

Notat vedr. statens revision

Jørgen Grønnegård Christensen

Institut for Statskundskab

Aarhus Universitet

Juli 2009

Sammenfatning

Dette notat gennemgår og vurderer statens revision. Formålet er at vurdere, om den statslige revisionsordning er hensigtsmæssig og tidssvarende.

Gennemgangen sondrer mellem revisionens opgaver og indhold, revisionens dækning af myndigheder inden for og uden for det ministerstyrede hierarki samt revisionens organisation og institutionelle placering. I alle tre henseender bliver der lagt vægt på såvel de formelle rammer som de uformelle, men meget stærke normer, der regulerer den statslige revision.

Gennemgangen sker i tre led:

- En status
- En analyse af den statslige revisions tilpasning over tid
- En kortfattet sammenligning med den statslige revision i andre nordvesteuropæiske lande: Holland, Norge, Storbritannien, Sverige og Tyskland

Vurderingen af den statslige revision er baseret på fire kriterier. De fire kriterier danner grundlag for vurderingen af revisionens opgaver og indhold, den institutionelle dækning samt organisation og institutionel placering. Det drejer sig om:

- Revisionens faglige niveau
- Proportionalitet
- Politisk relevans
- Troværdighed

De fire kriterier anses alle for lige vigtige, men den omstændighed, at man må vurdere den statslige revision ud fra forskellige kriterier, medfører for det første, at der kan være konflikt mellem dem, og for det andet, at der må foretages afvejninger mellem dem. Vurderingen i notatet er overvejende positiv. Det gælder over for Rigsrevisionen, som har demonstreret et kvalitetsløft over årene, og det gælder over for Statsrevisorerne, som løfter opgaven som revisionens politiske arm inden for en institutionel ramme, der er historisk betinget, men enestående for Danmark. Notatet pointerer, at systemets styrker i høj grad vurderes på politisk baserede, men stærke uformelle normer. Notatet identificerer samtidig en række mindre stærke punkter i revisionsordningen, f.eks. med hensyn til sikring af proportionaliteten i den juridisk-kritiske revision. Derudover er der en svær balance i den samtidige sikring af politisk relevans over for især proportionalitet og troværdighed.

Gennemgangen og vurderingen af den statslige revision fører frem til i alt 11 fremadrettede spørgsmål, hvis fælles tema er det ønskværdige i enten på specifikke punkter at ændre revisionens indretning eller at fastholde den med dens nuværende indretning. Konklusionerne sammenfattes nedenfor i stikordsform:

1. Løser den statslige revision de rigtige opgaver?
 - a. Grundlæggende ja, idet det er væsentligt at fastholde finansiel, juridisk-kritisk og forvaltningsrevision i ét regi.

- b. Større investeringsprojekter har givet og kan give anledning til problemer. Det foreslås, at Rigsrevisionen til Statsrevisorerne udarbejder risikoanalyser. Statsrevisorerne kan på det grundlag beslutte at kræve en særlig projektkontrolorganisation etableret. Dens rapportering indgår i grundlaget for eventuelle senere større undersøgelser. Projektkontrollen skal placeres i armslængde til ministerierne.
 - c. Forudgående revision af projekter under overvejelse bør undgås. Generelle tjeklister udarbejdet af Rigsrevisionen kunne indgå i beslutningsproceduren og kunne danne udgangspunkt for senere større undersøgelser.
2. Er den institutionelle dækning tidssvarende?
- a. Svaret er generelt ja.
 - b. Inddragelsen af statslige selskaber og særlige rets- og forvaltningssubjekter under statslig revision er en hensigtsmæssig tilpasning til udviklingen af statens rolle i den offentlige sektor. Andre landes statslige revision arbejder med en tilsvarende institutionel dækning.
3. Har Rigsrevisionen som myndighed et habilitetsproblem?
- a. Svaret er klart nej.
 - b. Der kan på nogle punkter være problemer i relation til revisionens politiske troværdighed. De bør løses ad anden vej, jf. 1b og c ovenfor.
4. Er samspillet mellem Statsrevisorerne og Rigsrevisionen hensigtsmæssigt reguleret?
- a. Svaret er generelt ja.
 - b. Det foreslås dog at styrke samspillet ved rigsrevisors fremlæggelse af næste års revisionsplan for Statsrevisorerne samt rigsrevisors deltagelse i Statsrevisorernes behandling af Rigsrevisionens beretninger.
5. Er Statsrevisorernes konsensusnorm fortsat hensigtsmæssig?
- a. Ja.
 - b. Den er forudsætningen for Statsrevisorernes legitimitet og den statslige revisions autoritet.
6. Skal Statsrevisorerne foranstalte egne undersøgelser?
- a. Nej.
7. Er rigsrevisors integritet i tilstrækkeligt omfang sikret?
- a. Svaret er generelt ja.
 - b. Forudsætningen er,
 - i. at rigsrevisor kan iværksætte egne undersøgelser og ikke er underlagt direktiver fra andre
 - ii. at rigsrevisor udpeges og afskediges på en måde, som sikrer en høj grad af politisk opbakning til embedet og den siddende rigsrevisor.
 - c. Det udelukker ikke overgang til åremålsansættelse.

8. Råder Rigsrevisionen over den rette ekspertise?
 - a. Rigsrevisionen er en generalistorganisation med de fordele og ulemper, som knytter sig hertil.
 - b. Særlig sagkundskab udefra bør i særlige tilfælde inddrages, men ændrer ikke ved beretningernes status som Rigsrevisionens officielle bedømmelse af en institution eller et sagsforhold.
9. Er Rigsrevisionens organisation hensigtsmæssig?
 - a. Dette er og bør være rigsrevisors ansvar.
 - b. Med dette forbehold er svaret ja,
 - iii. idet man dog kunne overveje indretning af en statistik- og metodeenhed,
 - iv. og idet man kunne overveje en stærkere rotation inden for Rigsrevisionen og mellem Rigsrevisionen og ministerierne.
10. Hvilken regulering af samspillet mellem Statsrevisorerne og andre politiske instanser er hensigtsmæssig?
 - a. Der er tale om et vanskeligt regulerbart område, hvor det afgørende er at bevare Statsrevisorerne stærke status som et politisk kontrolorgan, der er hævet over partierne.
 - b. Med dette væsentlige forbehold kunne man overveje at styrke den politiske opfølgning på særligt vigtige beretninger ved indførelse af offentlige høringer i regi af Finansudvalget eller andre stående udvalg. Da Statsrevisorerne særlige status er stærkt bevaringsværdig, bør en sådan procedure omhyggeligt overvejes.
11. Hvordan tilrettelægger den statslige revision en effektiv kommunikations- og mediestrategi?
 - a. Det er ikke hensigtsmæssigt, at Rigsrevisionen etablerer en aktiv kommunikations og mediestrategi.
 - b. Derimod foreslås det for det første, at Statsrevisorerne knytter kommunikations- og mediefaglig ekspertise til sekretariatet og for det andet indfører en mere aktiv informationsstrategi, hvor formanden f.eks. sammen med en af de øvrige statsrevisorer på skift på et pressemøde præsenterer mødets konklusioner.

Notatet konkluderer som nævnt ovenfor, at Statsrevisorerne konsensusnorm er stærkt bevaringsværdig, idet den er forudsætningen for den statslige revisions funktionsduelighed. Hovedvægten er her lagt på Statsrevisorerne og Rigsrevisionens samt rigsrevisors opgavevaretagelse og på en analyse af forudsætningerne for, at den statslige revision bliver oplevet som en politisk relevant og troværdig kontrolinstitution. Notatet understreger samtidig, hvordan der også påhviler den til enhver tid siddende regering et ansvar for, at den statslige revision kan leve op til disse krav.

Indledning

Statsrevisorerne rettede i vinteren 2009 henvendelse til mig med en forespørgsel, om jeg ville foretage en gennemgang og kritisk vurdering af indretningen af statens revision. Baggrunden for henvendelsen er drøftelser, som har fundet sted mellem Statsrevisorerne, der er valgt af Folketinget, og rigsrevisor, der er chef for Rigsrevisionen og dermed daglig leder af den statslige revision. Bag drøftelserne ligger først og fremmest spørgsmålet om, hvordan og i hvilket omfang man tilpasser den statslige revision til de ret omfattende ændringer, der over en årrække er gennemført inden for den offentlige sektor. Mere generelt afspejler diskussionen også en stærk politisk interesse for, hvordan man sikrer sig en kontrol med regering og forvaltning, som er tilstrækkeligt effektiv i forhold til den måde, som dansk parlamentarisme fungerer på i dag.

Efter en kort gennemgang af den statslige revisions formelle og organisatoriske rammer foretager jeg en analyse af de forudsætninger, som efter årtusindskiftet gælder for statens revision. Det er naturligt at vurdere disse forhold i et internationalt perspektiv. De europæiske nabolande har på den ene side karakteristika, der minder meget om de politiske og administrative forhold i Danmark, på den anden side er der en række forskelle med hensyn til indretningen af den nationale revision, som gør, at nogle forhold kan tage sig anderledes ud. Spørgsmålet er således, hvilke udfordringer den statslige revision – Rigsrevisionen og Statsrevisorerne – står overfor. Det drejer sig her både om at identificere dem samt om at vurdere, om de i tilstrækkeligt og hensigtsmæssigt omfang er taget op, således at man sikrer, hvad Statsrevisorerne betegner som en tidssvarende revision.

På denne baggrund foretager jeg en systematisk gennemgang af en række tilpasninger af den statslige revision, som man kan overveje. Det gælder indholdet af revisionsopgaven, den institutionelle dækning og Rigsrevisionens organisation samt den institutionelle placering i forhold til Folketinget. Konklusionen består i en sammenfattende vurdering af de fordele og risici, der er forbundet med ændringer af revisionens nuværende indretning.

Grundlaget for notatet er først og fremmest dokumenter vedr. revisionens formelle rammer samt det materiale, der er resultatet af Rigsrevisionens og Statsrevisorerne's virksomhed. Dertil kommer informationer om revisionens indretning i andre lande. Der er i forbindelse med udarbejdelsen af notatet ført samtaler med formanden for Statsrevisorerne, Peder Larsen, samt rigsrevisor Henrik Otbo. Tidligere udkast til notatet har været drøftet med sekretariatschef Gitte Korff, Statsrevisorerne, og rigsrevisor Henrik Otbo. Jeg har endelig diskuteret et tidligt udkast med mine kolleger i afdelingen for offentlig forvaltning på Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. De konklusioner, som notatet drager, er og bliver alene udtryk for mine vurderinger. Der er endelig en ret begrænset litteratur om den statslige revision. Det samme gælder den internationale litteratur; der er et veritabelt spring mellem en generel teoretisk litteratur om institutionelle ansvarlighedsmekanismer og en litteratur, som ofte er blevet til i de nationale revisionsmyndigheders regi.

Statens revision

Statens revision består grundlæggende i to opgaver, som er fastlagt i rigsrevisorloven og statsrevisorloven. Den ene er finansiel revision, hvor opgaven er at kontrollere, at statsregnskabet er fuldstændigt (alle indtægter og udgifter er medtaget), og at de trufne dispositioner er i overensstemmelse med først og fremmest bevillingerne, men også andre love og regler samt indgåede aftaler og sæd-

vanlig praksis på budget- og regnskabsområdet; denne sidste del af opgaven omtales ofte som en juridisk-kritisk revision, og det er efterhånden ret almindeligt at udskille den som en selvstændig opgave. Den anden opgave er forvaltningsrevisionen. Her er opgaven at vurdere, hvorvidt der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler og driften af de virksomheder, der er omfattet af regnskabet. § 2 i lov om statsrevisorerne (LBK nr. 4 af 07.01. 1997 med ændringer ved lov nr. 590 af 13.06. 2006) indeholder formuleringer, der er enslydende med rigsrevisorlovens § 3 (LBK 3 af 7.1. 1997 som ændret ved lov af 13.6. 2006 om revisionen af statens regnskaber mv.).

Mens sondringen mellem den statslige revisions to hovedopgaver således er ganske enkel, er den institutionelle afgrænsning af, hvilke dele af den offentlige sektor den statslige revision dækker, anderledes kompliceret. Udgangspunktet er en tilsyneladende enkel sondring mellem de tilfælde, hvor revisionen varetages af Rigsrevisionen, og de tilfælde, hvor Rigsrevisionen har adgang til at gennemgå regnskaberne, hvis den anmoder om det.

I førstnævnte tilfælde er Rigsrevisionens kompetence forholdsvis velafgrænset. Den udgør samtidig kernen i og den store del af Rigsrevisionens opgaver. Opgaven er at revidere statens regnskaber, det vil sige de regnskaber, som ministrene aflægger for deres ressort, og som omfatter alle de myndigheder og institutioner, hvis budgetter indgår i ministeriets bevillingsparagraf på finansloven. Det er en afgrænsning, som fuldstændigt svarer til den normale afgrænsning af ministrenes ansvar som politiske forvaltningschefer. Konsekvensen er, at Rigsrevisionen inden for dette område både er institutionsrevisor og ansvarlig for forvaltningsrevisionen. Ved en sammenligning med revisionens opgaver i selskaber organiseret i medfør af selskabslovgivningen og årsregnskabsloven har Rigsrevisionen således med kravet om kritisk forvaltningsrevision en videregående opgave. Staten er imidlertid ofte på anden måde finansielt engageret i en opgaveløsning, som ikke finder sted inden for det ministerstyrede hierarki. Den statslige revision omfatter derfor også:

- Institutioner, foreninger, fonde mv., der får deres underskud dækket af statstilskud eller bidrag, afgifter eller andre indtægter fastsat ved lov.
- Regnskaber for selvstændige institutioner eller andre rets- og forvaltningssubjekter, der er oprettet ved lov, bevillingslov eller et aktstykke, som Folketingets finansudvalg har tiltrådt.
- Regnskaber for interessentskaber og virksomheder, hvor enten staten, dvs. ministeriet, en myndighed eller institution under det eller en af de nævnte institutioner, fonde e.l. deltager som ejer eller medejer.

