

REVISION AV REVISIONEN

Granskning av revisionen i Västra Götalandsregionen

Runo Axelsson

Nordiska högskolan för folkhälsovetenskap

Ulf Persson

Västerbottens läns landsting

1. INLEDNING

1.1. Bakgrund

Den kommunala revisionen i Sverige har till uppgift att granska styrelser, nämnder och förvaltningar, samt verksamheten i kommunala aktiebolag. Revisionen består av förtroendevalda revisorer som arbetar självständigt men på fullmäktiges uppdrag och med stöd av tjänstemän som är sakkunniga inom olika verksamhetsområden.

Revisionen i Västra Götalandsregionen består av elva ordinarie förtroendevalda revisorer med lika många ersättare. Till sitt stöd har de en revisionsenhet med tio sakkunniga tjänstemän, som arbetar under ledning av en revisionsdirektör. Verksamheten är geografiskt utspridd med kontor på flera orter för att svara mot regionens speciella förutsättningar. Denna organisation infördes i samband med att regionen bildades 1998.

Revisionen genomför årliga granskningar både av verksamheten och av den ekonomiska redovisningen inom regionen. Detta innebär att revisionen omfattar både förvaltningsrevision och redovisningsrevision. Både verksamheten och redovisningen granskas utifrån en bedömning av risk och väsentlighet, samt på grundval av s.k. god revisionsssed. Granskningen av redovisningen utförs huvudsakligen av upphandlade externa revisorer. Granskning av verksamheten utförs både av egna anställda och av externa konsulter.

Revisionen i Västra Götalandsregionen har utvecklat arbetsformer som förutom den ansvarsprövande roll som kommunallagen föreskriver även innebär en stödjande och främjande roll gentemot verksamheten och dess företrädare. Det innebär bl.a. en prioritering av förvaltningsrevision framför redovisningsrevision. En grundläggande tanke är att den årliga granskningen av verksamheten ska ske i dialog mellan revisorerna och de olika styrelserna, nämnderna och förvaltningarna. Granskningen inriktas på styrning och intern kontroll, vilket sker genom tillämpning av en särskild modell (COSO). Ambitionen är att åstadkomma ”rena” revisionsberättelser, d.v.s. rapporter utan anmärkningar.

Under de senaste åren har det blivit vanligt att även revisionsverksamhet utsätts för återkommande granskning. Syftet är att stödja, främja och utveckla denna verksamhet. Det finns olika former för granskning av revisionsverksamhet. En modell för återkommande granskning har utvecklats med förebild från s.k. trepartsrevision inom det medicinska området. En sådan granskning av revisionen i Västra Götalandsregionen genomfördes senast år 2000. Det är därför hög tid för en ny revision av revisionen.

1.2. Uppdraget

Revisionsdirektören i Västra Götalandsregionen har begärt en granskning av revisionsverksamheten i regionen. Syftet med granskningen är ”att göra en bedömning av hur revisionens arbets- och funktionssätt uppfattas, dels från olika intressenters sida och dels från olika perspektiv, samt att ange tänkbara utvecklings- och förbättringsområden”. Granskningen skall, liksom revisionen, utgå ifrån kommunallagens krav och god revisionsssed.

Enligt direktiven ska särskilt intresse riktas mot revisionens arbetssätt, vilket enligt de fastställda målen för verksamheten bl.a. ska präglas av hög kompetens och genomföras med ett kommunikativt förhållningssätt. Hur kommunicerar revisionen? Uppfyller revisionen kravet på ett kommunikativt arbetssätt?

I direktiven påpekas vidare att en god revisionsfunktion måste uppfattas som attraktiv från de granskades sida och därmed få en högre legitimitet än den som enbart tillskrivs genom lagstiftningen. Har revisionen i Västra Götalandsregionen en förtjänad legitimitet? Är regionens revision på rätt väg? Hur kan revisionen utvecklas vidare?

För att genomföra denna revision av revisionen har två externa granskare tillkallats: Runo Axelsson, professor vid Nordiska högskolan för folkhälsovetenskap i Göteborg, och Ulf Persson, revisionsdirektör vid Västerbottens läns landsting i Umeå.

1.3. Genomförande

Den begärda granskningen av revisionen i Västra Götalandsregionen har genomförts under oktober, november och december 2005. Den föreliggande rapporten har sedan färdigställts under januari och februari 2006.

Granskningen bygger på studier av rapporter, promemorior och verksamhetsberättelser från revisionen, samt totalt 26 intervjuer med strategiskt utvalda personer. Urvalet omfattade förtroendevalda revisorer, sakkunniga tjänstemän, representanter för olika intressenter inom Västra Götalandsregionen, samt externa revisorer och konsulter. Totalt intervjuades tre förtroendevalda revisorer, tre sakkunniga, sex ledande politiker inom regionstyrelsen och regionfullmäktige, tre ledande tjänstemän inom regionkansliet, fem ledande tjänstemän inom olika förvaltningar, samt tre externa revisorer och tre externa konsulter.

