gå vidare med granskningen hålls ett inledande seminarium, och när granskningsrapporten är färdigställd genomförs ett avslutande seminarium. Det ingår också i processen att externa referenspersoner kommenterar iakttagelser och slutsatser, och att de berörda granskningsobjekten kontrollerar att fakta i rapporten stämmer.

2.7 Medarbetare vid effektivitetsrevisionen intygar att processen följs, men utifrån tillgängliga dokument är det svårt att se vilka utmaningar som processen innebär och hur dessa hanteras.

Projektgruppernas ledning och kompetens

Detta underavsnitt innehåller två delar. Först presenterar vi iakttagelser av projektgruppernas struktur, sedan går vi närmare in på projektgruppernas kompetens. Vi behandlar inte den övergripande resursstrategin här eftersom den täcks mer i detalj i punkt 0.

Projektgrupper

2.8 Vi frågade projektgrupperna inom effektivitetsrevisionen om planeringsprocessen och gruppstrukturen. Projektgrupperna är i allmänhet små, med två eller tre personer. Projektledarna har huvudansvar för att utarbeta revisionsfråga, koncept och metoder. Detta framgår också av granskningsmanualen, som beskriver projektledarens ansvar (se bilaga 2). Projektgruppernas förståelse av modell och ansvar är i linje med myndighetens regler och rutiner. I praktiken innebär det att projektledarna tar stort ansvar för sina granskningar och att de ofta har tidigare erfarenheter från området som granskas.

2.9 Detta ansvarstagande bidrar positivt till kvaliteten på analysen i granskningarna. Projektledarnas bakgrund och intresseområden påverkar rapporternas inriktning och analys i stor utsträckning. Kanske bidrar detta till bristen på finansiellt fokus i flera av de genomgångna rapporterna, eftersom projektgrupperna i regel inte leds av personer med erfarenhet av finansiella utvärderingar. Det inledande seminariet är ett viktigt forum för diskussion och ifrågasättande av granskningens omfattning och fokus på hushållning, resursutnyttjande och måluppfyllelse – särskilt för personer utanför projektgruppen. Det är dock utrymme för att göra det tydligare för riksrevisorn att dessa aspekter har behandlats, och hur de behandlats. I en av de granskningar som vi tittade på, förändrades omfattningen av granskningen väsentligt efter seminariet, men inte på grund av synpunkter som framfördes vid seminariet.

Kompetens

2.10 En viktig del av planeringen och genomförandet av effektivitetsgranskningar är att se till att rätt kompetens används vid rätt tid och på rätt plats. Projektgruppernas medlemmar och ledning betonar vikten av kompetens, och det finns en utbredd medvetenhet i organisationen om vikten av att kontinuerligt utbilda personalen samt att säkerställa att effektivitetsgranskningar utförs av personer med rätt kompetens. Vi konstaterar att det finns betydande tekniska färdigheter⁹ inom myndigheten och att de utvärderade effektivitetsgranskningarna leddes av personer med sakkunskap inom området.

2.11 Det är tänkbart att Riksrevisionen avser att åtgärda eventuell avsaknad av departementsövergripande expertis samt brister i projektledningskompetens. Myndigheten bedöms ha behov av kompetens i frågor som är av mera generell natur och som vid utvärderingen inte återfinns varken hos medarbetare med ämnesspecifika kunskaper eller hos anställda med tekniska färdigheter, men som är relevanta i hela statsförvaltningen. Det gäller till exempel inom områdena programgenomförande, upphandling och digitalisering. Detta riskerar att leda till att inga

⁹ I synnerhet verkar projektgrupperna inom effektivitetsrevisionen ha en god kompetens inom ekonomi, social forskning och specialismråden för kvantitativa metoder.

effektivitetsgranskningar utförs på dessa områden, trots stora risker för staten. Vi noterade att Riksrevisionen har genomfört effektivitetsgranskningar som delvis omfattar upphandling och utkontraktering av större projekt, vilket kan kräva expertis inom dessa områden. Det finns olika sätt att hantera detta på. Till exempel kan Riksrevisionen öka projektgruppernas tillgång till teknisk vägledning på en mer allmän nivå. Det är rimligt att Riksrevisionen överväger möjligheterna att få tillgång till sådan kompetens, till exempel genom att utbilda personal, använda lämpliga externa referenspersoner som experter eller genom riktad rekrytering.

Kvalitetssäkring

Detta underavsnitt behandlar iakttagelser av kvalitetskontroll av revisionsbevis i rapporterna. Vi berör exempel på intern kvalitetskontroll som projektgrupperna berättar om, och hur den kan stärkas.

2.12 Vi har frågat projektgrupperna vilken sorts kvalitetskontroller som genomförs under effektivitetsgranskningarna. Utöver seminarierna berättar grupperna om kollegial utvärdering av analyser och regelbundna genomgångar av rapportutkast. Det handlar om mer informella och löpande processer, som gör det möjligt för medarbetare utanför projektgrupperna att bidra. I den formella processen ingår även genomgångar med externa referenspersoner, och att granskade myndigheter kontrollerar att sakuppgifter i rapporterna stämmer.

2.13 Vi konstaterar att projektgrupperna och ledningen tar de fastställda processerna på allvar, men att det (som tidigare har nämnts) är svårt att få detta bekräftat i efterhand. Ett digitaliserat system för arkiv och registratur skulle bidra med en sammanhållen kedja mellan rapporten och underliggande revisionsbevis, samt visa att granskning faktiskt har utförts. Det skulle ge ledningen ytterligare garantier för att effektivitetsgranskningarna följer bästa praxis, och omhändertar eventuella interna och externa svårigheter. Det skulle också motverka risken för att personer och organisationer som intervjuas i granskningarna i efterhand upplever sig felaktigt citerade. Slutligen vore det en möjlighet att identifiera och sprida god praxis inom myndigheten. Detta behandlas mer ingående i punkt 0.

Process

2.14 Detta avsnitt behandlar den övergripande processen för arbetet med att producera de rapporter som vi valt att titta närmare på i den kollegiala granskningen. I linje med SAI-standarderna fokuserar vi på planering, genomförande och rapportering. Sammantaget har Riksrevisionen en tydlig process för alla skeden i arbetet med rapporterna. Vägledningen verkar enkel att följa och är uppskattad av projektgrupperna. Som vi nämnt tidigare har vi inte lyckats hitta information om hur effektivt processen fungerar i praktiken, eftersom den sortens utvärdering inte görs.

Planering

I detta underavsnitt går vi igenom iakttagelser rörande planering och omfattning för de utvärderade effektivitetsgranskningarna. Vi bedömer rapporternas innehåll; vad vi saknar och hade velat se.

2.15 För att komplettera utvärderingen av rapporterna träffade vi medlemmar i effektivitetsrevisionens projektgrupper och diskuterade planeringsprocessen för de utvalda granskningarna. Vi tittade även på granskningsförslag och granskningsupplägg. I detta avsnitt går vi igenom våra iakttagelser av arbetet som ligger till grund för beslut om granskningarnas inriktning och omfattning.

2.16 Projektledarna inom effektivitetsrevisionen verkar över lag ha ett starkt engagemang, och av granskningsförslagen framgår det att de strategiska riskerna beaktas. Men som noteras i punkt 0 är dessa risker mycket brett formulerade och skulle enkelt kunna omfatta de flesta typer av effektivitetsgranskningar av offentliga utgifter eller reformer. Planeringen av effektivitetsgranskningar styrs också av den beslutade processen för att ta fram granskningsförslag och -upplägg.