Afgrænsningen indebærer, at institutioner og virksomheder, som staten er ejer eller medejer af, er omfattet af den statslige revision. Det samme gælder for selvejende institutioner, der modtager statstilskud eller er oprettet ved lov. Der er dog den mulighed, at særlovgivning har henlagt revisionsopgaven til en anden revisor, eller at der er truffet aftale om anvendelse af en anden revisor. Tilsvarende forekommer det, at særlovgivningen for en institution eller virksomhed, der er bestyrelsesledet og dermed trukket ud af det ministerstyrede hierarki, overlader det til Rigsrevisionen at revidere regnskaberne. Det gælder f.eks. for Danmarks Radio, jf. § 19, stk. 2 i LBK 338 af 11.4. 2007 i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed. Rigsrevisionen har således også her til opgave som ekstern revisor at deltage i den finansielle revision som påtegnende revisor, ligesom den har kompetence til at gøre DR til genstand for forvaltningsrevision.

Lovgivningen sonderer mellem de myndigheder, institutioner og virksomheder, som er underkastet revision ved Rigsrevisionen, og virksomheder og institutioner, som har en revisor, der er valgt af institutionens eller virksomhedens bestyrelse. Det sidste gælder i henhold til rigsrevisorlovens § 4, stk. 2 og 3 for regnskaber fra

- Institutioner, foreninger og fonde mv., der modtager kapitalindskud, tilskud, lån, garanti eller anden støtte fra staten, eller som modtager bidrag, afgift eller anden indtægt i henhold til lov.
- Institutioner, der i kraft af deres formelle status er omfattet af den statslige revision, men hvor særlige revisionsbestemmelser er fastsat ved lov.

I de to nævnte situationer er Rigsrevisionen dog ikke afskåret fra at undersøge de pågældende institutioner og virksomheder mv. Men opgaven er begrænset til en gennemgang af deres regnskaber. Grundlaget er enten en henvendelse direkte til institutionen eller virksomheden eller en henvendelse gennem den ansvarlige minister. Denne bestemmelse omfatter også aktieselskaber, hvor staten enten er ene-ejer eller har bestemmende indflydelse. Dog kan Rigsrevisionen kun indhente regnskaber til gennemgang fra aktieselskaber, der er noteret på fondsbørsen, hvis det sker gennem ministeren. En regnskabs gennemgang kan i disse tilfælde danne grundlag for såkaldte særlige undersøgelser (forvaltningsrevision).

Regionerne, der ikke selv opkræver skatter, men hvis virksomhed for en væsentlig del er finansieret ved tilskud fra staten, er omfattet af de samme regler. Regionerne vælger altså deres egen revisor, men Rigsrevisionen kan gennem henvendelse til dem, direkte eller gennem ministeren, forlange deres regnskaber forelagt til gennemgang.

Krumtappen i den statslige revision er ministerstyret, men det institutionelle felt for den statslige revision dækker således også virksomheder, institutioner, fonde og i regionernes tilfælde myndigheder, der ikke er omfattet af ministerens politiske og retlige ansvar. Konsekvensen er som nævnt ret subtile sondringer. Der er dels de situationer, hvor Rigsrevisionen er revisionsmyndigheden og i denne egenskab reviderer eller som ekstern revisor deltager i revisionen af årsregnskabet og dermed også påtegner det reviderede regnskab, dels de situationer, hvor en anden revisor reviderer regnskabet, men hvor rigsrevisor med ministeren som mellemed anmoder om at få regnskaberne forelagt til gennemgang. I den første situation omfatter opgaven både finansiel revision af årsregnskabet og en kritisk forvaltningsrevision. I sidstnævnte situation har Rigsrevisionen kompetence til at foretage en kritisk gennemgang af regnskabet.

Nogle eksempler anskueliggør, hvor kompliceret det samlede mønster er. Man kan her hensigtsmæssigt sondre mellem de helt enkle og de mere komplekse revisionsordninger. Tabel 1 nedenfor viser, hvordan mønstret ser ud i hovedtræk. I den enkle model er Rigsrevisionen påtegnende institutionsrevisor, med mindre der er tale om enten aktieselskaber, hvor staten har bestemmende indflydelse, eller regionerne. Rigsrevisionen har dog på hele området kompetence til at gennemføre en kritisk forvaltningsrevision.

For den komplekse model tegner sig et mere broget billede. Modellen er kendetegnet ved, at der er mulighed for at indrette revisionen efter særlige aftaler. Den bliver anvendt på det meget store område, hvor selvejende eller private institutioner løser opgaver, der i stort omfang er finansieret af staten. Det gælder de mange skoler på Undervisningsministeriets område, som har en form for selveje (de frie skoler, erhvervsskolerne, gymnasierne og professionshøjskolerne); modellen er her, at

skolernes bestyrelse vælger en intern revisor (statsautoriseret eller registreret), mens Rigsrevisionen påtegner regnskabet. For universiteterne er modellen efter universiteternes overgang til selveje, at videnskabsministeren med rigsrevisor kan aftale anvendelsen af en anden revisor som intern revisor, mens Rigsrevisionen fungerer som ekstern revisor. Endelig er der en række selvejende eller private institutioner, som løser opgaver, hvor staten enten dækker udgifterne eller yder et tilskud. Styringsmodellen kombinerer her en resultatkontrakt mellem institutionen og ministeriet eller styrelsen med intern revision ved en statsautoriseret revisor. Eksempler er Dansk Røde Kors Asylafdelingen og Kofoeds Skole. Også inden for denne model har Rigsrevisionen kompetence til at gennemføre forvaltningsrevision.

Tabel 1. Den statslige revisions institutionelle rammer

Grundmodeller	Rigsrevisionen påtegnende institutionsrevisor	Anden revisor påtegnende institutionsrevisor	Rigsrevisionen ansvarlig for kritisk forvaltningsrevision
Den enkle model	Ministerier, styrelser samt institutioner og virksomheder, hvis budget indgår i ministeriets bevillingsparagraf	Statslige aktieselskaber såsom DONG A/S, TV2 A/S Regionerne	Ministerier, styrelser samt institutioner og virksomheder, hvis budget indgår i ministeriets bevillingsparagraf
	Særlige retssubjekter som f.eks. DR, Banedanmark, Engerginet.dk, By og Havn I/S		Statslige aktieselskaber Særlige retssubjekter Regionerne
	Rigsrevisionen gennemfører bevillingskontrol og juridisk-kritisk revision på tilskudsområder		Statslige tilskudsordninger og tilskud til kommunerne i form af refusioner
Den komplekse model	Erhvervsskoler og gymnasier, idet bestyrelsen udpeger en intern revisor, som er statsautoriseret eller registreret revisor	Selvejende eller private institutioner, der modtager stats-tilskud og arbejder på grundlag af resultatkontrakt med ministerium eller styrelse	Rigsrevisionen har kompetence til at gennemføre større undersøgelser inden for hele området
	Som udgangspunkt universiteterne, men efter aftale mellem ministeren og Rigsrevisor er Rigsrevisionen alene ekstern revisor	Regnskabet revideres af statsautoriseret eller registreret revisor	
	Rigsrevisionen samarbejder med Den europæiske Revisionsret på områder, hvor der er delt forvaltning mellem EU og danske myndigheder	Institutionerne har egen bestyrelse	

Kommunerne har deres egen revisionsordning, hvor kommunalbestyrelserne i henhold til lov om kommunernes styrelse er forpligtet til at vælge en sagkyndig revision, der skal godkendes af tilsyns-

myndigheden, og som kommunalbestyrelsen kun kan afskedige med samtykke fra tilsynsmyndigheden (LBK af 27.6 2008, § 42, stk. 1). Rigsrevisorloven bestemmer dog samtidig, at Rigsrevisionen kan foranstalte undersøgelser af ordninger, hvor staten refunderer kommunernes udgifter.

Deltagelsen i EU påvirker endelig den statslige revision. Det sker, fordi der inden for EU ofte vil være tale om delt forvaltning, hvor der er et løbende samspil mellem på den ene side EU-kommissionens eller andre EU-instanser og på den anden side den nationale forvaltnings opgaveløsning. Samtidig modtager danske myndigheder, virksomheder og institutioner mv. i en lang række tilfælde EU-tilskud, hvor danske myndigheder enten selv fordeler eller medvirker ved fordelingen af tilskuddene. Rigsrevisionen foretager også her en revision; det sker i et samspil med Revisionsretten i EU.¹ Det samme gælder nu revisionen af EU's rammeprogrammer i Danmark.

Der er i den danske statslige revisionsordning to ret subtile sondringer. De følger dels af lovgivningen, dels af praksis, som den har udviklet sig. Det drejer sig om sondringen mellem intern og ekstern revision og sondringen mellem revision og gennemgang af regnskaber:

- I en række tilfælde er der en arbejdsdeling mellem en intern og en ekstern revisor. Konsekvensen er, at Rigsrevisionen i nogle situationer alene fungerer som ekstern revisor. Det begrænser ikke Rigsrevisionens opgave som påtegnende revisor i forhold til årsregnskabet. Men Rigsrevisionens opgave er i praksis begrænset, idet revisionen "udføres dels gennem et samarbejde og tilsyn med den interne revision for at vurdere, om Rigsrevisionen kan basere sin løbende revision af virksomhedens regnskaber på den interne revisions arbejde. Rigsrevisionens revision omfatter herudover en løbende revision og bevillingskontrol af virksomheden, Rigsrevisionen har et selvstændigt revisionsgrundlag for sin vurdering af regnskabet."² En række ministerier og styrelser har en egen revisionsafdeling, som efter aftale med Rigsrevisionen løser opgaven. For virksomheder og institutioner, der i henhold til rigsrevisorloven har status som selvstændige rets- eller forvaltningssubjekter, er en statsautoriseret revisor typisk intern revisor. Der er i 2009 aftale om intern revision på 30 områder.³ Sondringen mellem intern og ekstern revision forudsætter en arbejdsdeling mellem Rigsrevisionen og den interne revisor. Der kan være forskel i standarder, hvad enten den interne revisor er integreret i den reviderede myndighed, institution eller virksomhed eller er et privat revisionsfirma. Den særlige certificering af offentlige revisorer bidrager til sikring af fælles kvalitetsstandarder.
- Sondringen mellem regnskaber, der er underkastet Rigsrevisionens revision og regnskaber, som Rigsrevisionen gennemgår, er en sondring mellem en egentlig revision og en gennemgang af regnskaber eller årsrapporter, der skal sikre, at der er sket en betryggende revision, og at lovgivningens krav er overholdt. Gennemgangen bliver brugt over for statslige aktieselskaber, fonde samt over for regionerne. Det indgår for statslige selskaber også i den at vurdere, om årsrapporterne indeholder oplysninger, som ressortministerierne bør reagere på. For regionernes vedkommende kan Rigsrevisionen også foretage en sammenlignende nøgletalsanalyse. En beslægtet opgave er Rigsrevisionens revision og gennemgang af statslige refusioner til

¹ Revisionskatalog 2008:17. Rigsrevisionen.

² Revisionskatalog 2008: 7. Rigsrevisionen.

³ <http://www.rigsrevisionen.dk/oss?OpenChild=158> (19.5.2009).

kommunerne; den er rettet mod de udgifter til kontanthjælp, pensioner mv., som kommuner forvalter for Beskæftigelsesministeriet og Integrationsministeriet.⁴

Revisionens organisation

Den statslige revision består af to selvstændige organer, der løser deres opgaver i samspil med hinanden. Det er Rigsrevisionen og Statsrevisorerne. Dette afsnit gør rede for den overordnede struktur, som er fastlagt af Grundloven og lovgivningen, for Rigsrevisionens interne organisation samt for de normer og den praksis, der gælder på området.

Overordnet struktur

Rigsrevisionen er en uafhængig revisionsmyndighed placeret under Folketinget. Den har hermed en status, der minder om Folketingets Ombudsmand. Uafhængigheden indebærer, at Rigsrevisor ikke er underlagt instruktioner med hensyn til varetagelsen af revisionsopgaven. Samtidig bestemmer rigsrevisorloven, at udnævnelse og afskedigelse af Rigsrevisor sker efter en ganske indviklet procedure. Folketingets formand udnævner Rigsrevisor efter godkendelse i udvalget for Forretningsordenen. Forud for godkendelsen har Folketingets formand modtaget en indstilling fra Statsrevisorerne, ligesom formanden inden forelæggelsen for Udvalget for Forretningsordenen forhandler indstillingen med næstformændene. Det er yderligere sådan, at Statsrevisorerne skal fremkomme med en ny indstilling, hvis Folketingets formand ikke kan tiltræde indstillingen efter forhandlingen med næstformændene. Den indviklede, til det omstændelige grænsende procedure sikrer, at Rigsrevisor ved sin udnævnelse opnår en meget høj grad af legitimitet i forhold til det parlamentariske miljø. Det bliver yderligere understreget af, at Statsrevisorerne som en del af proceduren gennemfører samtaler med udvalgte ansøgere.

Rigsrevisor er ansat på vilkår, der svarer til statens tjenestemænds. Der er tale om en varig ansættelse uden tidsbegrænsning. Hvis Folketinget skulle ønske at afskedige rigsrevisor, gælder samme procedure som ved ansættelsen.