Intervjuerna genomfördes som samtal med de utvalda personerna. Samtalen styrdes av en intervjuguide som omfattade sex huvudsakliga frågeområden: revisionens roll och arbetssätt, inriktningen på verksamheten, revisionens kompetens, dess förhållningssätt, dess legitimitet, dess styrkor och svagheter, samt revisionen i framtiden. Intervjutiden varierade, men de flesta intervjuerna tog en och en halv till två timmar i anspråk.

Intervjuerna gjordes med ett undantag av båda granskarna tillsammans och dokumenterades i parallella anteckningar. Dessa har sedan sammanställts och bearbetats i en process, där olika intryck och tolkningar har stämts av mot varandra. Detta innebär samtidigt en validering av resultaten i enlighet med kvalitativ forskningsmetodik.

Förhoppningsvis är det en rättvisande bild av revisionen i Västra Götalandsregionen som framträder som resultat av denna granskning, trots ett begränsat urval av intervjupersoner och en tidsmässigt ganska begränsad insats. De resultat som redovisas bygger på faktiska bedömningar som har gjorts av revisorer, deras sakkunniga, representanter för viktiga intressentgrupper inom regionen, samt externa revisorer och konsulter. Dessa bedömningar har sedan analyserats och relaterats till lagstiftning och god revisionsdåd i kommunal förvaltning.

Ett speciellt tolkningsproblem i detta sammanhang har varit att även om revisionen har valt ett stödjande och främjande arbetssätt så har den också en ansvarsprövande roll enligt lagstiftningen. Det finns därför alltid en intressemotsättning mellan revisionen och dess granskningsobjekt. Detta innebär att en kraftfull och kritisk revision kan uppfattas som något negativt, medan en svag och foglig revision kan uppfattas mera positivt. Denna motsättning kan ha påverkat bedömningarna av revisionen från vissa intressegrupper.

2. RESULTAT

Resultaten av granskningen återspeglar både urvalet av intervjupersoner och de frågor som diskuterats med dessa. Den följande resultatredovisningen utgår ifrån de olika frågeområdena i intervjuguiden och presenterar de olika bedömningar som framkommit inom och mellan de olika grupperna av intervjupersoner. Granskarnas egna bedömningar görs i slutet av varje avsnitt samt i det avslutande kapitlet, där slutsatserna av hela granskningen samt tänkbara utvecklings- och förbättringsområden presenteras.

2.1. Roll och arbetssätt

Som tidigare nämnts har revisionen i Västra Götalandsregionen utvecklat ett arbetssätt som innebär en satsning på förvaltningsrevision, samt en stödjande och främjande roll gentemot verksamheten och dess företrädare. Både de förtroendevalda revisorerna och tjänstemännen inom revisionsenheten talar om att vara ”proaktiva” och ”tidsnära”. Detta innebär att man har ambitionen att ”ingripa så tidigt som möjligt” för att ge politiker och chefer möjligheter att rätta till brister innan allvarliga problem uppstår.

Det finns hos de intervjuade personerna en genomgående positiv inställning till detta arbetssätt. De upplever att revisionen uppträder stödjande och pådrivande ”med en korrekt betoning av styrning och ledning istället för den traditionella inriktningen på detaljer”. Revisionen har också tonat ner kraven på formell rapportering. Det innebär att ”mera krut” kan läggas på dialog och samspel, vilket leder till konstruktiva lösningar. Revisionen kan fungera som en ”katalysator” i förändringsprocesserna.

Samtidigt innebär det interaktiva och dialogbaserade arbetssättet att revisionen är djupt inne i verksamheten och påverkar den på olika sätt. En av förvaltningscheferna påpekar att ”gränsdragningen mellan revision och verksamhetsledning blir alltmer hårfin”. Det finns anledning att fråga sig ”vad är revisionsansvar och vad är linjeansvar”?

Samma reflektion gör en av de ledande politikerna, som menar att det proaktiva inslaget i revisionens arbete kan komma i konflikt med regionstyrelsens utvecklingsarbete. Enligt hans uppfattning är det regionstyrelsen och förvaltningsledningarna som ska arbeta proaktivt med förändringar, medan revisorerna ska ”komma in i efterhand”.