- Varje effektivitetsgranskning börjar som ett förslag till riksrevisorn innan omfattning och utformning beslutas.
- När granskningen planeras diskuteras utformning och inriktning på uppläggsseminariet. Detta följer en mall (se bilaga 5), med fokus på granskningsmotiv, omfattning, bedömningskriterier, metoder och resurstilldelning. Mallen rör frågeställningar som är aktuella i samband med att ett granskningsförslag tas fram, när granskningens upplägg planeras samt när resultaten ska rapporteras (se bilaga 5). Frågorna är heltäckande och rör ett brett spektrum av områden som är avgörande för att åstadkomma en vältajmad granskning med bra genomslag.

2.17 Användningen av referenspersoner kan bidra positivt till granskningarna. De kan både bidra med omfattande kunskaper och vara kritiska när det är lämpligt, även om deras medverkan i vissa fall behöver skötas med viss noggrannhet. Det är viktigt att beakta hur referenspersonernas bidrag omhändertas i granskningarna.

2.18 På liknande sätt är processen med granskningsseminarier användbar för att diskutera, och bestämma, granskningarnas omfattning. I vägledningen för seminarierna poängteras att frågor som rör hushållning och resursutnyttjande ska beaktas. Men eftersom det saknas finansiell och budgetrelaterad information i flera av de rapporter som vi har utvärderat, borde seminarierna kanske handla ännu mer om dessa frågor.

2.19 Utvärderingsgruppen anser att kvaliteten skulle tjäna på en formell redovisning av de synpunkter som framförs vid seminarierna. Riksrevisionen har en vägledning för opposition vid seminarierna, men för de rapporter som vi gått igenom kan vi inte hitta någon dokumentation. Det är svårt att utläsa vilka förändringar och synpunkter som har beaktats, något som begränsar våra möjligheter att kommentera hur detta bidrar till slutprodukternas utformning.

Genomförande

I detta underavsnitt behandlas iakttagelser av hur rapporterna tas fram.

2.20 Vi frågade projektgrupperna inom effektivitetsrevisionen om deras erfarenhet av att genomföra granskningar och hantera risker under projektens gång. Syftet var att förstå hur projektgrupperna hanterar processen, och hur de granskningar vi tittade på genomfördes.

2.21 Eftersom det dagliga arbetet inte dokumenteras är det svårt att dra generella slutsatser om hur väl projektgrupperna hanterar risker och ramar för tid och resurser. Det är tydligt att grupperna i de flesta fall hanterar riskerna väl, och att leveranser sker inom tids- och budgetramar. I ett fåtal fall skiljer sig tidsåtgången kraftigt från projektplanen, vilket får konsekvenser för granskningarnas budget och omfattning.

2.22 Effektivitetsgranskningarna följs under hela genomförandet, och de flesta verkar publiceras enligt plan utan väsentliga ändringar. Förändringar kan dock inte alltid undvikas, och i vår utvärdering finner vi exempel där granskningarna har tillförts extra resurser och tid.

Rapportering

Detta underavsnitt innehåller våra sammanfattade iakttagelser av hur de rapporterna presenteras. Framför allt har vi tittat på hur analyser utförs och presenteras i rapporterna.

2.23 De granskningar som ingått i utvärderingen innehåller exempel på analyser av hög kvalitet och med tydliga beskrivningar av omfattning och metoder. Vi identifierar också några områden med förbättringspotential. Våra iakttagelser sammanfattas i tabellen nedan, därefter följer närmare beskrivningar.

Viktigaste iakttagelser om rapportering	
Omfattning och motivering	<p>Omfattning och motiv anges tydligt i rapporterna. Den inledande sammanfattningen är en styrka.</p> <p>Vi noterade också att det i projektplanerna ingår en beskrivning av granskningarnas omfattning kopplat till Riksrevisionens strategiska mål.</p>
Viktigaste iakttagelser	<p>De flesta av rapporterna är mycket väl disponerade och sammanfattar de viktigaste iakttagelserna på ett tydligt och kortfattat sätt.</p> <p>Vi bedömer att de viktigaste iakttagelserna ofta skulle kunna uttryckas i finansiella termer (även om det skulle kräva mer finansiell analys i granskningen).</p>
Rekommendationer	<p>Rekommendationerna bygger på de viktigaste iakttagelserna, och det är tydligt till vem de riktas.</p> <p>Bristen på mätbara och tidsbundna rekommendationer gör det svårare att mäta i vilken grad, och när, granskningsobjekten följer rekommendationerna.</p> <p>Rapporterna ger ett relativt litet antal rekommendationer, vilket innebär att vissa viktiga iakttagelser inte tas upp.</p>
Presentation och innehåll	<p>Rapporterna förklarar tydligt och uttömmande vilka källor och fakta som iakttagelserna baseras på, och var egna analyser har gjorts. Det är en styrka i alla rapporter, och visar hur mycket egna undersökningar som görs i Riksrevisionens effektivitetsgranskningar.</p> <p>Rapporterna är i allmänhet väl skrivna, men verkar inte rikta sig till lekmän (inklusive ej sakkunniga riksdagsledamöter). Vi föreslår att Riksrevisionen undersöker hur rapporterna kan göras mer läsvänliga.</p> <p>Riksrevisionen skulle även kunna justera sin rapportmall så att styckena blir numrerade. Det skulle underlätta korsreferenser mellan avsnitt, liksom mellan de viktigaste iakttagelserna och huvuddelen.</p>
Grafik	<p>Det finns utrymme för att förbättra användningen av grafik och den visuella framställningen av data. Vi finner vissa svagheter i hur tabeller presenterades och betecknades, och anser att grafik kan användas i större omfattning.</p>

Omfattning och motivering

2.24 De genomgångna rapporterna innehåller välskrivna inledningar och sammanfattningar. I varje utvärderad effektivitetsgranskning anges motiveringen tydligt, och det framgår klart vilka avgränsningar som gjorts. Det är till stor hjälp för läsaren. Detta tycks spegla det tidiga planeringsarbetet bakom utformningen av effektivitetsgranskningarna, med detaljerade sammanfattningar som tas fram redan i samband med utformning och metodik (granskningsförslag och granskningsupplägg).

Viktigaste iakttagelser

De flesta rapporter är mycket väl disponerade och sammanfattar de viktigaste iakttagelserna på ett tydligt och kortfattat sätt. Dessa iakttagelser följer rapporternas innehåll på ett logiskt sätt. Det finns även exempel på en god balans mellan bredare policy och ekonomiska konsekvenser, samt en detaljerad kostnadsanalys. I vissa fall bedömer vi dock att de viktigaste iakttagelserna skulle kunna uttryckas tydligare. Förbättringsmöjligheter finns i synnerhet när det gäller att

- tydliggöra de ekonomiska förhållandena, såsom hur mycket den granskade verksamheten kostar
- tydliggöra de ekonomiska konsekvenserna för riksdagen och skattebetalarna, genom att beskriva vilka besparingar som skulle kunna göras genom förbättrad effektivitet eller minskat slöseri.

Presentation och innehåll

2.25 Detta är ett område där Riksrevisionen med små medel skulle kunna åstadkomma stora förbättringar i hur rapporterna tas emot och förstås. Rapporterna är i allmänhet välskrivna och väl presenterade, men ibland kan det vara svårt för lekmän att förstå fackspråket och rapportens huvudbudskap. Här spelar faktakontroll och slutredigering en viktig roll, och vi ser flera exempel på att Riksrevisionen har omhändertagit intressenternas återkoppling om tydlighet och noggrannhet.