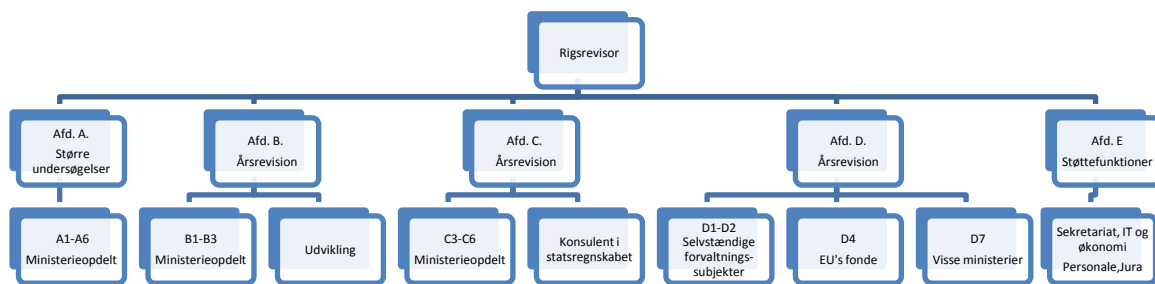
Grundloven bestemmer, at Folketinget vælger et antal statsrevisorer; statsrevisorloven fastsætter tallet til mindst fire og højst seks; der er aktuelt seks statsrevisorer, der repræsenterer hver sit parti. I forfatningsmæssig forstand ligger den øverste revisionsmyndighed hos dem, og det er formelt Statsrevisorernes bemærkninger til statsregnskabet, der ligger til grund for Folketingets årlige behandling af regnskabet. Deri ligger også, at Statsrevisorerne kan gennemføre deres egne undersøgelser. Selv om Statsrevisorerne ikke udgør en bestyrelse for Rigsrevisionen og heller ikke fungerer som politisk overordnet i forhold til Rigsrevisor, forudsætter lov om statsrevisorerne alligevel i praksis et tæt samarbejde mellem de politiske statsrevisorer og Rigsrevisor og Rigsrevisionen. I statsrevisorloven kommer det generelt til udtryk ved, at Statsrevisorerne som grundlag for deres arbejde kan tage udgangspunkt i Rigsrevisionens beretninger. Rigsrevisor bestemmer i henhold til rigsrevisorloven og statsrevisorloven selv, hvilke undersøgelser Rigsrevisionen vil gennemføre, men Statsrevisorerne kan i henhold til statsrevisorlovens § 2, stk. 6, 2. pkt. og rigsrevisorlovens § 8, 2. pkt. anmode rigsrevisor om at foretage undersøgelser og afgive beretning herom til dem. Praksis er, at Rigsrevisionen i sine

⁴ Revisionskatalog 2008:12-15. Rigsrevisionen.

beretninger angiver, hvorvidt der er tale om en undersøgelse, der er iværksat efter anmodning af Statsrevisorerne (rigsrevisorlovens § 8 og statsrevisorlovens § 2, stk. 6, sidste pkt.), eller en undersøgelse, som Rigsrevisionen har gennemført som led i udmøntningen af sin egen virksomhedsplanlægning. I de seneste år har Statsrevisorerne taget initiativ til omkring en tredjedel af årets beretninger. Rigsrevisionen afgav i 2008 16 beretninger. Antallet svinger mellem 15 og 20 beretninger om året.⁵

Rigsrevisor bestemmer selv Rigsrevisionens interne organisation. Organisationen er, som det fremgår af figur 1, opdelt i fem afdelinger med hver 4-6 kontorer e.l. Det overordnede organisationsprincip bygger på en sondring mellem større undersøgelser (forvaltningsrevision) og årsrevision (finansiel revision). Men i afdelingerne er kontorerne gennemgående opdelt efter ministerressorts. Det indebærer, at kontorerne både reviderer myndigheder og institutioner, der indgår i det ministerstyrede hierarki og tilskudsinstitutioner mv., der ligger uden for hierarkiet. Afdeling D adskiller sig delvis fra denne organisation. Ud over nogle få ministerier har afdelingen ansvar for årsrevision af en række særlige rets- eller forvaltningssubjekter såsom Energinet.dk, Vækstfonden, EksportKreditFonden, DSB, By & Havn og EU's fonde.

Figur 1. Rigsrevisionens organisation



Rigsrevisionens stab svarer til ca. 260 årsværk; heraf er 72 % akademikere, 9 % har en revisoruddannelse, mens 19 % er kontoruddannede. Mens en del af medarbejderne i de afdelinger, der har ansvaret for årsrevisionen, har en regnskabs- og revisionsmæssig uddannelse som f.eks. civiløkonomer, har medarbejderne med ansvar for større undersøgelser en anden samfundsvidenskabelig uddannelse, ofte som politologer eller økonomer. Det samlede billede er dog, at Rigsrevisionen har en medarbejderstab, hvis sammensætning ligner centraladministrationens embedsmandskorps, og der er en udveksling af personale med ministerierne. Indtrykket er dog, at medarbejdere, der forlader Rigsrevisionen til fordel for en karriere i ministerierne, sjældent vender tilbage senere i karrieren. Der er endelig i Rigsrevisionens organisation indbygget både en organisatorisk og en personalemæssig specialisering. 41 % af medarbejderressourcerne medgik i 2008 til gennemførelse af årsrevisionen; 28 % var allokert til større undersøgelser.⁶

Statsrevisorerne har deres egen selvstændige organisation. Et mindre sekretariat under ledelse af en sekretariatschef betjener Statsrevisorerne, der normalt holder møde en gang om måneden. Sekreta-

⁵ Rigsrevisionens virksomhed i 2008. Rigsrevisionen april 2009. *Folketingets statsrevisorer – en præsentation*. Statsrevisorerne Folketinget, 2009: 14.

⁶ Rigsrevisionens virksomhed i 2008: 6-9. Rigsrevisionen april 2009.

riatet har til huse på Christiansborg. Denne konstruktion understreger, at det nære forhold, som lovgivningen etablerer mellem Statsrevisorerne og Rigsrevisionen, ikke indebærer, at Statsrevisorerne udgør en bestyrelse for den statslige revision. Der er tale om to selvstændige enheder, som formelt og i praksis er knyttet tæt sammen.

Formelt samspil med andre instanser

Både Rigsrevisionen og Statsrevisorerne indgår i et delvis formaliseret samspil med henholdsvis den ministerielle forvaltning og Folketingets udvalg. Rigsrevisionen deltager således i Statsligt Regnskabsråd under Finansministeriet, der rådgiver Finansministeriet og Økonomistyrelsen om udviklingen i internationale regnskabsstandarder samt om udviklingen i regnskabsreglerne på det private område og deres relevans for statslige regnskaber.⁷ I overensstemmelse med praksis på det statslige budgetområde er der tale om et rådgivende organ nedsat af finansministeren. Der er altså ingen lovgivning på området. Derimod forudsætter rigsrevisorlovens § 18, at Statsrevisorerne fremsender deres bemærkninger til Rigsrevisionens beretninger til Folketinget og til den ansvarlige minister. Beretningerne med Statsrevisorernes bemærkninger bliver derpå sat på Finansudvalgets dagsorden. Der er dermed mulighed for, at enten Folketinget eller et udvalg (Finansudvalget eller et andet stående udvalg) reagerer på sagen. For at undgå at Rigsrevisionen kan komme i en situation, hvor den trækker sig fra en sag, fordi den indgår i et aktuelt politisk forløb, har Finansudvalget besluttet,

at udgangspunktet er, at Finansudvalget ikke tager stilling til en sag, mens rigsrevisors arbejde foregår, og at det faktum, at Finansudvalget har stillet skriftlige spørgsmål til en minister eller kaldt denne i samråd ikke skal tages som udtryk for, at udvalget har truffet beslutning i sagen.⁸

Problemets politiske væsentlighed er understreget af, at Finansudvalget i 2004 i stedet for gennem en lovændring at stramme fristerne for ministrenes redegørelser vedr. Statsrevisorernes beretninger fra fire til to måneder,

har noteret sig, at statsrevisorerne i samarbejde med rigsrevisor vil iværksætte en forsøgsordning, der indebærer, at rigsrevisor indstiller til statsrevisorerne, hvis han vurderer, at det vil være muligt at fastsætte en kortere svarfrist end 4 måneder. Statsrevisorerne vil herefter i fremsendelsesskrivelsen til ministeren, hvis de finder dette formålstjenligt, anmode om svar inden for en nærmere angiven frist, idet de dog vil henvise til den i rigsrevisorloven fastsatte frist. Finansudvalget ser dette forsøg som et fremskridt og vil nøje følge brugen af og erfaringerne med denne mulighed, idet udvalget ser det som en helt naturlig udvikling, at svarfristen forkortes.⁹

Forsøgsordningen, der som nævnt blev etableret i 2004, har dannet praksis, og svarfristen er efter en indkøringsperiode nu oftest to måneder.

⁷ Kommissorium for et Statsligt Regnskabsråd. Økonomistyrelsen 25.6. 2008.

⁸ Uddrag af Beretning om Finansudvalgets arbejdsform m.v. Beretning nr. 1 Folketinget 2005-06. <http://www.folketinget.dk/doc.aspx?samling/20081/MENU/0000002.htm> (25.5. 2009).

⁹ Sammesteds. Teksten i originalen er fremhævet.

Normer for den statslige revisions virksomhed

Den formelle regulering af den statslige revision præciserer revisionsopgavernes karakter og indhold, ligesom den meget præcist afgrænser revisionens kompetence alt efter den institutionelle form, som danner rammen for statens opgavevaretagelse og finansielle arrangement. Endelig er der en formel retlig regulering af den overordnede struktur for den statslige revision. Selv om de formelle rammer således er ganske præcise, er de også rummelige. Konsekvensen er, at der er skabt et betydeligt spillerum for, hvordan den statslige revision indretter sig, og hvordan den tilrettelægger sin virksomhed.

Det er ikke ensbetydende med en varetagelse af de statslige revisionsopgaver, som varierer væsentligt fra sag til sag og fra situation til situation. Snarere følger opgaveløsningen en praksis, der har en stærkt normlignende karakter. Det vil sige, at praksis ikke bare ligger ganske fast, men at der tillige er tale om en praksis, som opleves som forpligtende og korrekt for de instanser, hvis virksomhed den regulerer. Det drejer sig for det første om Rigsrevisionen og Statsrevisorerne, for det andet om ministrene, ministeriernes departementer og styrelser; det samme gælder, formentlig i varierende omfang, for de institutioner, virksomheder og fonde, som uden at være integreret i det ministerstyrede hierarki alligevel i større eller mindre udstrækning er underlagt statslig revision.

De uformelle normer, der regulerer den statslige revision, har i lighed med den retlige regulering i forholdsvis ringe omfang et materielt indhold. De overordnede principper for God Offentlig Revisionskik (GOR) er således formuleret i en vejledning fra Rigsrevisionen.¹⁰ De følger i væsentligt omfang internationale standarder, der er fastsat af INTOSAI (The International Organization of Supreme Audit Institutions). De foreligger i et etisk kodeks og generelle standarder,¹¹ der henviser til den såkaldte Lima-erklæring, der blev vedtaget allerede i 1977.¹² Fælles for dem er, at de ud over at betone værdien af revisionens politiske uafhængighed og dens uafhængighed i forhold til de reviderede politiske og administrative myndigheder mv. kun indeholder få, ganske vage, men i modsætning til GOR væsentligt længere formuleringer af materiel karakter. GOR præciserer således først og fremmest nogle af de grundlæggende begreber for offentlig revision, herunder især sondringen mellem finansiel revision og forvaltningsrevision.

Det betyder imidlertid ikke, at den internationale dimension er ligegyldig. Der er et tæt – og uformelt samarbejde – mellem den statslige revision i de europæiske lande, dels inden for EU, dels mellem de nordvesteuropæiske lande. I afsnittet om den statslige revision i andre lande er der nærmere redegjort for, hvorledes samarbejdet har bidraget til udviklingen af den statslige revision. EUROSAI (European Organisation of Supreme Audit Institutions) danner rammen om det brede europæiske samarbejde.

På andre punkter er den uformelle normsætning imidlertid særdeles præcis. Samtidig tyder alt på, at de ret præcise normer bliver overholdt. De har først og fremmest karakter af procedurer. Bag ved normerne og deres stærke gennemslagskraft og stabilitet ligger, at den statslige revision er omgærdet af betydelig politisk opmærksomhed. Den berører i høj grad samspillet mellem regering og oppo-

¹⁰ Se <http://www.rigsrevisionen.dk/composigte-652.htm> (19.5. 2009).

¹¹ Code of Ethics and Auditing Standards. INTOSAI (1998). <http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1codethaudstande.pdf> (25.5. 2009).

¹² The Lima Declaration. INTOSAI. (1977). <http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/limadeklaren.pdf> (20.5. 2009).

sition, og den rører ved kerneproblemer i den parlamentariske kontrol med regering og forvaltning. Det er i den sammenhæng væsentligt, at Statsrevisorerne er et politisk organ, mens Rigsrevisionen er en administrativ enhed. Dens organisation og personalepolitik kombinerer hierarkisk ledelse og kontrol med meritbureaukrati i lighed med andre dele af dansk forvaltning. Forskellen har betydning, når man analyserer samspillet mellem de to organisatoriske led i den statslige revision.

Boks 1. Normer der regulerer den statslige revision

Statsrevisorerne internt

- Bemærkninger til beretninger baseret på konsensus
- Statsrevisorerne kan i enighed anmode om undersøgelse ved Rigsrevisionen
- Formand er den statsrevisor, der har højest anciennitet

Statsrevisorerne og Rigsrevisionen

- Rigsrevisionen forelægger et foreløbigt notat for Statsrevisorerne inden gennemførelse af større undersøgelser, som de har anmodet om
- Årligt orienteringsmøde mellem Statsrevisorerne og rigsrevisor
- Rigsrevisors plan for store undersøgelser præsenteres for, men er ikke genstand for en egentlig-drøftelse ikke med Statsrevisorerne
- Statsrevisorerne drøfter Rigsrevisionens beretning uden rigsrevisors tilstedeværelse

Statsrevisorerne og Folketinget

- Statsrevisorerne og Folketingets udvalg arbejder uafhængigt af hinanden
- Udvalgene kan henlede Statsrevisorerne opmærksomhed på en sag, men kun Statsrevisorerne kan anmode om en undersøgelse
- Statsrevisorerne kan henlede et udvalg på problemer rejst i en revisionsberetning og bemærkningerne til den
- Udvalgene kan beslutte at følge op på en sag, som Statsrevisorerne har rejst
- Rigsrevisor afgør om Folketingets behandling af en sag får konsekvenser for igangværende undersøgelser

Den statslige revision og de reviderede

- Beretninger udarbejdes i samspil med de reviderede
- Udkast til beretninger sendes i høring hos de reviderede, hos den ansvarlige minister og hos andre berørte interessenter
- Årlige topchefmøder mellem rigsrevisor og centraladministrationens administrative topchefer
- Rigsrevisionens vurderinger kommer alene til udtryk i beretningerne
- Rigsrevisionens kritik er en institutionskritik

I boks 1 er de gældende normer formuleret. Der er sondret mellem de normer internt i statsrevisorkollegiet, der gælder for samspillet mellem de forskellige institutioner, som direkte eller indirekte varetager opgaver med relevans for den statslige revision.