Det finns också en motsättning mellan den stödjande och främjande roll som revisionen har utvecklat och den ansvarsprövande roll som lagstiftningen föreskriver. Enligt en av förvaltningscheferna kan man inte ägna sig alltför mycket åt ”skuldbeläggning” om man vill åstadkomma förbättringar. Å andra sidan är det svårt att kritiskt granska en verksamhet som man själv har varit med om att utveckla. En av de sakkunniga tjänstemännen på revisionsenheten menar att detta i själva verket är två ”diken” som man måste undvika att hamna i. Det är en mycket svår balansgång som återspeglar den komplexa miljö där revisionen verkar.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns en mycket positiv inställning till det stödjande och främjande arbetssätt som revisorerna har utvecklat, men att detta arbetssätt samtidigt skapar en oklarhet om revisionens roll i förhållande till ledningsorganisationen inom regionen. Det finns anledning att återkomma till detta längre fram. Revisionens dubbla roll att vara både utvecklande och ansvarsprövande innebär samtidigt också en svår balansgång för revisorerna och deras sakkunniga tjänstemän.

2.2. Inriktning

Revisorerna träffar alla styrelser och nämnder minst en gång om året. Vid dessa möten diskuteras verksamheten utifrån den s.k. COSO-modellen, som innebär en rullande treårsplanering av revisionsinsatserna. Det första året ägnas åt styringsmiljön, det andra året åt information och kommunikation, det tredje året åt uppföljning.

Det finns olika uppfattningar om nyttan av denna modell. De förtroendevalda revisorerna och de revisionssakkunniga tycker att modellen ger en bra struktur för de årliga granskningarna. Tjänstemännen inom regionkansliet och de olika förvaltningarna är däremot mera tveksamma. De upplever att modellen försvårar kommunikationen, eftersom regionen i övrigt använder sig av en annan planeringsmodell, s.k. balanserat styrkort. En av de ledande politikerna beskriver COSO-modellen som ”svårbegriplig och plågsam”.

Vid sidan av de årliga granskningarna har revisionsenheten infört ett kontaktmannaskap, som innebär en uppdelning av regionens styrelser, nämnder och förvaltningar mellan de sakkunniga tjänstemännen. Dessa ska ha en kontinuerlig uppsikt över de olika verksamhetsområdena, göra risk- och väsentlighetsbedömningar, samt peka på behov av fördjupade granskningar. Kontaktmannaskapet är dock inte så välkänt bland de intervjuade politikerna och tjänstemännen. En av förvaltningscheferna undrar, ”kontaktmannaskap, vad är det”?

Eftersom det inte är möjligt att göra så många fördjupade granskningar varje år måste revisionen göra medvetna val av granskningsobjekt. Det kan vara frågan om potentiella problemområden som identifierats, eller uppföljning av förändringar som tidigare initierats. Enligt de förtroendevalda revisorerna och de sakkunniga tjänstemännen bestäms och förankras dessa fördjupade granskningar i dialog med de verksamhetsansvariga.

Många av de intervjuade personerna anser att revisionen gör bra, relevanta och intelligenta val av granskningsobjekt. De tycker att revisionen med ”stor träffsäkerhet” har lokaliserat problemområden i verksamheten. ”Revisionen har valt att arbeta med rätt saker.” Det finns dock de som anser att revisionen ibland har valt objekt som har varit ”onödigt kontroversiella” och därigenom skapat mera problem än de löst. Detta skylls på en bristande dialog och förankring av granskningarna, men det måste samtidigt också ställas mot revisionens medvetna val av områden med hög risk och väsentlighet.

Satsningen på förvaltningsrevision innebär att redovisningsrevisionen utförs huvudsakligen av externa revisorer från olika revisionsbyråer, vars tjänster upphandlas för treårsperioder. Granskningen av redovisningen preciseras inte närmare i upphandlingen. Revisionen litar på att byråerna gör ett bra jobb i enlighet med god revisionssed. Externa konsulter används även inom förvaltningsrevisionen, i samband med de fördjupade granskningarna. Dessa konsulter hämtas i allmänhet också från revisionsbyråerna.

Ett flertal av de intervjuade, både politiker och tjänstemän, uttrycker stor tveksamhet till vad de upplever som en alltför omfattande användning av externa konsulter, framför allt inom förvaltningsrevisionen. Flera av dessa konsulter har haft en bristande organisationskunnskap och kulturförståelse, vilket skapar irritation. Det finns en ”konsulttrötthet” i organisationen. Däremot är de externa revisorerna mycket uppskattade för sitt arbete med redovisningsrevision. De upplevs både som kompetenta och förtroendeingivande.

Sammanfattningsvis finns det en positiv inställning till inriktningen på revisionens verksamhet, även om vissa tycker att en del granskningar varit kontroversiella. Detta återspeglar sannolikt den tidigare nämnda intresse motsättning som finns mellan revisionen och dess granskningsobjekt. Det finns också en kritik mot användningen av externa konsulter som, åtminstone delvis, kan vara ett uttryck för samma motsättning.