2.26 I diskussion med oss har projektgrupperna berättat att rapporterna främst riktar sig till riksdagens ledamöter. Dessa är dock inte alltid experter inom det berörda ämnet. Vi noterar att Riksrevisionen har vägledning för att skriva klarspråk, vilket påpekas av projektgrupperna, men att det finns områden där presentationerna kan göras tydligare för läsare som inte besitter expertkunskaper. Att till exempel lägga vissa detaljer i en bilaga skulle kunna öka läsbarheten.

2.27 Grafik kan stödja rapporterna och bidra till tydligare budskap (se punkt 1.30).

2.28 Riksrevisionen skulle även kunna justera sin rapportmall så att styckena blir numrerade. Det skulle göra det enklare att hänvisa mellan avsnitt samt mellan de viktigaste iakttagelserna och huvuddelen. Det skulle även underlätta diskussioner om specifika punkter, till exempel med medier och riksdagsledamöter.

Rekommendationer

2.29 De rekommendationer som lämnas följer granskningarnas innehåll på ett logiskt sätt och riktar sig till berörda granskningsobjekt. Det är god praxis och uppskattas av utvärderingsgruppen. I de utvärderade granskningarna finns exempel på mycket välformulerade rekommendationer som tydligt anger vilka åtgärder som krävs av granskningsobjekten. Rekommendationerna är dessutom möjliga att följa upp. Vi konstaterar även att rekommendationerna är kopplade till de viktigaste iakttagelserna, och att de viktiga iakttagelserna i sin tur kan hänföras till rekommendationerna.

2.30 Vi bedömer trots detta att det finns utrymme för att tydligare formulera rekommendationerna, och att mer kan göras för att rekommendationerna ska vara mätbara, målinriktade och försedda med datum för genomförande, utan att vara så detaljerade att myndigheten riskera att hamna i en framtida situation där den granskar sina egna rekommendationer.

Grafik

2.31 Utvärderingsgruppen anser att grafik skulle kunna användas i högre grad för att ge granskningarna mer sammanhang samt för att presentera data och iakttagelser på ett tillgängligt och engagerande sätt. Dessutom går det att överväga hur det skulle kunna göras tidigt i granskningsprocessen. Det finns bra exempel på hur grafik används för att bidra till förståelsen. Vi bedömer dock att grafik kan användas i ännu större utsträckning för att illustrera komplexa verksamheter, processer och trender över tid.

Resultat

Inlämning och publicering

2.32 SAI-standarderna omfattar tidsramar för att överlämna rapporterna till riksdagen och publicera dem. De rapporter vi har utvärderat överlämnades och publicerades överlag i tid. Effektivitetsgranskningarna verkar hålla sina tidsplaner och uppfylla de mål som ledningen satt upp.

Uppföljning

2.33 Vi har tittat på hur rekommendationerna i rapporterna är utformade och till vem de riktas, samt diskuterat logiken i detta med projektgrupperna.

2.34 Sammantaget konstaterar vi att granskningarnas rekommendationer i allmänhet är tydligt formulerade och följer logiskt av iakttagelserna. Antalet rekommendationer är dock få, vilket gör det svårare täcka de viktigaste iakttagelserna. Rekommendationerna är sällan formulerade så att det är tydligt i vilket skede de kan anser vara genomförda, eller innehåller krav på att det ska ha skett vid en viss tidpunkt.

2.35 Vi konstaterar att flera rapporter blir väl mottagna av riksdagen och omskrivna av medierna. Riksdagens mottagande tycks variera beroende på granskning och ämnesområde.

2.36 I allmänhet har de revisorer som vi talat med inte någon klar uppfattning om vilka åtgärder som gjorts tack vare rapporterna eller om rekommendationerna har följts.

Kapitel 3: Utvärdering av årlig revision

3.1 I detta avsnitt sammanfattas resultaten från utvärderingen av ett urval av granskningar från Riksrevisionens årliga revision. Bedömningen bygger på utvärdering av granskningsakterna i MKI/Pentana för fem myndigheters årsredovisningar, och intervjuer med berörda revisorer om observationer och metodik på policynivå. Iakttagelserna följer överenskommelsen med Riksrevisionen om genomförande av den kollegiala granskningen. Iakttagelserna gäller kvalitetsstyrning och processer, samt andra områden där granskningsarbetet kan förbättras. Vi har särskilt tittat på följande aspekter:

- **Standarder och kvalitetsstyrning:** Vilka standarder, policyer och kvalitetsstyrningsmetoder används i de granskningar vi gått igenom?
- **Ledning och kompetens i revisionsteamet för årlig revision:** Har teamen tillräcklig kompetens och bemanning för uppdraget, hur hanterar de sina resurser och hur utvärderar de granskningen?
- **Kvalitetssäkring vid årlig revision:** Här ingår iakttagelser av hur väl genomförda kvalitetskontroller leder till noggranna rapporter av hög kvalitet.
- **Process för årlig revision:** Iakttagelser av granskningarnas faser för planering, utförande, avslutning och rapportering.
- **Övrigt:** En extra observation av förbättringsmöjligheter utifrån strukturen på statens kontoplan.

3.2 Detta avsnitt fokuserar på en ingående utvärdering av Riksrevisionens granskningar. Iakttagelserna bygger på de fem utvalda granskningsakterna¹⁰. Diskussioner med berörda revisionsteam bidrar med kompletterande underlag. Dessutom tittar vi, när det är relevant, på processer och kvalitet. Utvärderingen utgår från SAI PMF:s¹¹ kriterier för aktgranskning och kvalitetssäkring.

3.3 I överenskommelsen med Riksrevisionen önskade myndigheten vägledning i implementering av den nya internationella standarden för övergripande kvalitetssäkring, ISQM. Brittiska National Audit Office har bistått i den processen. I den kollegiala granskningen kommer vi inte att beröra detta.

Viktigaste iakttagelser

3.4 Sammantaget bedömer vi att processen för årlig revision är väldokumenterad, utförlig och i linje med internationella standarder.

3.5 Vi gör iakttagelser och lämnar rekommendationer angående användande av risker knutna till räkenskapspåståenden och urvalsmetoderna som revisionsteamet använder.

¹⁰ Det kollegiala granskningsteamet valde ut granskningar innan utvärderingen inleddes. Syftet var att göra ett urval som representerade ansvariga enheter och revisorer, samt där så var möjligt överensstämde med verksamheter inom den norska statsförvaltningen och därmed underlättade för den norska Riksrevisionen att kunna göra jämförelser.

¹¹ SAI PMF-indikator 4 (iv) och 10 (i)–(iii).

3.6 Utöver frågorna som rör granskning bedömer vi att Riksrevisionen kan ha stor nytta av att övertyga regeringen om att ytterligare standardisera ramverket för finansiell rapportering främst genom att införa en mer detaljerad standardkontoplan. Det skulle öka möjligheterna till effektiva granskningsanalyser och ge större transparens i den finansiella redovisningen för hela statsförvaltningen.

Standarder och kvalitetsstyrning

Standarder och policyer

3.7 Riksrevisionen har tagit fram en vägledning för den årliga revisionen som följer internationella standarder (Issai). Vägledningen utgörs av en serie dokument som täcker nyckelområden i revisionscykeln, såsom aktiviteter före uppdrag samt planering, risk och väsentlighet. Vår bedömning är att vägledningen är utförlig och i enlighet med internationella standarder.