Grundlaget for karakteristikken af normerne er dels den dokumentation, der ligger i beretningerne og andet officielt materiale, dels iagttagelser gjort under samtaler med embedsmænd i Rigsrevisionen og centraladministrationen. Dertil kommer samtaler med Statsrevisorernes formand og rigsrevisor, jf. ovenfor. Der foreligger derudover nogle få fremstillinger, som beskæftiger sig med problemet.¹³

Statsrevisorerne bygger i meget høj grad deres beretninger på Rigsrevisionens arbejde. Arbejdsdelingen mellem de to institutioner har imidlertid udviklet sig sådan, at det er Statsrevisorerne, der er den konkluderende revisionsinstans og dermed også i høj grad den instans, som gennem sine bemærkninger til Rigsrevisionens beretninger udadtil repræsenterer den statslige revision. Statsrevisorerne er samtidig en politisk kontrolinstans. Deres virksomhed er bundet af et sæt uformelle, men ikke desto mindre meget klare normer. Den vigtigste af disse normer er, at Statsrevisorernes bemærkninger er baseret på konsensus. Deri ligger, at beretningerne, der bliver offentliggjort med Statsrevisorernes bemærkninger til Rigsrevisionens beretning, indeholder den opsummerende og vurderende konklusion, som Statsrevisorerne indbyrdes er enige om. Formuleringer, der udtrykker kritik eller accept, hvorom der ikke er fuld enighed i kollegiet, indgår således ikke i Statsrevisorernes beretninger. De enkelte statsrevisorer kan efterfølgende fremkomme med de kommentarer, som Statsrevisorernes bemærkninger efter hver deres vurdering giver anledning til; forudsætningen er, at det sker med udgangspunkt i Statsrevisorernes fælles bemærkninger.¹⁴

Denne norm har været gældende som ufravigelig i en meget lang årrække. Den er dog blevet brudt i juni 2009, da Statsrevisorerne behandlede Rigsrevisionens beretning om samspillet mellem det offentlige og de private sygehuse.¹⁵ Beretningen, der var afgivet i henhold til § 17, stk. 2 i rigsrevisorloven, hvilket indebærer, at den var gennemført på rigsrevisors eget initiativ, rettede bl.a. kritik mod den daværende indenrigs- og sundhedsministers dispositioner i forbindelse med prisfastsættelsen for de behandlinger, som privathospitalerne skulle gennemføre inden for rammerne af det såkaldt udvidede frie sygehusvalg. Ved behandlingen af beretningen delte Statsrevisorerne sig. Tre statsrevisorer ytrede i bemærkningerne kritik af ministerens dispositioner, mens to ikke fandt grundlag for at kritisere indenrigs- og sundhedsministerens beslutninger. Et medlem erklærede sig inhabil. Bruddet på konsensusnormen vakte betydelig opsigt, da det fulgte skillelinjen mellem opposition og regering.

Konsensusnormen gælder også anmodning til rigsrevisor om iværksættelse af større undersøgelser. Statsrevisorerne sondrer dog mellem anmodninger om udarbejdelse af notater fra Rigsrevisionen til Statsrevisorerne og egentlige beretninger. Mens statsrevisor ønsker om notater næsten altid bliver fulgt, er normen, at Statsrevisorerne i enighed står bag rekvisition af større undersøgelser. Det be-

¹³ Peter Christensen: "Statsrevisorerne", pp. 255-280 i *Folketingets festskrift, Gyldendal, 1999*; Tim Knudsen: "Statsrevisorerne i dag", pp.131-178 og Jens Peter Christensen: "Statsrevisorerne og ministrenes ansvar", pp. 201-243 i *Statsrevisorerne 150 år*. Statsrevisoratet/Schultz, 2000.

¹⁴ *Folketingets statsrevisorer – en præsentation*. Statsrevisorerne Folketinget, 2009: 11-12.

¹⁵ Beretning om pris, kvalitet og adgang til behandling på private sygehuse. Rigsrevisionen, Beretning 15/2008, 2009.

grænsede antal undersøgelser (5-7 pr år), som Rigsrevisionen undersøger på Statsrevisorernes begæring, demonstrerer samtidig Statsrevisorernes accept af behovet for at prioritere inden for Rigsrevisionens kapacitet.

Konsensusnormen kommer også til udtryk ved valget af formand for Statsrevisorerne. Det medlem af kollegiet, der har længst anciennitet, bliver udpeget som formand.

De formelle regler stiller Statsrevisorerne frit med hensyn til, i hvilket omfang de vil basere deres arbejde på Rigsrevisionens arbejde. Praksis er, at Statsrevisorerne så godt som udelukkende arbejder på grundlag af beretninger udarbejdet af Rigsrevisionen. Det gør samspillet mellem de to revisionsinstanser centralt. Også dette samspil følger uformelle, men meget faste normer. Det betyder for det første, at rigsrevisor forelægger et såkaldt foreløbigt notat for Statsrevisorerne, som redegør for, hvordan Rigsrevisionen agter at tilrettelægge de enkelte undersøgelser. Det gælder alle undersøgelser sat i værk på Statsrevisorernes foranledning, men derimod ikke undersøgelser, som Rigsrevisionen sætter i værk som led i udmøntningen af sine egne rullende 1-års-planer. Mere generelt har der dog i en årrække været holdt et generelt orienteringsmøde mellem Statsrevisorerne og rigsrevisor. Mødet, der alene har karakter af gensidig orientering og drøftelse, beskæftiger sig ikke med Rigsrevisionens virksomhedsplanlægning.

Endelig er der en fast praksis for, hvordan Statsrevisorerne drøfter Rigsrevisionens beretninger. Det sker på et møde, hvor alene Statsrevisorerne (og deres sekretariat) er til stede; rigsrevisor kan tilkaldes, men hverken deltager i eller overværer den drøftelse, der fører frem til formuleringen af Statsrevisorernes bemærkninger.

Statsrevisorerne er et parlamentarisk revisionsorgan, hvis medlemmer er valgt af Folketinget. Derfor er det nærliggende at se Statsrevisorernes virksomhed som et led i både den generelle parlamentariske kontrol med regeringen og spillet mellem regering og opposition. Sådan forholder det sig også i et vist omfang i praksis. Statsrevisorerne retter i meget høj grad deres kritiske opmærksomhed mod den ansvarlige minister og fokuserer på ansvarsfordelingen inden for det ministerstyrede hierarki. I de tilfælde, hvor revisionen er rettet mod institutioner og virksomheder mv., som er placeret uden for hierarkiet, gælder det samme. I Statsrevisorernes optik er spørgsmålet da, om den ansvarlige minister og ministerens administration har løst sine opgaver på en måde, som kan være ansvarspådragende, selv om der ikke er tale om en ministerstyret aktivitet. Det være sig retligt eller politisk. Denne ansvarsoptik fra Statsrevisorernes side kunne resultere i deres deltagelse i et politisk spil, hvor Statsrevisorerne og Folketingets stående udvalg fungerede som parallelle fora. Den stramme konsensusnorm for statsrevisorkollegiet medfører imidlertid, at det kun i begrænset omfang sker. Statsrevisorerne og de stående udvalg, inklusive Finansudvalget, arbejder ganske uafhængigt af hinanden. Der som nævnt aftalt frister for ministrenes svar på revisionskritik mellem Finansudvalget og Statsrevisorerne og indirekte rigsrevisor: Den generelle norm forbliver dog, at de stående udvalg arbejder temmelig uafhængigt af Statsrevisorerne: Udvalgene kan som led i deres almindelige overvågning af det ressort, som udvalget dækker, stille spørgsmål og indkalde ministrene til samråd. De kan yderligere følge op på deres beretninger, og de kan gennem deres egne betænkninger og uformelle henvendelser henlede Statsrevisorernes opmærksomhed på sager, som efter deres vurdering fortjener gransk-

ning. Når en sag omvendt flytter fra statsrevisor- til udvalgsregi, er den i realiteten overført til selvstændige parlamentariske arenaer, hvor partierne i opposition og regering er de centrale aktører.¹⁶

Rigsrevisionen er Folketingets uafhængige revisionsinstans. Den indgår derfor ikke i den ministerstyrede centraladministration, ligesom den ikke er underlagt direktiver fra hverken Statsrevisorerne eller Folketinget, dets formand og præsidium. Det skaber en meget høj grad af formel frihed for Rigsrevisionen. Men igen eksisterer der et ret stærkt normsæt, som uformelt regulerer samspillet mellem Rigsrevisionen og de ministre, myndigheder, institutioner, virksomheder mv., som er underkastet en form for revision fra Rigsrevisionen. Normerne regulerer samspilsformen i forhold til først og fremmest ministerierne. Generelt tjener de to formål: at sikre accept af det grundlag, som revisionen foregår på, og at sikre de revideredes, især ressortministeriets adgang til at komme til orde inden for den revisionsprocedure, som går forud for Rigsrevisionens afgivelse af en beretning til Statsrevisorerne. Der er fire elementer i normerne, der regulerer samspillet:

- Beretninger bliver til i et samspil med og efter høring af de reviderede, herunder det ansvarlige ministerium.
- Der er årlige såkaldte 'topchefmøder', hvor rigsrevisor med departementscheferne og enkelte styrelseschefer udveksler synspunkter vedr. revisionen inden for deres opgaveområder.
- Rigsrevisionens kritik kommer alene til udtryk gennem beretningerne, som ligger til grund for Statsrevisorernes bemærkninger, ligesom kritikken har karakter af en institutions- og systemkritik, hvis sigte er at afdække konkrete problemer og generelle kontrol- og styringssvigt snarere end placering af et ansvar.
- En kritik fra Statsrevisorerne og Rigsrevisionen er rettet mod allerede truffne dispositioner. Selv om disse dispositioner er truffet under en minister, der ikke længere er politisk forvaltningschef for området, er det den siddende ministers ansvar at rette op på problemerne.

Normerne for samspillet med ministerierne sikrer for det første, at der er et fælles data- og informationsgrundlag, som så vidt muligt er accepteret af både Rigsrevisionen og de reviderede. De sikrer for det andet, at ministrene på den ene side er forpligtet til gennem ministerreddegørelser at forholde sig til revisionsmæssig kritik fra såvel Statsrevisorerne som Rigsrevisionen, på den anden side at ministrenes vurderinger sammen med Rigsrevisionens bemærkninger hertil indgår i grundlaget for en efterfølgende politisk diskussion. Det er med andre ord i hele forløbet en kontradiktorisk procedure, der er tilpasset den parlamentariske logik bag Folketingets kontrol af regeringen. Den tvinger regeringen til at reagere, men sikrer omvendt også, at dens vurdering af en sag bliver lagt frem for offentligheden.

Revisionen er grundlæggende efterfølgende og bagudrettet. Det er ikke noget problem, for så vidt angår den finansielle revision, når denne er rettet mod årsrevisionen af et driftsregnskab. Erfaringen viser dog, at der kan opstå problemer, når Rigsrevisionen reviderer store anlægs- og investeringsprojekter, eller når en større undersøgelse kulegraver dispositioner inden for et område, som er placeret højt på den politiske dagsorden. Beretningen om det offentliges samspil med privathospitalerne, som førte til et brud på konsensusnormen, var således nok rettet mod specifikke dispositioner truffet af

¹⁶ Henrik Jensen: *Arenaer eller aktører? En analyse af Folketingets stående udvalg*. København: Samfundslitteratur, 1995.

den daværende indenrigs- og sundhedsminister i vinteren 2006.¹⁷ Der var imidlertid tale om et spørgsmål, som generelt står meget højt på den politiske dagsorden, hvor kritik af ministerens dispositioner i praksis blev inddraget i det generelle politiske spil mellem regering og opposition.

Tilpasning af den statslige revision

I det foregående afsnit er den statslige revision gennemgået med hensyn til dens indhold og former, dens formelle og uformelle organisation samt dens institutionelle dækning. Der er i et langt perspektiv sket ændringer på alle tre områder. Tabel 2 giver et overblik over de vigtigste ændringer siden 1849. På de to første områder gælder dog, at i hvert fald de grundlæggende formelle ændringer er gennemført for enten meget lang tid siden eller i det mindste har været stabile i en årrække.¹⁸

Tabel 2. Udviklingen i den statslige revision.

År	Indhold og form	Institutionel placering	Institutionelt dækningsområde
1849	Bevillingskontrol	Statsrevisorerne	Ministerierne/statsregnskabet
1926	Finansiell revision og forvaltningsrevision	Embedsrevision (hovedrevisorer/revisionsdepartement) i ministerielt regi	Do.
1975	Do.	Rigsrevisor uafhængig instans under Økonomiministeriet Præcisering af samspil mellem Statsrevisorerne og Rigsrevisionen	Do. + Tilskudsområder med underskudsdekning samt kommunale refusioner ind under statens revision
1991	Do.	Rigsrevisionen overføres til Folketinget	Do.
1994	Do.	Do.	Do. + Statsstøttede institutioner uden for det ministerstyrede hierarki med egen revisionsordning indtages under statslig revision
1996	Do. + Sondring mellem revision og gennemgang af regnskaber	Do.	Do. + Særlige regler for statslige aktieselskaber Såkaldte særlige rets- eller forvaltningssubjekter ind under den statslige revision
2005	Rigsrevisionen erklærer sig om revisionen af danske EU-midler	Do.	Do.
2006	Do.	Do.	Do. + Regler for gennemgang af regionernes regnskaber

¹⁷ Beretning 15/2008, Rigsrevisionen 2009, pp. 11-12.

¹⁸ Peter Christensen: Statens revision. Regler og procedurer. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1998, omhandler også den historiske udvikling meget grundigt.