2.3. Kompetens

När de intervjuade personerna får frågan om revisionens kompetens, talar de framför allt om kompetensen hos de sakkunniga tjänstemännen inom revisionskontoret. Dessa upplevs ha en bred kompetens och en god kännedom om olika verksamhetsområden inom Västra Götalandsregionen. Det är en ”bra blandning av personer” med olika utbildningsbakgrund och olika yrkeserfarenheter. Det finns t.ex. både medicinsk och administrativ kompetens bland de sakkunniga och de har erfarenheter från många olika områden. En av de sakkunniga beskriver sina kollegor som en grupp ”främlingslegionärer”.

Revisionskontoret upplevs genomgående som en kompetent och välfungerande enhet. Med sina kunskaper i verksamhetsfrågor kan de sakkunniga aktivt påverka utvecklingen inom olika områden. De flesta intervjuade tycker också att de sakkunniga har en god förmåga att föra en dialog om angelägna och svåra frågor i samband med styrning och ledning av verksamheten, vilket ger en god draghjälp till ansvariga chefer.

Revisionskontoret har också en stark ledning. Revisionsdirektören beskrivs som en visionär person, som samordnar och ser helheter. ”Han styr, tänker och tar viktiga kontakter.” Svagheten med en sådan ledning är att den är starkt personberoende. Det gäller också organisationen som helhet. Revisionsenheten består av en ganska unik konstellation av personer, som fungerar bra tillsammans på ett informellt sätt, men som alla har uppnått en ganska mogen ålder. Organisationen har ett svagt strukturkapital med få dokumenterade rutiner. Detta innebär en sårbarhet som de intervjuade sakkunniga är oroliga för.

Samtidigt finns det också en medvetenhet om att organisationens omfattning i förhållande till existerande krav och behov gör det svårt att bygga på yngre personer utan tillräckliga erfarenheter. ”Goda erfarenheter kräver i allmänhet ett antal levnadsår.” Dessutom kan det vara svårt att bygga upp formella rutiner utan att byråkratisera verksamheten. Därför måste revisionsenheten lära sig att leva med de generationsväxlingsproblem som oundvikligen kommer att uppstå redan inom en femårsperiod.

Som tidigare nämnts upplevs de externa revisorerna inom redovisningsrevisionen som kompetenta och förtroendeingivande. Dessa är i allmänhet auktoriserade revisorer och deras arbete är kvalitetssäkrat. Flera av de intervjuade upplever däremot att de externa konsulter som anlitas inom förvaltningsrevisionen har en mera blandad kompetens. De tycker att vissa av konsulterna har varit oprofessionella och ibland okänsliga. Vissa konsulter har också visat bristande kunskaper om både organisationen och verksamheten. En av politikerna påpekar att ”vi har inte tid med kursverksamhet”. Det finns dock oklarheter om det är revisionen som har anlitat dessa konsulter, eller om de arbetar på uppdrag av andra aktörer inom regionen, t.ex. förvaltningsledningarna eller internrevisionen.

De förtroendevalda revisorerna upplevs genomgående som ganska anonyma och det finns olika uppfattningar om deras kompetens. Vissa av de intervjuade tycker att de förtroendevalda håller en alltför låg profil och att de sakkunniga tjänstemännen har för stort inflytande. En av

politikerna säger att "svaga revisorer är ett systemfel". Andra intervjuade anser emellertid att de förtroendevalda revisorerna har visat en stor styrka och integritet, som har klarat av att hålla partipolitiken utanför revisionsverksamheten. En av de ledande politikerna tycker också att "revisionen har en hög svansföring".

De flesta intervjuade tycker att rapporterna från revisionen håller en god kvalitet. Det finns dock de som tycker att revisionen producerar alldeles för många rapporter, trots att antalet rapporter har minskat under de senaste åren. Det finns också de som tycker att revisionens rapporter ibland blir "populistiska och retar folk". De flesta tycker att det är positivt att revisionsenheten har anställt en journalist för att göra rapporterna mera läsbara. Det upplevs också positivt att rapporterna diskuteras med de granskade innan de publiceras. Detta innebär en kvalitetssäkring av rapporterna.

Sammanfattningsvis finns det en mycket positiv inställning till revisionskontorets kompetens, medan de förtroendevalda revisorerna upplevs som mera anonyma. Kritiken mot externa konsulter återkommer, liksom synpunkter på att vissa rapporter varit kontroversiella. Detta kan vara ett uttryck för den tidigare nämnda intressemotsättningen. En allvarigare fråga är revisionskontorets sårbarhet. Det finns anledning att senare återkomma till den frågan.

2.4. Förhållningssätt

Det finns stora skillnader i uppfattning mellan de intervjuade personerna när det gäller revisionens förhållningssätt, d.v.s. revisionens sätt att förhålla sig till sitt uppdrag och till de styrelser, nämnder och förvaltningar som de är satta att granska.