3.8 Vi bedömer att huvuddelen av Riksrevisionens stöd och vägledning för årlig revision finns i det digitala granskningsverktyget MKI/Pentana. Där finns en strukturerad uppsättning frågeformulär, checklistor och vägledningar för granskningens olika stadier. Dessa bidrar till att granskningarna följer Issai. Vi anser att detta är en användbar strategi: stödet integreras i granskningsprocessen, vilket underlättar för revisorerna som inte behöver slå upp dem i rutin- och procedurdokument. Dessutom konstaterar vi att supportsidan på myndighetens intranät (Saiten) länkar till de viktigaste policyerna och rutinerna. Dels i en lista, dels genom att sidans struktur följer granskningens gång och lyfter fram policyer och rutiner i de skeden av granskningen som är mest relevanta. Detta är till stor hjälp för revisorerna.

3.9 Vår bedömning är att revisionscykelns struktur i MKI/Pentana säkerställer att revisorerna kan uppfylla kraven i Issai 2000–2899-serien. Såsom vi tar upp längre fram (i avslutnings- och rapporteringsavsnittet för årlig revision) är vårt intryck att det digitala granskningsverktygets konstruktion bygger mer på standarder än på metodik, och att vissa förändringar kan bli nödvändiga.

Teamens ledning och kompetens

3.10 Riksrevisionen har ett heltäckande kompetensutvecklingsprogram för årliga revisorer. Myndigheten rekryterar främst ekonomer som sedan genomgår ett karriärutvecklingsprogram för att bli ansvariga revisorer. Programmet innehåller utbildningsnivåer från introduktion och grunder till mellannivå och avancerad nivå. För att bli ansvarig revisor behöver medarbetarna även klara en examen.

3.11 På uppdragsnivå finns ett grundligt system för bedömning av erforderlig kompetens, resurser, etiska krav och kompetens inom MKI/Pentana. Här ingår individuell efterlevnad av etiska ställningstaganden, med ett krav på att ansvarig revisor åtgärdar eventuella avvikelser. Det finns också en resursplan som fördelar timmar per teammedlem till uppdragets olika delar. Bedömningar av vilken kompetens som behövs görs i varje uppdrag.

3.12 Riksrevisionen har hög personalomsättning och cirka 20 vakanta tjänster inom den årliga revisionen. För att säkerställa tillräcklig expertis på vissa områden, exempelvis försäkringskompetens vid granskning av pensioner och extra resurser för att hantera underbemanningen, har Riksrevisionen skrivit avtal med privata revisionsbyråer. Vi för ytterligare resonemang om detta i avsnittet om strategisk kompetensförsörjning.

3.13 Riksrevisionen har ett system för att registrera arbetade timmar för varje medlem i revisionsteamerna. Teamen har även en rutin där varje medlem i slutet av uppdraget ger sin bedömning av hur revisionen har fungerat. Avvikelser från de budgeterade timmarna tas även upp i

granskningsakten. Det bidrar till lärdomar på individnivå och kontinuerlig förbättring av granskningarnas effektivitet.

3.14 Riksrevisionen har ett system för att säkerställa nödvändig kompetens och etiska krav samt planering, organisering och uppföljning av tid som läggs på granskningarna. Detta följer standarderna och utgör ett bra informationsunderlag för teamens arbete med ständiga effektivitetsförbättringar. Trots hög personalomsättning och personalbrist har Riksrevisionen alltså ändå hittat sätt att genomföra granskningarna i enlighet med standarderna för kvalitet.

Kvalitetssäkring

3.15 Riksrevisionen har ett grundligt system för kvalitetskontroll. Inom uppdragen finns checklistor som enligt vår bedömning lever upp till de viktigaste standardkraven. Det finns även en policy för kvalitetskontroll vid granskningar av revisionsobjekt med betydande inverkan på statens räkenskaper. Dessutom sker det en årlig kvalitetskontroll. Slutligen genomgår myndighetens auktoriserade revisorer extern granskning vart sjunde år (senast 2021) i form av Revisorsinspektionens kvalitetskontroller. Riksrevisionen har även en expertgrupp (KÅR) som stöttar de ansvariga revisorerna i hantering av svåra frågor.

3.16 Vi har utvärderat rapporter från de senaste årliga kvalitetskontrollerna och den externa granskningen, och konstaterar att det finns en väletablerad rutin för kvalitetssäkring. De interna kvalitetssäkringsrapporterna är särskilt användbara eftersom de ger detaljerade iakttagelser och vägledning om hur liknande fel kan undvikas i framtiden. Den externa granskning som FAR genomför, på uppdrag av Revisorsinspektionen, verkar bekräfta att Riksrevisionen har ett acceptabelt system för kvalitetssäkring och kompetensutveckling för revisorer i enlighet med ISQC-1.

3.17 Vår slutsats är att kvalitetssäkringssystemet överensstämmer med relevanta Issai-standarder och ger en solid grund för att säkerställa att myndigheten, vid granskning mot SAI PMF¹², till fullo uppfyller alla krav.

Process för årlig revision

3.18 I detta avsnitt behandlas den övergripande processen för genomförande av de granskningsuppdrag som vi tittar närmare på i den kollegiala granskningen. I linje med Issai-standarder granskar vi planering, genomförande, avslutning och rapportering. Sammantaget har Riksrevisionen en tydlig process för granskningarna, i alla deras skeden. Vägledningen verkar både enkel att följa och är uppskattad av de team som använder den. Som nämnts ovan ger det digitala granskningsverktyget gott stöd som säkerställer efterlevnad av Issai-standarderna. Dessutom finns det verktyg och rutiner för att kontinuerligt utvärdera revisionsuppdraget i teamet och möjliggöra löpande förbättring av granskningarna.

Planering

3.19 I granskningarna som vi utvärderat är de centrala delarna av planeringsfasen väl dokumenterade. Planeringsfasen omfattar förståelse av granskningsobjektet, identifiering av risker och att fastställa väsentlighet. Granskningarna har dessutom en tydlig strategi som är enkel att följa från bedömd väsentlighet, till risk, till granskningsåtgärd och tillvägagångssätt (test av kontroller och/eller substanstest av detaljer eller substansanalytiska förfaranden).

¹² SAI PMF-indikator 4 (iv).

3.20 Ett område som vi bedömer kan förbättras är användningen av räkenskapspåståenden. I planeringsfasen identifieras räkenskapspåståenden endast för räkenskapsposter som är förknippade med högre risk för väsentliga fel eller betydande risker. Detta är ett metodval, där räkenskapsposter med låg risk omfattas av basgranskningsprogrammet.

Basgranskningsprogrammet som har utformats av metodenheten, täcker relevanta risker och räkenskapspåståenden för de poster i den finansiella redovisningen som granskas. Ändå finner vi det svårt att bedöma om så faktiskt är fallet i de enskilda uppdragen. Vi funderar också på användningen av standard granskningsprogram som basgranskningsprogrammen är, minskar möjligheten för oerfarna revisorer att utveckla sitt professionella omdöme i samband med att de granskar räkenskapsposter med låg risk för väsentlig fel. Vi undrar om de oerfarna revisorerna bara får möjlighet att utveckla sin förmåga till bedömning om de arbetar med granskning av räkenskapsposter som bedömts ha hög risk eller betydande risk, och inte utvecklar förmågan att bedöma om en granskningsåtgärd är lämpligt utformad för att granska räkenskapspåståendet där risken bedöms vara låg. Enligt den information vi fått baseras en hel del uppdrag enbart på standardrevisionsprogrammet, varför många revisorer inte kommer att få erfarenhet av att reflektera över tillräcklig insamling av lämpliga revisionsbevis om deras granskningsarbete kopplas bort från räkenskapspåståenden.