Det er i den sammenhæng væsentligt, at sondringen mellem den finansielle revision og forvaltningsrevisionen blev indført allerede ved statsregnskabsloven af 1926. Den finansielle revision dominerede i mange år, men forvaltningsrevisionen har siden 1970'erne fået større og større vægt. Den sker i to former: gennem de såkaldte større undersøgelser, som er nævnt ovenfor, og gennem de tværgående problemer, som Rigsrevisionen tager op i den årlige beretning om revisionen af statsregnskabet. Den formelle organisation er undergået en række ændringer over tid. En anden væsentlig ændring er gennemført i 1996 med sondringen mellem revision og gennemgang af regnskaber for statslige aktieselskaber. Fra og med 2005 erklærer Rigsrevisionen sig endelig i Beretning om statsregnskabet om revisionen af danske EU-midler. Det sker som et supplement til den meget bredt anlagte revision, som EU's Revisionsret forestår. Den danske ordning er særegen. I Holland, Storbritannien og Sverige har man også særlige arrangementer med EU, men således at finansministerierne erklærer sig om den nationale forvaltning af EU-tilskud.¹⁹ Revisionen af den danske administration af EU-midler bliver i øvrigt til dels lagt om efter Finansministeriets beslutning om at aflægge et samlet dansk EU-regnskab. Den nye ordning er aftalt med Rigsrevisionen. Det kan nævnes, at der er en udvikling i gang på dette område i andre EU-lande.

Den institutionelle udvikling er sket i større spring. Først statsregnskabsloven af 1926, der indførte en generel embedsrevision. Den var i en årrække tæt knyttet til centraladministrationen, men gradvis sker der en selvstændiggørelse, som befæster revisionens uafhængighed. Der er i den sammenhæng to afgørende ændringer. Den første sker i 1975, hvor Folketinget med rigsrevisorloven beslutter at danne Rigsrevisionen under ledelse af en uafhængig rigsrevisor; Rigsrevisionen var dog fortsat placeret under en ministeriel ressort, hvad der først og fremmest indebar, at det budgetmæssigt var integreret i Økonomiministeriet, og at rigsrevisor var udpeget af regeringen, dog efter forudgående høring af Statsrevisorerne, jf. § 1 i lov nr. 321 af 26.6. 1975 om revisionen af statens regnskaber m.m. I 1991 blev Rigsrevisionen ved en ny ændring overført til Folketinget. Ændringen havde konsekvenser på begge punkter.

Statsrevisorerne, som er det andet led i den statslige revision, har grundlæggende bevaret den institutionelle placering, som blev fastlagt allerede ved juni-grundloven. Rigsrevisorloven af 1975 fastlagde for første gang udtrykkelige regler for samspillet mellem Statsrevisorerne og Rigsrevisionen.

Udviklingen med hensyn til den statslige revisions dækningsområde har været genstand for en anderledes dynamisk udvikling. Der har løbende været diskussion og overvejelser omkring afgrænsningen af kompetenceområdet for den statslige revision. Der er tale om en tilpasning til en offentlig sektor, som for det første er organiseret på ganske forskellige måder, og som for det andet i perioden efter 1970 har gennemgået en række ændringer og reformer, som tilsammen betyder, at styrings- og ansvarsforhold er blevet væsentligt mere komplicerede. De mange og ganske komplicerede tilpasninger falder i to kategorier:

1. Den danske offentlige sektor er præget af en meget høj grad af decentralisering, hvor en lang række meget omfattende opgaver varetages af lokale og regionale myndigheder, der har deres egen direkte valgte ledelse. Den bærende filosofi i den offentlige revisionsordning har været,

¹⁹ Ett stabsstöd i tiden. Betänkanda av Stabsutredningen. Stockholm: SOU 2008: 222, pp. 94-95 og pp. 134-35.

at de enkelte politisk-demokratiske niveauer har hver deres revisionsordning. Det kommunale synspunkt er tillige, at en national myndighed som Rigsrevisionen ikke har et legitimt mandat til at revidere regnskaber, der er resultatet af dispositioner truffet af folkevalgte organer på sub-nationalt niveau. Der er dog over tid gennemført to tilpasninger, som modificerer dette princip. Opgaver, som kommunerne løser på grundlag af statslige refusioner blev i 1975 inddraget under en særlig statslig tilskudsrevision. Tilsvarende fik Rigsrevisionen kompetence til at gennemgå regionernes regnskaber, da de i forbindelse med kommunalreformen overtog en del af de gamle amters opgaver, men ikke deres adgang til selv at udskrive skatter.

2. Der har i den danske offentlige sektor altid været en lang række institutioner og virksomheder, som ikke fuldstændigt indgik i det ministerstyrede hierarki. Siden 1970'erne er antallet imidlertid steget kraftigt. Fælles for disse organisationer er, at de har en bestyrelse, og at deres budget ikke indgår i finansloven. Derudover varierer de fra aktieselskaber over selvejende institutioner og fonde med varierende status til institutioner og virksomheder, der har en række træk til fælles med et selskab, men som formelt ikke er det. Det er disse virksomheder mv., der i mangel af en mere præcis betegnelse går under benævnelsen særlige rets- eller forvaltningssubjekter. Den grundlæggende sondring er revisionsmæssigt mellem aktieselskaber, som ikke er underlagt fuld statslig revision, og selvejende institutioner og særlige rets- og forvaltningssubjekter, som er det, men hvor Rigsrevisionen alene deltager i årsrevisionen som ekstern revisor. Dynamikken i tilpasningerne og deres situationsbestemte karakter viste sig f.eks. ved vedtagelsen af bankpakkerne i 2009. I bankpakke 1 er støtten kanaliseret gennem et statsligt aktieselskab, Finansiell Stabilitet A/S; i bankpakke 2 er den forankret i Økonomi- og Erhvervsministeriet.²⁰

Tabel 3 viser, at ændringerne i de lovgivningsmæssige rammer for revisionen er slået igennem i Rigsrevisionens praksis. Grundlaget for denne konklusion er en optælling af beretninger om større undersøgelser for perioderne 1987-88, 1997-98 og 2007-08. Antallet af beretninger er i disse toårige perioder steget fra 29 til 32. Der er i løbet af disse 20 år sket en markant ændring i beretningernes institutionelle dækning. For 20 år siden var antallet af beretninger, som beskæftigede sig med forhold, der lå uden for det ministerstyrede hierarki fem; 10, henholdsvis 20 år senere var antallet stedet til 9-10 beretninger om året. Det dækker over analyser, som beskæftiger sig med statslige selskaber, institutioner uden for hierarkiet og de såkaldte særlige rets- og forvaltningssubjekter.

²⁰ Se Lov nr. 1003 af 10.10. 2008 om finansiell stabilitet; Aftalen om en kreditpakke (bankpakke 2), se <http://www.oem.dk/graphics/oem/nyheder/Pressemeddelelser%202009/Aftale%20om%20kreditpakke.pdf>

Tabel 3. Udviklingen i Rigsrevisionens større undersøgelser.

	1987-88	1997-98	2007-2008
Institutionel dækning:			
Uden for ministerstyre/ministerstyret hierarki	5/24	9/21	10/22
Tværgående sammenligninger/ressortberetninger	1/28	8/22	5/27
Indhold ¹			
Investerings- og udviklingsprojekter/alle beretninger	2/29	2/30	5/32
Systemer/alle beretninger	2/29	2/30	5/32
Samspil mellem ministerier og selskaber og særlige rets- og forvaltningssubjekter/alle beretninger	0/29	3/30	6/32
Effektevalueringer/alle beretninger	0/29	0/24	6/32
Enkeltsager/alle beretninger	4/29	7/30	2/32

¹ Optællingen er baseret på en vurdering af samtlige beretninger. De enkelte beretninger falder ofte i mere end en af kategorierne.

Kilde: <http://www.rigsrevisionen.dk/composite-500.htm> (1.6. 2009).

Samtidig viser tabel 3, at en række beretninger i de seneste år har beskæftiget sig med samspillet mellem de enkelte ministerier og virksomheder og institutioner inden for deres ressort, som ikke indgår i det ministerstyrede hierarki. Beretninger af denne type var ukendte i slutningen af 1980'erne.

I samme periode er der imidlertid sket en række andre ændringer i Rigsrevisionens virksomhed, som ikke knytter sig til ændringerne i revisionslovgivningen. Tabel 3 viser, at Rigsrevisionen i højere grad end tidligere arbejder med sammenlignende analyser, hvor en problemstilling, der går på tværs af ressort- og sektorgrænser er genstand for en større undersøgelse. Eksempler er styringen af sektorforskningen (12/97) og styring af statslige digitaliseringsprojekter (2/08). Samtidig viser tabellen, at Rigsrevisionen har opprioriteret undersøgelser, der vurderer systemer, f.eks. digitalisering, bygningsforvaltning og personaleadministration. Endelig har Rigsrevisionen i den sidste del af perioden gennemført en række effektevalueringer, hvor spørgsmålet har været, om givne offentlige tiltag har haft de tilsigtede effekter, f.eks. ventetider på kræftbehandling (5/07) og effekten af erhvervsfremmeindsatsen på innovations- og iværksætterområdet (14/2007).

Rigsrevisionen tager i et vist omfang enkeltsager op, som på den ene eller anden måde har tiltrukket sig opmærksomhed. Det kan ske efter anmodning fra Statsrevisorerne eller af egen drift. Det kan være enkeltprojekter, som har vist sig problematiske, f.eks. forsvarets helikopteranskaffelser (17/2007), eller det kan være driftsproblemer på en specifik institution, f.eks. de administrative forhold på Handelshøjskole Syd (08/1987). Intet tyder umiddelbart på, at Rigsrevisionens overførsel til Folketinget i 1991 har ført til et stærkere enkeltsagsfokus hos Rigsrevisionen. Derimod viser tabel 3, at Rigsrevisionens større undersøgelser i de seneste år har beskæftiget sig med flere store investerings- og udviklingsprojekter, typisk på anlægs- eller it-området, hvor der har vist sig problemer med projektering, budgettering såvel som den tekniske og økonomiske implementering. Typiske eksem-

pler er DSB's toganskaffelser (elektriske regionaltog og IC4-tog samt forsvarets anskaffelsesprogrammer) og problemerne omkring BaneDanmark. Som noget nyt har Rigsrevisionen i 2009 efter anmodning fra Statsrevisorerne afgivet en fremadrettet beretning om beslutningsgrundlaget for køb af nye kampfly (9/2008). Der foreligger ikke andre tilsvarende sager.

Internationale sammenligninger

Rigsrevisionen indgår som nævnt ovenfor i både et globalt samarbejde (INTOSAI) og i et europæisk samarbejde (EUROSAI) med søsterorganisationerne i andre lande. Inden for EU er Rigsrevisionen derudover aktiv i et samarbejde med EU's revisionsret i almindelighed, hvortil kommer, at den danske rigsrevision sammen med de nationale revisionsmyndigheder i Holland og Storbritannien indgår i et særligt partnerskab med EU's revisionsret, som indebærer et tæt samarbejde om revisionen af EU-afledte udgifter i de nationale forvaltningssystemer. De nævnte lande har derudover, hvad angår synet på den offentlige forvaltning i lighed med andre nabolande som f.eks. Finland, Norge, Sverige og Tyskland, så mange fællestræk med dansk offentlig forvaltning, at en sammenligning af revisionens organisation og institutionelle placering, dens institutionelle dækningsområde og dens indhold er nærliggende. Samtidig er der tale om revisioner, der er i et ganske tæt samspil med hinanden, og de har i betydeligt omfang bragt standarder og metoder i anvendelse, som ligger meget tæt op ad hinanden.

Der er to iøjnefaldende træk ved den statslige revisions indretning i de nordvesteuropæiske lande. Det ene er, at deres institutionelle placering varierer i visse henseender. Det fremgår af oversigten i tabel 4, at der for tiden grundlæggende er to modeller. Den ene er en placering som uafhængig revisionsinstans under parlamentet; det gælder Norge og Storbritannien og siden 1991 Danmark. Den anden er som en uafhængig revisionsret; det gælder Holland og Tyskland. Indtil for få år siden var der en tredje model med den statslige revision placeret som en styrelse eller et embedsværk under regeringen; det gjaldt tidligere for Danmark, Finland og Sverige. Disse forskelle er først og fremmest historisk betingede. Det er nemlig væsentligt at notere sig forholdet til parlamentet. Det indebærer i alle de nordvesteuropæiske lande, at den statslige revision rapporterer til parlamentet, og at parlamentet gennem procedurer, der varierer i detaljen, enten udpeger eller har indflydelse på udpegningen af den statslige revisions ledelse. Det kan være på den måde, at revisionens ledelse er udpeget af parlamentet eller af regeringen efter en parlamentarisk høringsprocedure. Det kan også være på den måde, at der er politisk rekruttering til ledelsen; det gælder i både Holland og Tyskland, som har uafhængige revisionsretter, og det gælder i Sverige, hvor man siden 2003 har haft en uafhængig rigsrevision, der ledes af en politisk sammensat bestyrelse udpeget af Rigsdagen; denne bestyrelsesmodel svarer helt til udviklingen i de svenske statslige styrelses organisation. For Holland, Sverige og Tyskland gælder i øvrigt, at de har en kollektiv ledelse.

Tabel 4. Sammenligning af den statslige revision i de nordvesteuropæiske lande.

	Institutionel ind- placering	Forhold til parlamentet	Institutionel dækning	Opgaver
Finland, Norge, Storbritannien og Sverige	Uafhængig revision under parlamentet	Rapporterer til parla- mentet Politisk bestyrelse i Sverige	Ministerielle udgifter Statslige tilskud	Finansiell revision
Holland, Tysk- land	Revisionsret	Rapporterer til parla- mentet, som udpeger politikere til ledelsen	Særlige rets- og for- valtningssubjekter	Juridisk-kritisk revisi- on
Danmark	Uafhængig revision under Folketinget	Rapporterer til Folke- tinget gennem Statsre- visorerne	Statslige selskaber Ikke delstater, kom- muner og andre myndigheder med selvstændigt demo- kratisk mandat	Forvaltningsrevision

Kilder: Peter Christensen: *Den statslige revision*, pp. 29-35. Finland (Statens Revisionsverk): <http://www.vtv.fi/sv/>. Holland (Algemene Rekenkamer): <http://www.rekenkamer.nl/>. Norge (Riksrevisjonen): <http://www.riksrevisjonen.no/>. Storbritannien (The National Auditor): <http://www.nao.org.uk/>. Sverige (Riksrevisionen): http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/StartPage_536.aspx. Tyskland (Bundesrechnungshof): <http://www.bundesrechnungshof.de>.