Trots ambitionen att arbeta i dialogform upplever vissa av de granskade att de står inför en "tribunal" när de träffar revisionen. Många känner en rädsla för att bli "prickade". Flera av de intervjuade personerna klagar också på en alltför negativ inställning från revisionens sida. Enligt en av de ledande tjänstemännen vore det bra att få diskutera både positiva och negativa utvecklingstendenser med revisorerna och deras sakkunniga. Mycket skulle också vinnas på en mera "avdramatiserad" dialog.

Andra intervjuade tycker däremot att dialogen mellan revisionen och de granskade fungerar mycket bra. Enligt deras uppfattning beror det på att de sakkunniga känner organisationen och verksamheten, samt att de är införstådda med behovet av kommunikation. En av de förtroendevalda beskriver revisionens möten med styrelser, nämnder och förvaltningar som "spänstiga tillställningar" med öppenhet och givande diskussioner.

Flera av de intervjuade påpekar att revisionens tjänstemän ibland har en "machostil" som kan skapa frustrationer. En av de ledande politikerna beskriver de sakkunniga som "verbalt hårdhänta". Det gäller framför allt revisionsdirektören, som är känd för ett "målande" språk. Detta kan upplevas på olika sätt. Vissa tycker att en del drastiska formuleringar kan vara stötande, medan andra uppfattar dem som "frejdiga" och effektiva att de tränga igenom det ständiga "informationsbruset" i organisationen.

Många av de intervjuade betonar vikten av att förankra de fördjupade granskningarna i dialog med berörda styrelser, nämnder och förvaltningar, samt att "sälja in" dessa granskningar i den berörda verksamheten. Av och till upplever de granskade att de har "blivit granskade för granskningens egen skull", d.v.s. att motiven för granskningen inte alltid har blivit klargjorda. Flera av de ledande tjänstemännen påpekar också på att det är viktigt att diskutera gemen-

samma intressen inför en granskning, samt att revisionens proaktiva insatser är synkroniserade med pågående utvecklings- och förbättringsarbete inom den granskade verksamheten.

Sammanfattningsvis finns det olika uppfattningar om revisionens förhållningssätt. Vissa tycker att dialogen med de granskade fungerar bra, medan andra klagar på en alltför negativ och kritisk inställning från revisionens sida. Detta kan naturligtvis återspegla motsättningen mellan revisionen och dess granskningsobjekt, men bilden är i så fall inte entydig. Vissa av de granskade nämnderna och förvaltningarna upplevde en mycket bra kommunikation med revisionen, medan andra ansåg att kommunikationen kunde förbättras.

2.5. Legitimitet

Samtliga intervjuade personer anser att revisionen har en stark formell legitimitet som är förankrad i lagstiftningen och i regionfullmäktiges uppdrag. Flera av de intervjuade politikerna påpekar dock att fullmäktiges uppdrag är mycket otydligt. Enligt en av de förtroendevalda revisorerna är det därför inte möjligt att luta sig emot fullmäktiges uppdrag. Istället är det så att ”revisionen får den legitimitet som den förtjänar”.

De flesta intervjuade tycker att revisionen ”tjänar in” sin legitimitet i kontakterna med de granskade styrelserna, nämnderna och förvaltningarna. De tycker att revisionen arbetar på ett bra sätt och med rätt saker. De ser revisionen som en ”medkraft” för regionens utveckling och anser att revisorerna hanterar sitt uppdrag på ett ansvarsfullt sätt. Enligt en av de intervjuade politikerna ger revisionens arbetssätt och integritet en legitimitet som ”vida överstiger” den formella legitimiteten. Flera av de intervjuade tror också att legitimiteten skulle kunna förbättras ytterligare om revisionens verksamhet blev mera känd.

Några av de ledande tjänstemännen anser att revisionen har en god legitimitet, men inte så stort genomslag i verksamheten. De anser att revisionen har gjort en del ”hastverk” som inte inger förtroende och dessutom en del ”utspel” gentemot media som ”naggas på legitimiteten”. De är också kritiska mot den omfattande användningen av externa konsulter, vilket enligt deras mening inte ökar revisionens trovärdighet.

Trots kritiken tycker de ledande tjänstemännen dock att det är viktigt med en revision som ”stramar upp verksamheten”. Det är viktigt att få bekräftelse på att saker och ting fungerar och utförs på ett korrekt sätt. Det finns också ett gemensamt intresse av att förbättra styrningen och ledningen av verksamheten i regionen.

Flera av de intervjuade tar upp revisionens roll i förhållande till den politiska ledningen. Enligt deras uppfattning finns det en osäkerhet om vilken faktisk legitimitet de politiska partierna ger till revisionen. De ledande politikerna försäkrar att revisionens rapporter tas på allvar, men inte om de kolliderar med politiska överväganden. Ett exempel är den s.k. beställarutförarmodellen, vars tillämpning revisorerna har kritiserat i flera rapporter, men som ledningen anser är en politisk fråga. Å andra sidan finns det vissa som hävdar att tydliga gränser mellan revisionen och den politiska ledningen stärker revisionens legitimitet.