3.21 Standardrevisionsprogrammen tycks täcka de relevanta räkenskapspåståendena, men det finns ingen tydlig koppling mellan granskningsåtgärder enligt standardrevisionsprogrammen och planerade ytterligare granskningsåtgärder på nivån för räkenskapspåståenden. Det gäller främst koppling av vad som ska granskas, när granskningen ska genomföras, och omfattningen av granskningen¹³. Om räkenskapspåståenden skulle användas i dessa standardrevisionsprogram skulle inte bara standardnivån nås, det skulle sannolikt också indirekt stärka revisorernas fokus när de utför granskningsåtgärder och sammanfattar iakttagelser. Vi tror att ett standardprogram ännu tydligare skulle kunna ta upp räkenskapspåståenden som behandlas i granskningsakterna, och rekommenderar att Riksrevisionen överväger att ta med dem vid utveckling av nästa granskningsverktyg. Räkenskapspåståendena kan uttryckligen tas upp i ett standardprogram utan att standardiseringen påverkar resursutnyttjandet negativt.

3.22 En annan observation från planeringsfasen gäller riskbedömningen. Det finns i praktiken tre risknivåer:

- Låg: omfattas av standardprogrammet
- Risk för väsentliga fel
- Betydande risk

Allt detta är i enlighet med standarderna, men den nya Issai 2315 är mer explicit när det gäller att bedöma sannolikheten och omfattningen av riskerna för väsentliga fel. Detta är kanske ett område där Riksrevisionens hållning är mer kopplad till att följa standarder snarare än att utveckla ett metodiskt förhållningssätt, vilket vi hänvisar till i punkt 0, men vi rekommenderar starkt att myndigheten bryter ned varje risk i sannolikhet och omfattning, bedömer var och en av dessa separat och avslutar med en kombinerad bedömning. Nedbrytningen är användbar i kommunikationen med granskningsobjekt och skapar medvetenhet om områden som påverkar den bedömda sannolikheten för risker som påverkar den finansiella redovisningen – och som granskningsobjektet ofta har möjlighet att mildra. Omfattningen är ofta given, till exempel genom att balansens storlek bedöms mot väsentlighet och andra poster i den finansiella redovisningen, men att diskutera sannolikheten för fel med ledningen kan ge en tydligare koppling mellan revisorns bedömning och ledningens påverkan på den. Vi konstaterar att Riksrevisionen här har uppdaterat sin vägledning efter antagandet av den nya Issai 2315.

¹³ ISSAI 200: 83.

Genomförande

3.23 Vår utvärdering av genomförandefasen i de fem granskningarna visar att granskningsåtgärderna är i enlighet med standarderna samt myndighetens egna regler och rutiner. De är väldokumenterade, utförligt beskrivna och lätta att följa. Vi finner också att granskningarna mestadels följer interna urvalsrutiner för att säkerställa tillräckliga faktaunderlag och att teamen har utformat lämpliga granskningsåtgärder för att ta itu med både risker och räkenskapspåståenden i samband med åtgärden.

3.24 I ett uppdrag ser vi att den granskade räkenskapsposten endast verkar ha åtgärdats genom test av kontroller, vilket inte är tillräckligt. Den ansvariga revisorn förklarar för oss att det var tester med dubbla syften, samt medger att detta kunde ha förklarats tydligare i granskningsakten. Vi instämmer i revisorns bedömning, men tycker att det vore bra att ge mer vägledning om att använda och dokumentera tester med dubbla syften än vad vi hittar i underlaget (med förbehållet att vi inte har granskat den vägledning Riksrevisionen tillhandahåller via FAR). Tester med dubbla syften kan vara mycket effektivt, men när de baseras på stickprov är det viktigt att teamet dokumenterar i granskningsakten att det insamlade urvalet uppfyller både tillräcklighetskraven för ett kontrolltest och ett substansstest av detaljer¹⁴.

3.25 Ett annat område vi ifrågasätter är Riksrevisionens stickprovsverktyg för substansstester av detaljer. Riksrevisionen använder ett icke-statistiskt heuristiskt verktyg baserat på kontobalansstorlek, arbetsväsentlighet, antal poster och riskbedömning. Det är ett acceptabelt verktyg, men enligt vår bedömning endast om det inte finns några iakttagelser i den genomförda granskningen. Riksrevisionens verktyg använder arbetsväsentlighet i sin helhet för att bestämma urvalsstorleken. Andra heuristiska modeller som vi har arbetat med har fler parametrar, såsom förväntat fel och acceptabelt fel. Förväntat fel skulle normalt vara noll för många av räkenskapsposterna i uppdragen vi utvärderat, men acceptabelt fel är ett mer flexibelt sätt att använda arbetsväsentlighet. Acceptabelt fel sätts vanligtvis till arbetsväsentlighet som maximum och justeras till ett lägre värde baserat på tidpunkten för testet och/eller andra fel som redan finns i den finansiella redovisningen. Ett problem med Riksrevisionens tillvägagångssätt är att om revisionsteamet i slutet av en granskning skulle hitta fel som de bedömer är nästan väsentliga, kan de behöva gå tillbaka och utöka omfattningen av tidigare tester för att säkerställa att det inte finns några ytterligare fel som gör att de ackumulerade felen hamnar över väsentlighetsgränsen. Det är ofta tillrådligt att sätta acceptabelt fel något lägre än arbetsväsentlighet för att ytterligare minska upptäcktsrisken tidigt i uppdraget och höja det till närmare arbetsväsentlighet mot slutet av granskningen. Därför är tidsaspekten viktig i en granskningsplan. Det är också användbart att ha ett verktyg som är tillräckligt flexibelt för att inrymma okorrigerade iakttagelser nära väsentlighet mot slutet av granskningen. Metodenheten har även informerat oss om att de var besvärade av att deras urvalsmodell används som grund för att förutspå fel. Vi har ställt den norska Riksrevisjonens modell till Riksrevisionens förfogande. Den borde erbjuda en lösning, men den kommer bara att förutspå fel på mindre poster.

Avslutning och rapportering

3.26 Vår utvärdering visar att alla fem granskningsuppdrag har slutförts korrekt med en lämplig utformat revisionsberättelse. Bedömningarna är väl dokumenterade i MKI/Pentana. Såsom nämns i punkt 0 har teamen en utmärkt rutin för att utvärdera granskningen i slutet av uppdraget och föra lärdomar vidare till nästa års granskning. Vi finner också att revisionsberättelsen överensstämmer med Issai-standarderna.

¹⁴ Enligt ISSAI 2330: A23 ska ett test med dubbla syften utformas och utvärderas med beaktande av varje syfte med testet separat. Vår tolkning är att detta sträcker sig till hur många poster som behöver ingå i urvalet.