Den anden iagttagelse er, at den statslige revision i alle landene for alle væsentlige formål har den samme institutionelle dækning, som indebærer en tilpasning til udviklingen i den offentlige sektors struktur. Samtidig omfatter den statslige revision i alle landene de samme grundopgaver: finansiell revision, juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision. Det sidste er væsentligt, fordi det i en dansk sammenhæng har været diskuteret, om den samtidige løsning af opgaverne som påtægnende revisor, som omfatter finansiell og juridisk-kritisk revision, og forvaltningsrevision, kan give anledning til myndighedsinhabilitet. Det kan her slås fast, at lovgivningen i alle de nordvesteuropæiske lande holder disse opgaver sammen under en fælles statslig revision og altså ser dem som klart forbundne opgaver.

Den statslige revision i Danmark afviger i en henseende institutionelt fra revisionen i de andre lande. Det følger af sondringen mellem Statsrevisorerne, der er etableret ved Grundloven, og Rigsrevisio-
nen, som ved lov er placeret under Folketinget. Rigsrevisjonen rapporterer til Folketinget gennem Statsrevisorerne. Der er formelt tale om to selvstændige revisionsinstanser, hvor Statsrevisorerne formelt kan foranstalte deres egne undersøgelser, men i praksis arbejder med udgangspunkt i Rigs-
revisionens beretninger. Sverige havde tidligere en delvis tilsvarende ordning, hvor Riksdagens Revi-
sorer udgjorde et parlamentarisk revisionsorgan, mens Revisionsværket var placeret som en styrelse
under regeringen; Riksdagens Revisorer gennemførte egne undersøgelser. Revisionsreformen af
2003 slog de to organer sammen og indførte samtidig en formelt uafhængig statslig revision. I Fin-
land havde revisionen frem til 2001 status som embedsværk; en reform svarende til den danske i

1991 og den svenske i 2003 overførte revisionen til Rigsdagen.²¹ Et andet særtræk ved den danske model er muligheden for en arbejdsdeling mellem Rigsrevisionen som ekstern revisor og en intern revisor, som kan være en revisionsafdeling i f.eks. et ministerium eller en privat revisor, som er valgt af den reviderede institution eller virksomhed.

De nordeuropæiske landes statslige revisionssystemer har med andre ord bevæget sig i samme retning. Det vil sige, at man overalt betoner revisionens uafhængighed. Institutionel uafhængighed er imidlertid et relativt fænomen, og uafhængigheden er blevet styrket i forhold til regeringen og den nationale statsforvaltning. Samtidig er det også klart, at den således uafhængige revision i disse lande overalt i udpræget grad bliver set som en udbygning af den parlamentariske kontrol med den udøvende magt. Med andre ord er det overalt vanskeligt at vurdere den statslige revision løsrevet fra den politiske proces i parlamentet og mellem regering og parlament. Der er således, uanset de konkrete opgaver, ikke tale om en rent retlig, rent regnskabs- og revisionsfaglig eller rent evalueringsfaglig kontrol, men derimod om en revisionsmyndighed, der inden for en politisk-parlamentarisk kontekst løser sine opgaver med betydelig selvstændighed. Tre forhold er væsentlige her:

- Den statslige revision tilvejebringer en del af grundlaget for den parlamentariske kontrol, idet revisionen rapporterer til parlamentet gennem et særligt udvalg eller andet særligt organ.
- Parlamentet eller et parlamentarisk organ spiller en central rolle i proceduren for udpegning af revisionens daglige ledelse.
- Det varierer, i hvilket omfang revisionen er underlagt en politisk ledelse i form af en bestyrelse eller en politisk rekrutteret daglig ledelse. Hvis der er en politisk udpeget ledelse, er der dog tale om repræsentation af i hvert fald de største partier i ledelsen.

Det er vanskeligt at vurdere, om den statslige revision i de nordvesteuropæiske lande også indholdsmæssigt har bevæget sig i samme retning. En internetbaseret gennemgang af de nationale revisors publikationsoversigter på internettet antyder dog, at det er tilfældet. Det vil sige, at der generelt er et stigende fokus på den kritiske vurdering af store projekter, på systemanalyser og i et vist omfang også effektevalueringer. Endelig er der også i andre lande eksempler på, at den statslige revision er blevet inddraget i forudgående vurderinger og analyser med det sigte at vurdere beslutningsgrundlaget for store og komplekse beslutninger såsom investering i nye våbensystemer. Det britiske National Audit Office (NAO) har f.eks. i samarbejde med Forsvarsministeriet og våbenindustrien i 2006 udarbejdet en rapport, der indeholder en vejledning om, hvordan man gennem en systematisk kontraktstyring kan maksimere sandsynligheden for succesfuld gennemførelse af investeringsprojekter.²² NAO har yderligere foretaget en forudgående undersøgelse af beslutningsgrundlaget for forbedelsen af London Olympiaden i 2012; det er et projekt, som NAO siden har fulgt yderligere op på.²³ Den tyske forbundsrevision har tilsvarende i 2001-02 offentliggjort en vejledning i planlægning og

²¹ http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NormalPage_426.aspx ; http://www.vtv.fi/sv/organisation_och_stallning (1.6.2009).

²² Using the contract to maximise the likelihood of successful project outcomes. Se http://www.nao.org.uk/publications/0506/ministry_of_defence_using_the.aspx . (1.6. 2009).

²³ Preparations for the London 2012 Olympic and Paralympic Games – Risk assessment and management. NAO, 2007.

beslutningsforberedelse af store anlægsprojekter.²⁴ Det er endelig også det klare indtryk, at den statslige revision i nabolandene har en høj grad af opmærksomhed på samspilsrelationer mellem den ministerielle organisation og institutioner, virksomheder mv., der er placeret uden for det ministerielle hierarki i særlige organisationsformer, som bl.a. indebærer, at deres økonomiske dispositioner ikke er dækket af statens budget og regnskab.

Et generelt træk ved udviklingen i alle lande er, at revisionen i stigende grad beskæftiger sig med problemer, der rækker ud over den finansielle og juridisk-kritiske revision. Det indebærer ikke bare en høj prioritering af forvaltningsrevisionen, men også at forvaltningsrevisionen er rettet mod andre problemer end sparsommelighed og omkostningseffektivitet. Det er i den sammenhæng væsentligt, at den begyndende interesse for effektevalueringer indebærer en forskydning i retning af andre end økonomiske effektivitetsproblemer. Det gælder også den danske rigsrevision. En international 'peer review' fra 2006 noterer samtidig, at "[m]ålsætningen for Rigsrevisionens forvaltningsrevision synes at fokusere på juridisk-kritiske aspekter og i mindre grad på områderne sparsommelighed, produktivitet og effektivitet. Dette fokus på juridisk-kritiske aspekter kan påvirke Rigsrevisionens evne til at bidrage til modernisering af og ændringer i offentlige tjenesteydelser."²⁵

Vurdering

Den statslige revision er gennemgået en ganske omfattende udvikling. De største ændringer har fundet sted siden midten af 1970'erne, da rigsrevisorloven blev vedtaget. Siden da er der sket markante ændringer i Rigsrevisionens organisation og institutionelle placering, ligesom den institutionelle dækning er præciseret og udvidet, således at den statslige revision i dag har opgaver som i det mindste ekstern revisor og som forvaltningsrevision i forhold til alle offentlige opgaveområder, hvor staten enten har et medejerskab eller er finansielt engageret gennem driftstilskud, refusioner eller kapitalindskud. En side af udviklingen er en tættere og klarere sammenknytning af Statsrevisorernes og Rigsrevisionens virksomhed.

På det overordnede niveau er der ikke sket ændringer i revisionens opgaver. Hovedopgaverne er stadig den finansielle revision, der er opdelt i en snæver bevillings- og regnskabskontrolopgave, en juridisk-kritisk kontrol, og forvaltningsrevisionen, der kritisk vurderer opgaveløsningen ud fra oprindelig økonomiske, men i stigende omfang også andre kriterier, f.eks. målopfyldelse og effekt. Inden for denne ramme er der dog sket ret omfattende ændringer. De består for det første, som det er vist ovenfor, i ret klare forskydninger i prioriteringen af de større undersøgelser med hensyn til institutionel dækning og indhold, for det andet i en metodemæssig udvikling, hvor Rigsrevisionen parallelt med udviklingen i nabolandene og i revisionsbranchen i øvrigt lægger større vægt på systematiske risikovurderinger og systemanalyser end tidligere. Samtidig er de større undersøgelser, som er grundlaget for forvaltningsrevisionen også i høj grad baseret på systematiske analyser, f.eks. sammenlignende institutions-, projekt- og systemanalyser.

De grundlæggende ændringer i den statslige revision har umiddelbart karakter af principielle ændringer. Der er i nogle tilfælde ændringer, som har været genstand for gentagne drøftelser over en

²⁴ Hochbau des Bundes. Wirtschaftlichkeit bei Baumassnahmen.

http://www.nao.org.uk/publications/0506/ministry_of_defence_using_the.aspx.

²⁵ Peer review-rapport. Rigsrevisionen. 2006. [http://www.rigsrevisionen.dk/media\(267,1030\)/Peer_review.pdf/](http://www.rigsrevisionen.dk/media(267,1030)/Peer_review.pdf/) (19.5. 2009).

årrække, inden de blev gennemført. Det er dog først og fremmest i et politisk lys, at man skal se ændringerne. Det gælder på to forskellige måder. Der har fra Folketinget (og Statsrevisorerne) været en klar interesse i at sikre effektive redskaber for den parlamentariske kontrol med dels statens udgifter dels de dele af den offentlige og halvoffentlige sektor, hvor staten er finansielt eller styringsmæssigt engageret. De tilpasninger af den institutionelle dækning, som har fundet sted, har, ofte med udgangspunkt i konkrete sager eller beretninger, bidraget hertil.

Det politiske aspekt af tilpasningen kommer også frem på en anden måde. Der har gennem årene været en latent, men i praksis åbenlys interessemodsatning mellem ministeriernes departementer, som vedholdende søgte at fastholde den statslige revision i et ministerielt regi, og det daværende revisionsdepartement, siden Rigsrevisionen, som vedholdende arbejdede for en selvstændiggørelse, gerne i Folketingets regi. Der var også på dette punkt en konkret sag (fordelingen af besparelser inden for det daværende Økonomiministeriet), som udløste overførslen til Folketinget. Endelig er det iøjnefaldende, at Rigsrevisionen ved successive tilpasninger af lovgivningen meget hurtigt har udnyttet de nye muligheder, som den udvidede kompetence gav. Den delvise inddragelse under statslig revision af regionerne, der blev oprettet i 2007, har således allerede resulteret i en række større undersøgelser, der beskæftiger sig med regionernes indsats på sundheds- og sygehusområdet. Det samme gælder i forhold til selskabsområdet og det 'grå' område, der er domineret af institutioner og virksomheder, der på varierende vis har status som særlige rets- og forvaltningssubjekter. Mens regeringen og ministrene har støttet udvidelsen af revisionens kompetence på de decentrale områder, har der været en mere modstræbende holdning på selskabs-, institutions- og virksomhedsområdet.

Fire kriterier er relevante for en vurdering af den statslige revisions indsats og udvikling. Det drejer sig om revisionens:

- Faglige kompetence, dvs. dens metoder og medarbejdernes faglige kvalifikationer.
- Proportionalitet, dvs. evnen til i revisionsberetningerne og deres konklusioner og anbefalinger at vise passende skønsomhed i forhold til problemer, som bliver afdækket.
- Politiske relevans, dvs. evnen til at identificere problemer, som Statsrevisorerne og Folketinget såvel som ministrene og deres embedsmænd oplever som relevante i forhold til en politisk-administrativ beslutningsproces.
- Troværdighed, dvs. accept af den statslige revision som fagligt kompetent revisionsmyndighed, der er respekteret for sin skønsomhed og integritet hos såvel politiske som administrative interesser.

De fire kriterier er fastlagt ud fra den opfattelse, at de tilsammen er centrale for en vurdering af den statslige revisions indsats, herunder for Rigsrevisionens rolle som en del af den statslige revision. Samtidig er det også åbenbart, at anvendelsen af ikke mindre end fire vurderingskriterier kan indebære konflikt mellem to eller flere af dem. Disse konflikter er uundgåelige, hvis man finder alle kriterier relevante. Spørgsmålet er, i hvilket omfang de lader sig minimere. Det er også, om det kan ske uden ændringer af lovgivningen og den institutionelle indretning af den statslige revision.

Tabel 5 giver i stikordsform en samlet vurdering. Grundlaget er et skøn, der er baseret på dels en længere årrækkes læsning af Rigsrevisionens beretninger og Statsrevisorernes bemærkninger til dem, dels vurderinger i centraladministrationen og i medierne. Der er i tabellen sondret mellem en sammenfattende status, hvor standarden her og nu vurderes for hvert af de fire kriterier, og de kon-

flikter mellem de fire kriterier, der givet status kan opstå. Tabel 5. Sammenfattende vurdering af den statslige revision.

Tabel 5. Vurdering af den statslige revision.