Sammanfattningsvis finns det en helt samstämmig bedömning att revisionen har en stark formell legitimitet och de flesta anser också att revisionen har en förtjänad legitimitet som en medkraft för utvecklingen inom regionen. En del kritiska synpunkter på konsulter och rapporter, som tidigare framförts, återkommer också i detta sammanhang. Dessutom finns det en

del tvivel om revisionens faktiska legitimitet. Detta hänger samman med den tidigare nämnda oklarheten om revisionens roll i förhållande till ledningsorganisationen.

2.6. Styrkor och svagheter

Frågorna om revisionens starka respektive svaga sidor gav inte så mycket ytterligare information, utan svaren blev huvudsakligen en sammanfattning av de synpunkter som tidigare framförts i samband med revisionens roll och arbetssätt, innehållet i verksamheten, samt revisionens kompetens, förhållningssätt och legitimitet. Däremot blev skillnaderna i uppfattning mellan de olika grupperna av intervjupersoner tydligare.

De förtroendevalda revisorerna tycker att de sakkunniga tjänstemännens kompetens och kunskaper om verksamheterna inom regionen är en styrka. De tycker också att revisionens integritet och självständighet är en styrka, liksom att man har klarat av att hålla partipolitiken utanför revisionsverksamheten. Svagheter är en hög medelålder, bland både de förtroendevalda och de sakkunniga, samt en begränsad tid till förfogande. Västra Götalandsregionen är en stor organisation och det är risk att man missar något väsentligt.

De revisions-sakkunniga tjänstemännen anser att den blandning av breda kompetenser som finns inom revisionskontoret är en styrka, liksom det proaktiva arbetssätt som man har utvecklat. Svagheten är den sårbarhet som hänger samman med ett starkt personberoende och ett svagt strukturkapital inom enheten.

De ledande politikerna inom regionstyrelsen och regionfullmäktige tycker också att kompetensen och arbetssättet är en styrka hos revisionen, liksom dess fokus på styrning och förvaltningsrevision, även om de ibland upplever att revisionen är inne på områden som är den politiska ledningens eller förvaltningsledningarnas ansvar. En svaghet är att de förtroendevalda revisorerna upplevs vara alltför styrda av de sakkunniga tjänstemännen. En annan svaghet är att revisionen tar alltför mycket tid i anspråk. Det kommer alltför många revisionsrapporter och det är alltför många möten med revisionen.

De ledande tjänstemännen inom regionkansliet och de olika förvaltningarna har en likartad syn på revisionens starka och svaga sidor. De anser att revisionens vilja att föra en dialog med de granskade är en styrka, liksom det systematiska arbetssättet. En annan styrka är att revisionens tjänstemän har en god kunskap om verksamheten, vilket innebär att de kan hitta svagheter och områden med förbättringspotential. En svaghet är att revisionen använder sig av alltför många och ibland olämpliga externa konsulter. En annan svaghet är att det kommer alltför många rapporter och att dessa är av blandad kvalitet.

De externa revisionskonsulterna tycker att revisionens stödjande och främjande inriktning är en styrka. Enligt deras uppfattning har revisionen en ”modern revisionsfilosofi”. En svaghet är att revisionen upplevs sakna en sammanhållen risk- och väsentlighetsbedömning, samt en tydlig koppling mellan redovisningsrevision och förvaltningsrevision.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns en mycket samstämmig bedömning att revisionens styrkor är kompetensen hos dess sakkunniga tjänstemän, samt det stödjande och främjande arbetssätt som revisionen har utvecklat. Det finns däremot olika uppfattningar om revisionens svagheter, som delvis återspeglar motsättningen mellan revisionen och dess granskningsobjekt. De ledande tjänstemännen påpekar att revisionen använder sig av alltför många externa konsulter, att revisionens möten tar alltför mycket tid i anspråk och att revisio-

nen producerar alltför många rapporter. En annan svaghet, som framförs av revisorerna själva, är revisionskontorets sårbarhet och den begränsade tiden för revisionsverksamheten.

2.7. Framtidsfrågor

Under intervjuerna ställdes avslutningsvis en del mera hypotetiska frågor om revisionen i framtiden. De intervjuade personerna ombads att fundera över några aktuella utvecklingstendenser som kan väntas få betydelse för revisionen i Västra Götalandsregionen.