3.27 Ett förbättringsområde som vi föreslår gäller den fråga som tas upp i punkt 0 angående räkenskapspåståenden, och den fråga vi lyfter om att följa standarder kontra att integrera en metod¹⁵ i det digitala granskningsverktyget. MKI/Pentana saknar möjlighet att spåra sambanden mellan räkenskapspåståenden, risker och utförda åtgärder. Detta är en användbar funktion som finns i många typer av digitala granskningsverktyg, och den kan göra avslutningsfasen mycket effektivare genom att generera rapporter som bekräftar att räkenskapspåståenden och revisionsrisker som identifierats under planeringen har reducerats till acceptabelt låga nivåer. I MKI/Pentana måste granskaren spåra varje risk och räkenskapspåstående manuellt för att säkerställa tillräcklig täckning. Vi observerar att granskningen bekräftade att täckningen var tillräcklig och ändamålsenlig baserat på den granskning som utförts enligt plan. Vi har svårt att bekräfta detta, både med tanke på bristen på räkenskapspåståenden i standardrevisionsprogrammet och behovet att manuellt spåra risker mot åtgärder. Vi rekommenderar därför att sådan funktionalitet byggs in i nästa digitala granskningsverktyg, eftersom det ger möjlighet att effektivisera avslutningsprocessen och minska risken att utelämnat relevant täckning av räkenskapspåståenden.

Övrigt

Möjligheter till effektivisering genom statlig standardisering

3.28 Riksrevisionen förser sina revisorer med centralt utförda analyser, till exempel extremvärden som kan indikera väsentliga fel, bedrägerier etc. Data för denna analys samlas in från lönelistan. Dessutom tillhandahålls uppgifter från Hermes (statsräkenskaperna) för analysändamål. Även tredjepartsdata från myndigheter som Ekonomistyrningsverket (ESV) används för analys. Till exempel ger information från en kontraktsdatabas för hyresavtal viktiga underlag för analys av driftskostnadernas storlek. Detta är exempel på mycket kostnadseffektiv användning av dataanalys som stöd för granskning. Under den kollegiala granskningen är det uppenbart att det finns en yttre faktor som särskilt hindrar utveckling av datorbaserad analys.

3.29 Sverige har en obligatorisk standardkontoplan (*S-kontoplan*, *statliga inrapporteringskoder*) för statliga konton i Hermes men saknar obligatoriska standardkoder för kontoplanen (*standard BAS-kontoplan*). Därför kan ett granskningsobjekt teoretiskt sett använda vilken finanskontoplanskod det vill så länge finanskontokoden är kopplad till rätt standardkod för statligt konto.

3.30 Avsaknaden av obligatoriska fasta standardkontokoder begränsar insynen och alla former av analys och effektiva substansanalytiska åtgärder, inklusive insamling och tolkning av data från räkenskaperna och årsredovisning, särskilt från mer än ett granskningsobjekt. Riksrevisionen skulle ha stor nytta av om den kontoplansstandard för kontokoder som Ekonomistyrningsverket (ESV) har tagit fram, blir obligatorisk och införs i den offentliga sektorn. Det skulle också öka effektiviteten inom den årliga revisionen. I stället för att varje revisor gör sin egen analys skulle insamling av data från olika revisionsobjekt med hjälp av samma skript i effektiva dataanalysverktyg göra det möjligt för Riksrevisionen att tillhandahålla i princip fullständiga analyser, som sedan bara behöver bedömas av revisionsteamet. Det skulle förbättra effektiviteten och öka mervärdet för granskning och planering.

¹⁵ Med metodiskt förhållningssätt menar vi en struktur i granskningsstödssystemet som fångar upp sambanden mellan risker, räkenskapspåståenden, analyser och rutiner, vilket ger en tydligare illustration av den röda tråd som löper genom granskningen.

3.31 Vi rekommenderar att Riksrevisionen uppmanar regeringen att genomföra detta. Enbart fördelarna för Riksrevisionen kanske inte räcker som argument, så vi rekommenderar att också insynsargumentet förs fram: en standardiserad kontoplan gör det möjligt för allmänheten att på en avsevärt mer detaljerad nivå se vad revisionsobjekten använder sina pengar till. Det skulle vara värdefullt för offentlig insyn, liksom för forskning. Sådan standardisering infördes i Norge 2014 och gjorde det möjligt att skapa portalen www.statsregnskapet.no, där det finns interaktiva diagram som allmänheten kan använda för att jämföra och analysera hur statliga verksamheter spenderar sina pengar.

Bilagor

Bilaga 1: Process för effektivitetsrevision

Riksrevisionen ställde den generiska processen för effektivitetsrevision till den kollegiala granskningens förfogande.



Bilaga 2: Utdrag ur vägledning för revision

Projektledare

Projektledaren ansvarar för att leda revisionen.

Projektledarens ansvar omfattar att utföra den revision som bestämts i enlighet med projektplanen och revisionsutformning genom

- planering, hantering och uppföljning av revisionsarbetet samt fördelning av uppgifter i projektgruppen
- säkerställande att dokumentationen i varje fas av processen är av överenskommen kvalitet
- insamling och beredning av synpunkter från anställda som kan ha specialkunskaper i frågan, såsom särskilda metoderådgivare eller andra medarbetare på myndigheten
- information om revisionen till granskningsobjekten, inklusive berörda departement, och i övrigt efter behov
- kontakt med rättsavdelningen och kommunikationsavdelningen efter behov, och tillhandahållande av information, exempelvis huruvida revisionens inriktning eller planering förändras
- information till avdelningschefen om hur revisionen fortskrider och om det finns risk för större avvikelser från revisionens utformning eller projektplan
- information till avdelningschefen om åsiktsskillnader i väsentliga frågor.

Bilaga 3: Ledningsinformation

Produktionsplan

Granskning	Projektplan			Jämförelse mellan projektplan och reviderat publiceringsdatum			
	Publ. enl. urspr. PP	Timmar	Publ. rev vid GR	Planerat	Faktiskt	Varians	Åtgärd
Försvarsmaktens personalförsörjning av soldater och sjömän	202112	3 983	202205	2021-12-01	2022-05-01	151	Fördröjd
Statens pandemistöd till idrott och kultur	202204	2 604		2022-04-01	--01	Ingen revidering	Ingen ändring
Statens bidragsgivning till civilsamhällets organisationer	202211	2 866		2022-11-01	--01	Ingen revidering	Ingen ändring
Granskning av de statliga servicekontoren	202212	3 404		2022-12-01	--01	Ingen revidering	Ingen ändring
Polisens hantering av mängdbrott	202302	3 590		2023-02-01	--01	Ingen revidering	Ingen ändring
Samhällets informations- och cybersäkerhet	202303	3 371		2023-03-01	--01	Ingen revidering	Ingen ändring
Kostnadsberäkningar och konsekvensanalyser bakom genomförda reformer	202204	2 590	202206	2022-04-01	2022-06-01	61	Fördröjd
Myndigheters åtgärder för att förebygga och hantera trakasserier mot statligt anställda	202210	3 000		2022-10-01	--01	Ingen revidering	Ingen ändring
Miljömässigt ansvarsfull upphandling	202206	3 200	202210	2022-06-01	2022-10-01	122	Fördröjd
Regeringens hantering av ändringsbudgetar under pandemin	202206	2 430		2022-06-01	--01	Ingen revidering	Ingen ändring
Regeringens lokalisering av myndigheter utanför Stockholm	202211	4 821	202209	2022-11-01	2022-09-01	-61	Framskjuten
Sidas arbete med val av samarbetspartner och biståndsform	202202	3 154	202205	2022-02-01	2022-05-01	89	Fördröjd
Statens arbete med att säkerställa skyddsutrustning under coronapandemin	202202	3 489	202205	2022-02-01	2022-05-01	89	Fördröjd
Statens tillsyn av öppenvårdsapotek och handel med läkemedel	202205	3 000		2022-05-01	--01	Ingen revidering	Ingen ändring
Statens insatser för kortare väntetider i vården	202212	3 960		2022-12-01	--01	Ingen revidering	Ingen ändring
Statens insatser för att motverka vårdskador och missförhållanden i vården och omsorgen om äldre	202211	3 549		2022-11-01	--01	Ingen revidering	Ingen ändring
Det nationella smittskyddet	202303	3 478		2023-03-01	--01	Ingen revidering	Ingen ändring