Kriterier	Status	Mulige konflikter
Fagligt niveau	Finansiell revision: Højere end tidligere Juridisk-kritisk revision vanskeliggjort af fleksible regler Forvaltningsrevision: Generelt højt og stigende over tid	Politisk relevans: Teknisk avancerede metoder kan svække politisk relevans, hvis de ikke giver entydige konklusioner og kan bære alment forståelig fremstilling Troværdigheden i forhold til de reviderede og i forhold til eksterne faglige miljøer lider skade, hvis metodevalg og -standard ikke er i orden
Proportionalitet	5-øres-orientering aftagende over tid Juridisk-kritisk analyse af regeloverholdelse har stor vægt	Politisk relevans: Regeloverholdelse og fejlsikkerhed er naturlige kriterier i et politisk ansvarsperspektiv
Politisk relevans	Generelt høj Faktisk institutionel dækning afspejler politisk prioritering Nogle nye beretningsformer såsom tværgående sammenligninger og effektanalyser ikke stærkt efterspurgt	Det politiske relevanskriterium kan støde sammen med de andre kriterier, men er specielt tungtvejende i forhold til troværdighedskriteriet
Troværdighed	Troværdighed præget af generel respekt for Rigsrevisionen som professionel institution med integritet Debat om myndighedsinhabilitet kan undergrave den Det samme gælder inddragelse af Rigsrevisionen i forudgående analyser og rådgivning	Politisk relevans: Direkte politisk styring af enkeltundersøgelser svækker troværdighed i forhold til andre interessenter Brud på konsensusnormen undergraver alvorligt Statsrevisorernes autoritet

Vurderingen er på det sidste punkt, at der er en bestandig mulighed for konflikt mellem den politiske relevans af den statslige revision og de tre øvrige kriterier. Vurderingen er yderligere, at denne konfliktmulighed ikke hænger sammen med tvedelingen af den statslige revision mellem Statsrevisorerne og Rigsrevisionen. Grundlaget for denne konklusion er, at den nationale revision også i de andre nordvesteuropæiske lande, som det er fornuftigt at sammenligne den danske ordning med, både i lovgivningen og i praksis er i et tæt samspil mellem parlamentariske institutioner og den uafhængige revision. Spørgsmålet er derfor alene, hvordan man inden for de gældende rammer sikrer en statslig revision, der på en og samme tid lever op til et politisk relevanskrav og en høj standard på de andre kriterier.

Fagligt niveau

Vurderingen af den statslige revisions faglige niveau må ske i forhold til de enkelte revisionsopgaver. Det er vurderingen, at *den finansielle revision* i snæver forstand ikke giver anledning til kritik. Der er derudover dels gennem samarbejdet med især andre lande i det nordvesteuropæiske område, dels gennem samarbejde med de private revisororganisationer en systematisk bestræbelse på at sikre en høj og ensartet faglig standard. Der er således på Rigsrevisionens initiativ indført en certificerings-

ordning for de af Rigsrevisionens revisorer og andre revisorer, der beskæftiger sig med finansiel revision i den offentlige sektor. Det er yderligere vurderingen, at statens overgang til omkostningsbaserede regnskaber har bidraget til at tydeliggøre kravene til den finansielle revision.

Den juridisk-kritiske revision, der traditionelt er et aspekt af den finansielle revision, gennemløber en tilsvarende udvikling. Det er sket i Rigsrevisionens regi i samarbejde med andre offentlige og private revisorer.²⁶ Baggrunden er, at den juridisk-kritiske revision har særlig relevans i forhold til refusions- og tilskudsområdet, som er stærkt lovreguleret; det samme gælder i forhold til revision på EU-området. Der er to problemer på området: Det ene er, at den juridisk-kritiske revisions fokus på regeloverholdelse udgør en tilsyneladende enkel vurderingsstandard; det andet er, at de statslige budget- og bevillingsregler er administrativt fastsatte og særdeles rummelige i deres normering af adfærden, hvis tilladelighed i høj grad er genstand for situationsbestemte vurderinger. Der er derfor let en konflikt mellem de forholdsvis stramme standarder, som den statslige revision har brugt, og de standarder, der bliver lagt til grund, hvis regelovertrædelsen bliver gjort til genstand for en efterfølgende retlig prøvelse. Det er konklusionen på en gennemgang af de bevillingssager, der tidligere er rejst med udgangspunkt i revisionskritik, og som blev fulgt op af undersøgelser ved kommissionsdomstole, dommere og advokater.²⁷

Forvaltningsrevisionen har gennem årene dels fået en større vægt, dels er der sket en højnelse af beretningernes faglige standard. Det er resultatet af en ledelsesmæssig opprioritering, en personale- og rekrutteringspolitik, der lægger selvstændig vægt på den, og en gradvis inddragelse af ekstern rådgivning i tilrettelæggelse og efterfølgende evaluering af de større undersøgelser, der er kernen i forvaltningsrevisionen. Problemet er, at forvaltningsrevisionen dækker et umådeligt forskelligartet område, og at de relevante krav til analyseformer og -metoder, eventuelt kombineret med inddragelse af teoretiske og empiriske forskningsresultater vil hyppigt variere for hver enkelt større undersøgelse. Med disse forhold taget i betragtning er vurderingen, at forvaltningsrevisionen generelt har nået en høj standard, og at den har været stigende over tid.

Proportionalitet

Den statslige revision er ofte blevet kritiseret for at være formalistisk og for at anvende målestokke, der savnede fornuftige proportioner. Der har også ganske ofte været kritik af, at revisionen ikke i tilstrækkeligt omfang forstod eller i hvert fald ikke tog hensyn til de vilkår, der i praksis gælder for økonomistyringen i statens myndigheder, institutioner og virksomheder, og de vilkår, hvorunder politisk-administrative beslutninger bliver til. Man har i den sammenhæng talt om en 5-øres-orientering hos de statslige revisorer. Den er stærkt aftagende over tid. Derimod er der som påpeget i den internationale 'peer review' af Rigsrevisionen fortsat en stor vægt på en juridisk-kritisk revision og dermed på analyser af regeloverholdelse. 'Peer review'-holdet peger samtidig på, at en regelorienteret juridisk-kritisk revision indebærer en faktisk nedprioritering af effektivitetsanalyser, det være sig i form af produktivitetsanalyser og bredere anlagt værdi for pengene-undersøgelser.²⁸ Endelig er der ikke altid hos Rigsrevisionen forståelse for og accept af de styrings- og ledelsestiltag, der inden for den statslige sektor som deres erklærede mål har haft at decentralisere kompetencen og at bevæge

²⁶ Rapport udarbejdet af udvalget om et udredningsarbejde på § 4-området. Rigsrevisionen, marts 2000.

²⁷ Jens Peter Christensen: Statsrevisorerne og ministrenes ansvar, pp. 239-243.

²⁸ Peer review-rapport, p. 7 og 10.

sig fra en input- og regelorientering til en output-, resultat- og effektorientering. En stærk optagethed af regeloverholdelse kan ikke alene udhule bestræbelser på at flytte den politiske og administrative ledelses fokus væk fra input og procedurer til output og resultater. Den kan også føre til en utilsigtet bureaukratisering af adfærden.

Det er nødvendigt at holde denne kritiske vurdering op imod det forhold, at den statslige revision i lighed med andre revisorer, også revisorer af selskaber i den private sektor, varetager en kritisk funktion i form af en efterfølgende gennemgang af de dispositioner, der kommer eller bør komme til udtryk i regnskaber og rapportering til de bevilgende myndigheder og den parlamentariske kontrol. Kritikken indebærer dermed ikke et oplæg til slækkelse af kontrolniveauet, ej heller er det et oplæg til, at Rigsrevisionen skal lægge sig ind under bestemte modestrømninger inden for managementområdet.

Politisk relevans

I lighed med andre lande med demokratisk styreform er den statslige revision et væsentligt led i den parlamentariske kontrol af den udøvende magt. Allerede heri ligger kravet om, at revisionen skal tage problemer op og behandle dem på en måde, som bliver respekteret som relevant ud fra politiske kriterier. Samtidig gælder, at revisionen vil have svært ved at finde genklang for sin kritik, hvis den ikke opfylder visse minimumskrav med hensyn til politisk relevans. Det gælder, hvis den statslige revision er organiseret efter enhedsprincippet, som det er tilfældet i de fleste lande, men placeret under parlamentet som en uafhængig institution; det samme gælder også, hvis man som i Danmark har en toleddet revision, hvor både den politiske revision, Statsrevisorerne, og den uafhængige revision, Rigsrevisionen, er placeret under Folketinget som selvstændige, men samarbejdende institutioner.

Det er generelt vurderingen, at Rigsrevisionens arbejde bliver anset for at leve op til et politisk relevanskrav. Det er også vurderingen, at samspillet med Statsrevisorerne skærper opmærksomheden over for den politiske relevans hos rigsrevisor og revisionens medarbejdere. Det er yderligere vurderingen, at den faktiske institutionelle dækning, der som vist ovenfor indebærer en høj prioritering af samspilsanalyser mellem ministerierne og selskaber, institutioner og virksomheder uden for det ministerstyrede hierarki, afspejler en stærk politisk interesse for dette område. Den realistiske vurdering er, at disse organisationsformer nok indebærer en slækkelse af en formel hierarkisk styringsrelation. Det er imidlertid langt fra ensbetydende med ministeriel ikke-intervention i forhold til ledelsen af de institutioner og virksomheder, som er trukket ud af hierarkiet. Det gælder så meget mere, som de sjældent opererer under vilkår, hvor institutioner og virksomheder er stærkt eksponeret over for markedskonkurrence. Der er derfor tale om en velgennemtænkt prioritering fra den statslige revisions side.

I samme periode har Rigsrevisionen lanceret nye typer af større undersøgelser, som dels bygger på tværgående sammenligninger, dels systematisk analyserer effekten af en bestemt statslig politik. Anvendelsen af systematiske sammenligninger styrker revisionen i flere henseender, idet den forbedrer grundlaget for at drage sikre konklusioner, og idet sammenlignende undersøgelser i praksis har indbyggede vurderingsstandarder. Tilsvarende forekommer effektanalyser centrale i et bredere perspektiv, hvor revisionen ikke bare ses som en opfølgende kontrol på regnskabet, men en institutionaliseret feedback på en tidligere vedtaget og gennemført politik. I et politisk relevansperspektiv kan begge undersøgelsesformer virke mindre tiltrækkende. Det hænger for de sammenlignende un-

dersøgelser sammen med, at ansvarsproblematikken fortøner sig. For effektanalyserne er problemet yderligere, at de ofte ikke leder til entydige konklusioner; konklusionen kan endog være, at det er svært at sige noget præcist om effekterne. Begge forhold vanskeliggør en politisk opfølgning.

Troværdighed

Det er fristende at se revisionens troværdighed som det centrale vurderingskriterium. Det er imidlertid i høj grad et renommé-kriterium, hvor troværdigheden er bestemt af andre interessenters vurderinger af revisionen. Samtidig er troværdigheden, helt i overensstemmelse med en omfattende teoretisk litteratur, i høj grad koblet sammen med spørgsmål om revisionens autonomi eller uafhængighed. Da det imidlertid, jf. ovenfor, er en relativ målestok, bliver troværdigheden også til et spørgsmål om troværdighed i forhold til hver enkelt gruppe af interessenter. Da den statslige revisions beretninger med Statsrevisorernes bemærkninger yderligere indgår i et politisk forløb, er det et meget vanskeligt kriterium at anvende. I diskussioner af troværdigheden indgår derfor ofte et strategisk element; endelig gælder det, at der kan være en diskrepans mellem typisk ministres og ledende embedsmænds officielle forsikringer om deres tillid til og accept af revisionens virksomhed og de synspunkter, de giver udtryk for underhånden. Det er en diskrepans, som man også kan iagttage i vurderinger af Folketingets Ombudsmand.

Med det forbehold er den generelle vurdering, at Rigsrevisionens troværdighed generelt er høj hos de relevante interessenter i det politisk-administrative miljø, og at man overvejende respekterer afbalanceringen af en formel-faglig kritik over for legitime politiske hensyn. Det er også det klare indtryk, at man hos interessenterne sonderer mellem undersøgelser, der er sat i værk på rigsrevisors initiativ, og undersøgelser, der er gennemført efter anmodning fra Statsrevisorerne. Der er to forhold, som spiller ind her. Det ene er, at de kan være politisk motiverede; man skal dog her huske på, at konsensusnormen også gælder Statsrevisorernes anmodning til Rigsrevisionen om iværksættelse af større undersøgelser. Det andet er, at der i Statsrevisorernes politiske kontrol- og ansvarsoptik kan være en forkærlighed for enkeltsager. 'Peer review'-rapporten ser dette som et problem, idet 'review'-holdet anfører, at "[a]nmodninger fremsat af statsrevisorerne vedrører ofte specifikke områder med mulig ikke-overholdelse eller mulige problemer i statsadministrationen."²⁹ Det er vurderingen, at det forekommer, men som det er vist ovenfor, er der ingen indikation af, at problemet er taget til i den periode, hvor Rigsrevisionen har været placeret under Folketinget, og hvor Statsrevisorernes kompetence i forhold til Rigsrevisionen er blevet præciseret.

Troværdighedsproblemet skal også vurderes ud fra to andre synsvinkler. I forbindelse med Danmarks Radios byggeri i Ørestaden blev problemet om myndighedsinhabilitet rejst. Baggrunden var, at Rigsrevisionen løbende i rollen som ekstern revisor reviderede byggeprojektets økonomi. Det havde over en periode ført til påtegninger, som med visse forbehold over for de involverede risici var rene. Gentagne overskridelser af byggeriets budgetter førte til et politisk ønske om, at Statsrevisorerne anmodede Rigsrevisionen om i en større undersøgelse gennemgå projektet. På dette tidspunkt havde rigsrevisor selv taget sagen op, men spørgsmålet var, om undersøgelsen skulle tilpasses ønsker fra Statsrevisorerne. En repræsentant for et privat revisionsfirma gjorde imidlertid gældende, at Rigsrevisionen hermed ville komme til at undersøge sig selv. Efter at Folketingets lovsekretariat i et notat udarbejdet til Folketingets regi kulturudvalg henvist til risikoen for myndighedsinhabilitet, trak rigsrevisor

²⁹ Peer review-rapport, p. 10.

sig fra undersøgelsen.³⁰ Resultatet blev, at kulturministeren efter aftale med de politiske partier bestilte en undersøgelse hos to private revisionsfirmaer, og at Folketingets præsidium på sin side bestilte et juridisk responsum.³¹ Professor Karsten Revsbechs konklusion var, at der ikke forelå myndighedsinhabiliter i den konkrete sag.³² Han gjorde i den forbindelse yderligere opmærksom på, at lovgivningen henlægger såvel opgaverne i forbindelse med årsrevisionen, i den aktuelle sag revisionen af det fremadskridende byggeprojekt, som kompetencen til at gennemføre større undersøgelser til Rigsrevisionen. Det er som nævnt ovenfor helt svarende til modellen i andre lande.