En utvecklingstendens är det ökade inslaget av kvalitetstänkande inom olika verksamheter, inte minst inom hälso- och sjukvården. Införande av kvalitetssystem och olika metoder för förbättringsarbete kan påverka eller påverkas av revisionen. Granskningen av olika verksamheter måste ta hänsyn till pågående förbättringsarbete, samtidigt som revisionen kan vara både ett stöd och ett hinder för detta arbete. Detta understryker betydelsen av att förankra granskningarna hos de verksamhetsansvariga. Det kommer att bli allt viktigare i framtiden.

I samband med kvalitets- och förbättringsarbete inom sjukvården aktualiseras också behovet av medicinsk revision. Detta är en uppgift för socialstyrelsen och de medicinska sektorsråden inom regionen, men den får konsekvenser för verksamheten inom regionen och därmed också för regionens revisionsorgan. Det blir därför allt viktigare för revisionen att hålla sig informerad om utvecklingen inom det medicinska området.

Benchmarking är en speciell metod för kvalitetsjämförelser och kvalitetsutveckling, som utnyttjas inom olika typer av verksamheter. Denna metod skulle kunna användas för jämförelser mellan olika förvaltningar inom regionen. Detta förutsätter dock ett ökat utnyttjande av nyckeltal, både för ekonomi och för verksamhet, samt en ökad standardisering av redovisningen.

En av de ledande politikerna tycker också att revisionen borde ta initiativ till benchmarking mellan Västra Götalandsregionen och andra regioner. Detta sker redan i den mån man kan finna goda jämförelsetal. Ett samarbete mellan revisionskontoret och revisionsorganen i Stockholm respektive Skåne har dock visat att olikheter i organisation och förhållningssätt gör det svårt att göra rimliga jämförelser mellan regionerna.

En annan viktig framtidsfråga gäller Sahlgrenska Universitetssjukhuset (SU). Det finns en vision inom regionen om att SU skulle kunna fungera som en ”motor” för den regionala utvecklingen. En av de ledande tjänstemännen menar att revisionen skulle kunna medverka till detta på ett positivt sätt genom att ägna SU större uppmärksamhet. En sådan process har också inletts under den tid som intervjuerna har pågått. I anslutning till revisionens presentation av projektidéer har också sjukhusledningen startat egna aktiviteter omkring ”motorvisionen”.

SU utgör hälften av sjukvården och en tredjedel av den samlade verksamheten inom regionen, men är föremål för en mindre del av revisionens granskningar. Ledande tjänstemän inom de övriga förvaltningarna tycker att SU är ”underreviderat”. Detta beror på att verksamheten är mycket komplex, men också på en rädsla för den starka professionen inom sjukhuset. Det är därför viktigt att revisionen finner former för att granska SU, inte bara på grund av verksamhetens omfattning utan också för att medverka till en positiv utveckling av sjukhuset.

En utvecklingstendens inom regionen är den ökade samverkan med andra myndigheter. Det pågår en utveckling av närsjukvård där olika förvaltningar inom regionen samverkar med berörda kommuner. Dessutom samverkar regionen med kommuner och statliga myndigheter i

rehabilitering. Det har bildats ett antal förbund för finansiell samordning inom olika delar av regionen tillsammans med berörda kommuner, försäkringskassan och arbetsförmedlingen. Detta är, enligt en av de intervjuade personerna, ”en mardröm för revisionen”.

Den ökade samverkan mellan olika myndigheter kommer sannolikt att kräva även en revisionsnell samverkan. Det finns en viss samverkan med kommunernas revisionsenheter, men det är viktigt att utveckla en samverkan även med den statliga revisionen. Det handlar då både om förvaltningsrevision och redovisningsrevision. Det sistnämnda kan dock bli mycket besvärligt med tanke på den ökade finansiella samordningen mellan myndigheterna. Den av revisionen engagerade revisionsbyrån Ernst & Young har nyligen engagerats av Riksrevisionen för revision av olika samordningsförbund. Av denna anledning kommer Ernst & Young under våren 2006 att ta ett initiativ till samverkan med landstingsrevisorerna i landet kring revisionen av samordningsförbund.

En annan utvecklingstendens är det ökande antalet privata entreprenörer inom regionen. Eftersom revisionen inte kan granska privata entreprenörer finns det en risk för att viktiga delar av regionens verksamhet inte blir granskade. Det är därför viktigt att revisionen bevakar och utvecklar formerna för regionens insyn i och möjlighet till förvaltningsrevision i samband med avtalsskrivande med privata entreprenörer.

Sammanfattningsvis kan konstateras att revisionen har en rad svåra frågor att ta ställning till inför framtiden. Relationen till det ökade inslaget av kvalitets- och förbättringsarbete, framför allt inom sjukvården, måste klargöras. Revisionen måste också intensifiera kontakterna med Sahlgrenska Universitetssjukhuset. Vidare måste revisionen finna former för granskning av samverkan mellan olika myndigheter där regionen är inblandad. Slutligen måste revisionen utveckla former för granskning av avtal med privata entreprenörer.