Granskning	Projektplan			Jämförelse mellan projektplan och reviderat publiceringsdatum			
	Publ. enl. urspr. PP	Timmar	Publ. rev vid GR	Planerat	Faktiskt	Varians	Åtgärd
Insatser till unga med funktionsnedsättning i övergången in från skola till arbetsliv	202212	3 905	202202	2022-12-01	2022-02-01	-303	Framskjuten – observera att ursprungligt reviderat datum var 2020-02, vilket antas vara ett skrivfel och justerades till 2022
Sjukskrivningsprocessen, hyrläkare och digitala läkarbesök	202109	3 360	202203	2021-09-01	2022-03-01	181	Fördröjd
I väntan på dom – migrationsdomstolarnas handläggningstider i asylmål (RiR 2022:5)	202203	3 260	202110	2022-03-01	2021-10-01	-151	Framskjuten
Systemet för hantering av offentliga biträden i migrationsärenden	202206	2 981	202205	2022-06-01	2022-05-01	-31	Framskjuten
Systemet med spårbyte från asyl- till arbetskraftsinvandring		2 932	202209	--01	2022-09-01	Ingen revidering	Ingen ändring
Statens insatser för likvärdig betygsättning	202208	2 900	202210	2022-08-01	2022-10-01	61	Fördröjd
Den statliga lönegarantin – förekomst av missbruk och myndigheternas kontrollarbete (RiR 2022:4)	202203	4 140		2022-03-01	--01	Ingen revidering	Ingen ändring
Kontrollen och uppföljningen av statens stöd till studieförbunden	202203	5 518	202208	2022-03-01	2022-08-01	153	Fördröjd
Skolverkets uppdrag att tillhandahålla statistik om grund- och gymnasieskolor	202208	2 400		2022-08-01	--01	Ingen revidering	Ingen ändring
Fungerar skolpengen som det var tänkt för skolans huvudmän och dess elever?	202206	4 506		2022-06-01	--01	Ingen revidering	Ingen ändring
Uppfyller Samhall sitt uppdrag?	202304	5 610		2023-04-01	--01	Ingen revidering	Ingen ändring
Statens insatser inom den regionala utvecklingspolitiken	202204	2 890		2022-04-01	--01	Ingen revidering	Ingen ändring
Konsumentverkets tillsyn	202205	2 499		2022-05-01	--01	Ingen revidering	Ingen ändring
Statens arbete mot invasiva främmande arter	202206	2 990	202205	2022-06-01	2022-05-01	-31	Framskjuten
Statliga insatser för att attrahera investeringar i datahallar	202206	2 690		2022-06-01	--01	Ingen revidering	Ingen ändring
Transportstyrelsens tillsyn	202211	2 900		2022-11-01	--01	Ingen revidering	Ingen ändring

Granskning	Projektplan			Jämförelse mellan projektplan och reviderat publiceringsdatum			
	Publ. enl. urspr. PP	Timmar	Publ. rev vid GR	Planerat	Faktiskt	Varians	Åtgärd
Statens insatser för att motverka tåg förseningar	202212	3 170		2022-12-01	--01	Ingen revidering	Ingen ändring
Statens arbete för klimatanpassningar av den byggda miljön		3 154	202211	--01	2022-11-01	Ingen revidering	Ingen ändring

Bilaga 4: Publicerad rapportchecklista för effektivitetsgranskning, till granskare

Omfattning och motivering:
- Förklarar rapporten tydligt sammanhanget och motiveringen för granskningen och dess koppling till Riksrevisionens eller avdelningens riskbedömningar?
- Är rapportens omfattning och inriktning tydlig?
Viktigaste iakttagelser:
- Är de viktigaste iakttagelserna tydligt och kortfattat sammanfattade?
- Kan sammanfattningen läsas som ett fristående dokument (som tydligt och kortfattat förmedlar de viktigaste iakttagelserna)?
- Är sammanfattningen en rättvis och balanserad återspeglning av arbetet som helhet?
- Stöder huvudtexten sammanfattningen?
- Om det inte finns någon sammanfattning – är de viktigaste iakttagelserna och slutsatserna tydliga för läsaren?
Syfte:
- Motsvarar rapporten den angivna omfattningen och motiveringen?
- Behandlar rapporten målen och de centrala frågorna på ett uttömmande sätt?
Faktaunderlag:
- Stöds bedömningarna i rapporten av robusta faktaunderlag och analyser?
- Är det lätt för läsaren att förstå hur iakttagelserna bygger på underliggande fakta?
Rekommendationer:
- Är rekommendationer möjliga att följa och "smarta" (specifika, mätbara, uppnåbara, realistiska, tidsbundna), med hänsyn till begränsningar och beroenden?
- Stöds rekommendationerna på faktaunderlag, och är de tydligt kopplade till granskningens iakttagelser?
- Finns det viktiga iakttagelser utan förknippade rekommendationer där sådana kunde förväntas?
- Är det tydligt vem som ansvarar för att rekommendationerna följs?
- Kommer det att vara möjligt att mäta utvecklingen och kontrollera när/om rekommendationer har följts?
Vilken utveckling har skett när det gäller att följa rekommendationerna?
o Är det sannolikt att de kommer att leda till betydande förbättringar avseende valuta för pengarna?
o Om det inte finns några rekommendationer, framgår det tydligt varför?
Presentation och innehåll:
- Är det lätt för läsaren att förstå hur den presenterade informationen bygger på underliggande fakta?
- Är rapporten balanserad, vederhäftig och övertygande?
- Är rapportens huvuddel välstrukturerad?
- Är syftet med varje kapitel tydligt?
- Är berättelsen sammanhängande?
- Är iakttagelserna tydliga genom hela rapporten?
- Innehåller rapporten bara innehåll som stödjer dess omfattning och syfte?
- Är rapporten begriplig för icke sakkunniga?
Presentation av analys:
- Innehåller rapporten relevant <u>kvantitativ information</u> om kostnader, fördelar och resultat?
- Innehåller rapporten relevant <u>kvalitativ information</u> ?

Om svaret på någondera frågan är nej, framgår det tydligt varför i kapitlen om syfte och metod?
Grafik:
- Används grafik på lämpligt sätt?
- Är grafiken konsekvent, tydligt presenterad och tydligt förklarad?
Metoder:
- Är granskningsmetoden tydlig?
- Innehåller rapporten lämpliga utvärderingskriterier och metoder?
- Är det tydligt hur och varför granskningen har använt primära och sekundära datakällor?
- Anges metoden tydligt och tillräckligt detaljerat för att styrkan och kvaliteten hos uppgifterna/faktaunderlaget ska kunna bedömas?
- Innehåller rapporten diskussioner om begränsningarna för de data eller analyser som presenteras där detta rimligen kan förväntas?
Kommentarer i ett vidare perspektiv – för att bidra till Riksrevisionens lärande samt förbättrad variation och kvalitet hos åstadkomna resultat, samt för att framhålla statens ansvar och bidra till att förbättra utförandet av offentliga tjänster:
- Har granskaren några förslag på förbättringar av rapporten?
- Finns det något annat som granskaren skulle ha velat få utfört, eller inkluderat i eller utelämnat från omfattningen?

Bilaga 5: Frågor till granskare som intervjuar revisionsteam

Frågor för granskning av granskningsförslag

- Hur passar förslaget in i avdelningens granskningsportfölj? Finns det en koppling till riskanalysen i granskningsplanen?
- Hur förhåller sig granskningsförslaget till målet att täcka alla väsentliga delar av ett utskotts ämnesområden under en mandatperiod?
- Finns det tidigare eller pågående granskningar eller framtida förslag från andra avdelningar, med koppling till liknande problemområden?
- Innefattar förslaget utgiftsområden som hör till olika granskningsobjekt?
- Finns det tillräckligt med resurser och rätt kompetens för att starta och genomföra granskningen i enlighet med granskningsförslaget?
- Är den samlade bedömningen att granskningsförslaget är relevant?
- Täcker det in statliga åtaganden eller verksamhet med koppling till viktiga samhällsfrågor?

Relevans och väsentlighet

- Gäller granskningen statens verksamhet/åtgärder/åtaganden, och ryms den inom Riksrevisionens granskningsmandat? Är det tydligt vem som ska granskas?
- Är det tydligt huruvida riksdagen har satt upp några konkreta mål för verksamheten, vad som följer av riksdagsbeslutet eller om ansvarigt utskott efterfrågat något speciellt i frågan?
- Har granskningen ett grundläggande fokus på resultat, det vill säga hushållning, resursutnyttjande eller måluppfyllelse?
- Finns det indikationer på problem med måluppfyllelse eller resursutnyttjande, och kan dessa problem utgöra en ineffektivitetsrisk för staten?

Frågor vid uppläggsseminarium

- Beskriver den övergripande revisionsfrågan, delfrågorna och avgränsningarna tydligt granskningens inriktning och omfattning?
- Finns det förutsättningar för att analysera orsakerna till problemen, och förutsättningar för att ge rekommendationer som kan bidra till att lösa problemen?

Skäl för granskning

- Är granskningen välmotiverad baserat på kriterierna relevans, väsentlighet, mervärde och tidpunkt samt genomförbarhet?
- Är den verksamhet som ska granskas tydligt definierad?

Genomförbarhet och granskningsutformning

- Är den övergripande revisionsfrågan formulerad på ett sådant sätt att det finns en tydlig koppling till problemen och statlig(t) verksamhet/insats/åtagande som granskas? Är granskningen inriktad på att bedöma verksamhetens hushållning, resursutnyttjande och/eller måluppfyllelse?

- Är kopplingen mellan den övergripande revisionsfrågan och delfrågorna tydlig, så att svaren på de samlade frågorna ger underlag för att besvara den övergripande revisionsfrågan?
- Är avgränsningar tydligt beskrivna och motiverade?
- Är bedömningskriterierna väl beskrivna och logiska ur den övergripande revisionsfrågans perspektiv?
- Är bedömningskriterierna rimliga och användbara utifrån rimliga krav som kan ställas på statliga aktörer?
- Är bedömningskriterierna formulerade på sådant sätt att de har koppling till var och en av delfrågorna?
- Har bedömningskriterierna operationaliserats, eller har det klargjorts hur det ska göras under granskningens gång?
- Metod för informationsinsamling och analys
- Är de valda metoderna lämpliga och tillräckliga för att ge ett tillförlitligt underlag för att besvara varje delfråga?
- Är de metoder som valts för informationsinsamling och analys, inklusive eventuella stickprov, väl beskrivna och specificerade? Är det tydligt vilka metoder som ska användas för varje delfråga?
- Diskuteras för- och nackdelar med valda metoder?
- Har de valda metoderna testats och bedömts som tillförlitliga, tillräckliga och genomförbara för det aktuella fallet?
- Är de föreslagna resurserna och tidsåtgången realistiska? Har några risker beaktats?
- Avviker resurser och tidsplan från granskningsförslaget?

Frågor för granskning vid rapportseminarium

Relevans och användbarhet

- Är effektiviteten hos statlig verksamhet eller regeringens åtaganden föremål för granskning baserat på ekonomisk förvaltning (hushållning), resursutnyttjande (effektivitet) och måluppfyllelse (genomslag)?
- Tillför granskningen mervärde genom att presentera nya kunskaper och möjligheter till förbättring?
- Innehåller rapporten all nödvändig information för att besvara den övergripande revisionsfrågan och delfrågorna?
- Är rapporten tillräckligt tydlig för att möjliggöra för läsaren att förstå hur vi har kommit fram till våra iakttagelser och slutsatser på det aktuella området?
- Har det tydligt motiverats varför granskningen har utförts? Är granskningen insatt i ett sammanhang, kopplat till verksamhetens mål, risker, problem osv.?
- Analyserar vi orsakerna till, och föreslår lösningar på, de problem och brister som identifieras i granskningen?
- Är rekommendationerna riktade till dem som ansvarar för de granskade frågorna?

Transparens och trovärdighet

- Är kopplingarna tydliga? Hur hänger den övergripande revisionsfrågan och delfrågorna, bedömningskriterierna, metoderna, iakttagelserna, slutsatserna och rekommendationerna ihop – den "röda tråden"?
- Stöds iakttagelserna av tillförlitliga och tillräckliga faktaunderlag?
- Är textavsnitt av olika slag tydligt åtskilda: beskrivande avsnitt, iakttagelser, slutsatser och rekommendationer?
- Är texten objektiv? Visar den granskningens utgångspunkter, presenteras och analyseras fakta objektivt och logiskt?
- Är texten balanserad och rättvis? Presenteras både positiva och negativa iakttagelser, sätts brister in i sina sammanhang och är kritiken motiverad med hänsyn till omständigheterna?
- Finns det klichéartat språk eller värdeladdade ord?
- Analyserar och redovisar vi hur avgränsningarna och osäkerheterna i data, metod och analys kan ha påverkat slutsatserna?

Tillgänglighet och läsvänlighet

- Är sammanfattningen, huvudtexten och bilagorna anpassade efter respektive målgrupps behov och kunskapsnivå?
- Har rapporten en tydlig och logisk struktur? Behandlas frågor i ett sammanhang så långt det är möjligt?
- Framhäver rubriker och sammanfattningar de viktiga budskapen, kommer det viktigaste först i avsnitt och stycken?
- Är de ord som används i rapporten enkla och korta snarare än långa? Förklaras termer och begrepp, och används de konsekvent? Är språket korrekt och enhetligt?

Bilaga 6: Urval av granskningar från den årliga revisionen

Vi valde ut fem granskningsuppdrag från den årliga revisionen för utvärdering:

- Skatteverket
- Polisen
- Myndigheten för press, radio och tv
- Myndigheten för stöd till trossamfund
- Högskolan Kristianstad

Teamet från norska Riksrevisjonen fick en lista över alla granskningsuppdrag, med information om informationssäkerhetsfrågor, budgetstorlek och uppgifter om vilka enheter som ansvarade för granskningen. Vi försökte välja granskningsuppdrag där vi hade liknande erfarenhet från granskning av vår egen statsförvaltning samt även få en stor variation i storlek på granskningsuppdraget och olika ansvariga team. Vi hade problem med ett av de mindre uppdragen eftersom ansvarig revisor hade slutat hos Riksrevisionen eller var tjänstledig. Vi sökte då nya uppdrag tills vi hittade ett vars personal vi kunde intervjua. Beslutet om vilka granskningar som skulle utvärderas fattades enbart av teamet från Riksrevisjonen.