3. SLUTSATSER

Det är en huvudsakligen positiv bild av revisionen i Västra Götalandsregionen som framträder ur dessa intervjuer. Revisionen upplevs som en kompetent resurs för regionens utveckling. De flesta intervjuade tycker att revisionen har valt rätt arbetssätt och arbetar med rätt saker. Många uppskattar revisionens vilja och förmåga att kommunicera med verksamhetens företrädare. De flesta tycker också att revisionen har en förtjänad legitimitet. Av detta kan man dra slutsatsen att revisionen är på rätt väg.

Det finns dock vissa problemområden som har aktualiserats i samband med intervjuerna. Dessa områden bör därför ägnas särskild uppmärksamhet i den fortsatta utvecklingen av revisionen i Västra Götalandsregionen.

För det första finns det en oklar gränsdragning mellan revisionen och ledningsfunktionerna inom regionen. Med det främjande och proaktiva arbetssätt som revisionen har utvecklat kommer man mycket nära ledningens uppgifter. Det gäller både den politiska ledningen och förvaltningsledningarna. En av förvaltningscheferna frågar sig var gränsen egentligen går mellan revisionsansvar och ledningsansvar. En av de ledande politikerna tycker uppenbarligen att revisionen befinner sig för nära och ibland går över gränsen. Detta antyder ett behov av att tydligare klargöra revisionens uppdrag och inriktning. Detta bör ske i en fördjupad dialog med berörda ledningsfunktioner i samband med olika granskningar.

För det andra tycker flera av de intervjuade att finns det ett behov av att bättre förankra och ”sälja in” granskningarna i de verksamheter som ska granskas. Detta kräver också en fördjupad dialog mellan revisionen och verksamhetsföreträdare. Det är i detta sammanhang viktigt att identifiera och lyfta fram gemensamma intressen att utveckla styrning och ledning. Dessutom måste granskningarna synkroniseras med pågående kvalitets- och förbättringsarbete inom de berörda verksamheterna.

För det tredje finns det en kritik mot vissa av de externa konsulter som revisionen anlitar. Flera av de intervjuade tycker att de möter många konsulter, samt att vissa av dessa är både okunniga om och okänsliga för den verksamhet som ska granskas. Det har dock framkommit att det finns oklarheter om det verkligen är revisionen som har anlitat dessa konsulter, eller om de arbetar på uppdrag av andra enheter inom regionen. Det är mot denna bakgrund angeläget att klargöra vilka konsultinsatser som revisionen svarar för. Det är också angeläget att revisionens konsultinsatser stäms av med de konsultinsatser som beställs av andra aktörer, t.ex. internrevisionen och förvaltningsledningarna, så att man minskar risken för dubbelarbete. Det är sådant som leder till konsultrötthet i organisationen.

För det fjärde finns det också en revisionströtthet inom regionen. Flera av de intervjuade tycker att revisionen tar för mycket tid i anspråk. De tycker att det kommer för många revisionsrapporter och att det är för många möten med revisionen. Revisorerna är medvetna om detta och har försökt att begränsa sina möten och rapporter i tid och omfång. Revisionen i Västra Götalandsregionen producerar bara hälften så många rapporter som motsvarande enheter i Region Skåne och Stockholms läns landsting. Frågan är om revisionen kan minska antalet rapporter och möten ytterligare utan att förlora sitt kommunikativa förhållningssätt. Däremot skulle mötena säkert kunna effektiviseras och resultaten av revisionens granskningar skulle kanske kunna kommuniceras på ett mera informellt sätt till de närmast berörda, t ex inom ramen för en fördjupad dialog.

För det femte finns det en oklar koppling mellan förvaltningsrevision och redovisningsrevision, vilket är en konsekvens av satsningen på förvaltningsrevision och utnyttjandet av externa revisorer för redovisningsrevision. Flera av de intervjuade, även de externa revisorerna, upplever att det finns ”vattentäta skott” mellan de olika formerna av revision och saknar en sammanhållen risk- och väsentlighetsbedömning. Det är mot denna bakgrund viktigt att redovisningsrevisionen inte blir en alltför avgränsad del av verksamheten. Detta kräver bl.a. en kompetensutveckling hos vissa av de externa revisorerna.

För det sjätte, slutligen, finns det anledning att se över organisationen av revisionsenheten. Den upplevs som en kompetent och välfungerande enhet, men samtidigt påpekar flera av de intervjuade att verksamheten är starkt personberoende och därmed mycket sårbar. Det är därför angeläget att söka olika möjligheter att skapa en fastare organisationsstruktur utan att för den skull byråkratisera verksamheten. Revisionsenheten är en kunskapsorganisation där det måste vara högt i tak och stort utrymme för kreativitet och flexibilitet.