Troværdighedsproblematikken kan også komme op i anden sammenhæng. Revision i både den private og den offentlige sektor er grundlæggende en efterfølgende kontrol- og evalueringsprocedure. Det er der heller ikke brudt med i DR-sagen, hvor problemet alene var, om de vurderinger, der lå til grund for den løbende årsrevision af projektet, kunne påvirke en senere større undersøgelse, der kritisk gennemgik hele projektføreløbet. Dette problem kom op allerede i 1990'erne, da Statens Konfektion A/S blev likvideret, fordi det ikke kunne klare sig i markedskonkurrence.³³

Problemstillingen træder endnu skarpere frem, hvis Rigsrevisionen inddrages i beslutningsforberedelsen, endnu inden der er truffet en formel beslutning. Det er sket med Statsrevisorernes anmodning til Rigsrevisionen om at gennemføre en undersøgelse, der vurderede "Forsvarsministeriets og Forsvarets foreløbige arbejde med at udarbejde et beslutningsgrundlag" for et eventuelt køb af nye kampfly. Undersøgelsen skulle specielt belyse tre problemer: 1) Hvordan opgør Forsvaret det fremtidige behov for eventuelle nye kampfly? 2) Hvordan evaluerer Forsvaret kampflykandidaterne? 3) Hvordan beregner Forsvaret, hvad nye kampfly koster?³⁴

Med besvarelsen af spørgsmål af denne karakter er Rigsrevisionen langt inde i problemstillinger, som det efter en positiv beslutning og efter kontraktindgåelse og kontrakteffektivering ville være naturligt at underkaste en traditionel større undersøgelse. Selv om der ikke tvivl om Rigsrevisionens retlige grundlag for efterfølgende at tage sagen op, demonstrerer det, hvor vanskeligt det kan være at sikre revisionens troværdighed, når Rigsrevisionen bliver inddraget i forskellige faser af et komplekst og politisk kontroversielt beslutningsforløb. Det gælder så meget mere, som de politiske overvejelser, der fører til en sådan inddragelse, meget vel kan variere fra fase til fase. Igen er det væsentligt at notere, at en tilsvarende forskydning i den uafhængige revisions opgaver finder sted i nabolandene.

Mulige konflikter

Anvendelsen af flere kriterier for vurdering af den statslige revision kan resultere i konflikter mellem de forskellige kriterier. Valg, der er fornuftige ud fra et kriterium, kan være i modstrid med et eller flere af de andre kriterier. Det gælder, som det er vist, især i forholdet mellem på den ene side fagligheds-, proportionalitets- og troværdighedskriteriet, på den anden side det politiske relevanskrite-

³⁰ Notat om Rigsrevisionens habilitet som undersøger af DR's byggeprojekt i Ørestaden. Folketingets Administration. Lovsekretariatet, 13.12. 2006.

³¹ Kommissorium for revisorundersøgelse af DR-byen, <http://www.kulturministeriet.dk/sw53504.asp> ; Kulturministeriet: Revisorundersøgelse af DR's byggeprojekt i Ørestaden, 19. juni 2008. KPMG og Grant Thornton.

³² Karsten Revsbech: Notat om eventuel myndighedsinhabiliter for Rigsrevisionen. 24.8. 2007.

³³ Beretning 15/94 om Statens Konfektion A/S i konkurrence. Rigsrevisionen.

³⁴ Beretning 9/2008 om beslutningsgrundlaget for et eventuelt køb af nye kampfly. Rigsrevisionen/Statsrevisorerne 2009.

rium. Men Statsrevisorernes stærke konsensusnorm begrænser risikoen for Rigsrevisionens inddragelse i spillet mellem regering og opposition. Koblingen mellem den politiske revision, Statsrevisorerne og den uafhængige revision, Rigsrevisionen, kan på denne måde være med til at styrke revisionens politiske relevans. Det bidrager til den statslige revisions politiske gennemslag, som en revision løsrevet fra den parlamentariske kontrol ville have vanskeligt ved at opnå.

Det stiller samtidig en række krav til revisionen. Revisionens beretninger og især dens konklusioner skal være formuleret i et sprog, som lader sig formidle politisk og i forhold til medierne. Det sætter fagligt enten en grænse for anvendelsen af meget komplicerede analytiske teknikker, eller også stiller det store krav til revisionens evne til at fremstille og forklare analyserne i et sprog, som lader sig anvende politisk og mediemæssigt. Samtidig er der en stærkere politisk interesse i "sager", som afdækker problemer, hvor ansvarsspørgsmålet lader sig rejse; det er typisk tilfældet, når der bliver rejst tvivl om regeloverholdelsen. Det skaber en bias mod f.eks. større sammenlignende undersøgelser, selv om de i et policy-læringsperspektiv kunne være nok så væsentlige. Tilsvarende er der grund til at antage, at der er en begrænset politisk interesse i effektivitets- og produktivitetsanalyser af den art, som er efterlyst i den gennemførte 'peer review' af Rigsrevisionen.

Eksistensen af en konflikt mellem det politiske relevanskriterium og de andre kriterier kan påvirke prioriteringen af de undersøgelser, som Rigsrevisionen tager op. Risikoen ved helt at se væk fra, om en given undersøgelse tiltrækker sig politisk interesse, er, at revisionen bliver kørt ud på et sidespor, og at den mister gennemslag. Omvendt er risikoen ved en prioritering, som ignorerer fagligt eller analytisk betonedede relevanskriterier, at styrings- og ledelsesmæssige problemer, som har et stort omfang, eller som kan give anledning til overvejelser om ændringer og reformer, ikke bliver taget op. Den statslige revision kan da siges at forsømme en forpligtelse over for offentligheden til at belyse problemstillinger af almen karakter. Samtidig er det sådan, at undersøgelser gennemført på et bestemt tidspunkt og i en bestemt situation kan finde anvendelse på et senere tidspunkt, hvor omstændighederne er andre. Endelig er det væsentligt, at sådanne undersøgelser vil bidrage til opsamling af relevant viden i Rigsrevisionen og centraladministrationen.

Revisionsberetningerne med Statsrevisorernes bemærkninger får i høj grad deres politiske gennemslag, når medierne i deres politiske reportage omtaler en beretning. En beretning uden kritiske eller uden væsentlige kritiske bemærkninger fra Statsrevisorerne og Rigsrevisionen får kun ringe opmærksomhed, mens en kritisk beretning naturligt nok straks bliver en sag. Det rejser spørgsmålet om, hvordan man i den statslige revision håndterer forholdet til pressen. Der er et dilemma her, idet medieomtale i høj grad er med til at styrke revisionen, fordi den forøger de politiske omkostninger for en minister eller en regering, der er genstand for alvorlig kritik. Omvendt ligger der også her en risiko for, at revisionen trækkes ind i et politisk spil. Det gælder ikke mindst, når der er tale om aktuelle sager, der kan sætte konsensusnormen under pres.

For den statslige revision som helhed er denne problemstilling væsentlig, fordi det kan være en legitim institutionspolitisk målsætning at placere revisionen stærkt og tydeligt på den politisk-administrative arena. Derfor er det væsentligt også at overveje, hvilken medie- og offentlighedsstrategi man skal følge inden for den statslige revision.

Det brud på konsensusnormen, som man oplevede i juni 2009, og som er omtalt ovenfor, tydeliggør også på en anden måde konfliktpotentialitet mellem de fire vurderingskriterier. I den konkrete sag var der tale om en større undersøgelse, som rigsrevisor havde iværksat i henhold til bestemmelserne i

rigsrevisorlovens § 17, stk. 2. Bruddet på konsensusnormen indebar imidlertid, at der fra regeringspartierne side blev rejst kritik mod kvaliteten af Rigsrevisionens og rigsrevisors arbejde, og det blev gjort gældende, at Rigsrevisionen med undersøgelsen politiserede. Et sådant hændelsesforløb kan på sigt have alvorlige konsekvenser, hvis det gentager sig. Det vil for det første belaste Rigsrevisionens troværdighed. Det kan for det andet resultere i, at rigsrevisor i fremtiden vil være forsigtig i sit valg af emner for større undersøgelser, hvis der er tale om områder, som aktuelt har en fremtrædende placering på den politiske dagsorden. Endelig kan det for det tredje begrænse Statsrevisorernes autoritet ganske alvorligt. Det sidste forhold kan være den mekanisme, der efter konsensusbruddet i 2009 igen bringer den statslige revision i ligevægt og genetablerer Statsrevisorernes respekt for konsensusnormen.

Forbedringer af den statslige revision

Vurderingen er, som det er fremgået, at den statslige revision grundlæggende fungerer godt. Deri ligger, at den løser de opgaver, som er henlagt til den, at den over tid generelt har tilpasset sig ændringer i kravene til den, og at den er på niveau med udviklingen og standarden i de andre nordvest-europæiske lande. Det ændrer imidlertid ikke ved, at man kan overveje at ændre den gennem større eller mindre reformer. Det behøver ikke kun at ske gennem ændringer af lovgivningen. Den statslige revision er i væsentligt omfang reguleret af uformelle normer, som er forankret politisk i en gensidig forståelse mellem de partier, der stiller statsrevisorer, og mellem Statsrevisorerne og rigsrevisor. Det sidste afspejler den særlige danske ordning med en toleddet revision, den politiske forankret hos Statsrevisorerne og Rigsrevisionen som en uafhængig revision placeret under Folketinget.

En systematisk gennemgang af den statslige revision rejser imidlertid en række spørgsmål, som man må besvare, hvis man vil ind i mere præcise overvejelser om revisionens indretning. Det er yderligere spørgsmål, som ligger i forlængelse af problemer, som mere eller mindre udtrykkeligt har været rejst. Disse spørgsmål er udgangspunktet for den følgende diskussion. Fremgangsmåden er, at jeg i forlængelse af spørgsmålet specificerer, hvori en eller flere ændringer kunne bestå. Parallelt vurderer jeg behovet for ændringer samt eventuelle ændringers konsekvenser i lyset af de kriterier, der blev benyttet i vurderingen af den nuværende revisionsordning. Særlig centralt i denne sammenhæng er afbalanceringen af revisionens faglige niveau, dens proportionalitet og troværdighed over for det politiske relevanskriterium. De i alt 11 spørgsmål, som danner udgangspunkt for diskussionen, er også formuleret med sigte på en sådan afvejning. Spørgsmålene er sammenfattet i boks 2.

Boks 2. Skal den statslige revision laves om?

1. Løser den statslige revision de rigtige opgaver?
2. Er den institutionelle dækning tidssvarende?
3. Har Rigsrevisionen som myndighed et habilitetsproblem?
4. Er samspillet mellem Statsrevisorerne og Rigsrevisionen hensigtsmæssigt reguleret?
5. Er Statsrevisorernes konsensusnorm fortsat hensigtsmæssig?
6. Skal Statsrevisorerne foranstalte egne undersøgelser?
7. Er rigsrevisors integritet i tilstrækkeligt omfang sikret?
8. Råder Rigsrevisionen over den rette ekspertise?
9. Er Rigsrevisionens organisation hensigtsmæssig?
10. Hvilken regulering af samspillet mellem Statsrevisorerne og andre politiske instanser er hensigtsmæssig?
11. Hvordan tilrettelægger den statslige revision en effektiv kommunikations- og mediestrategi?

Løser den statslige revision de rigtige opgaver?

Grundsondringen mellem finansiel revision og forvaltningsrevision er fastlagt i lovgivningen. Den svarer samtidig til den opdeling af den statslige revisions opgaver, som er gængs i andre lande. Det gælder også de nordvesteuropæiske lande, som det er naturligt at sammenligne Danmark med. Heri ligger også, at de to opgaver er forbundet med hinanden: Det er samme organisation, der varetager dem, og det sker ud fra en grundlæggende antagelse om synergi mellem løsningen af dem. Det vil sige, at de revisorer og andre medarbejdere, der løser dem, nok er specialiserede, men samtidig udveksler informationer og samordner deres arbejde indbyrdes. Nogle nye former for revision såsom IT-revision og kritiske analyser af styrings- og administrative systemer understreger den tætte kobling af finansiel revision og forvaltningsrevision.

Den finansielle revision er i praksis underopdelt i en mere snæver regnskabsmæssig revision, som kontrollerer regnskabets rigtighed, og en juridisk-kritisk revision, som består i et revisionsmæssigt tjek af regeloverholdelsen hos de reviderede myndigheder, institutioner og virksomheder. Der kan på det sidste punkt være et problem. Det hænger sammen med, at der politisk kan være et ønske om at få revisionsberetninger, der fokuserer på regeloverholdelsen. Det sætter en tilsyneladende objektiv standard for Statsrevisorernes naturlige ansvarlighedsoptik, hvor spørgsmålet er, om de kan placere et politisk ansvar, og hvordan ansvaret er fordelt mellem ministeren, ministeriets embedsmænd og i nogle tilfælde ledelsen i selskaber og andre institutioner og virksomheder uden for det ministerstyrede hierarki. Det kan yderligere være tiltrækkende for revisionen selv at anlægge en fejl- og ansvarorienteret vinkel i sine undersøgelser, da vurderingen i så fald kommer til at bero på en tilsyneladende præcist formuleret regel. Begge logikker kan føre til en for stærk prioritering af den juridisk-kritiske revision. Det gælder så meget mere, som erfaringen viser vanskeligheden ved at gøre et ret-

ligt ansvar gældende. Det hænger sammen med, at de instanser, der efterfølgende tager stilling til, om der kan placeres et retligt ansvar, har anlagt en meget bred vurdering. Forklaringen er, at de retsregler, der gælder på bevillings-, budget- og regnskabsområdet, er formuleret på en måde, der ikke trækker en klar grænse mellem fejl, der er udtryk for uhensigtsmæssige eller ukloge dispositioner eller egentlige regelbrud.³⁵

Det giver ikke noget grundlag for at ændre den nuværende lovgivning. Derimod er der grund til at overveje, om prioriteringen af den juridisk-kritiske revision er hensigtsmæssig, samt nøje at overveje formuleringer i beretningerne, som lader sig tolke som retlige vurderinger. Dermed ville man etablere en klar sondring mellem situationer, hvor revisionen mener, at der er tale om svigtende regeloverholdelse i retlig forstand, og situationer, hvor en myndighed, institution eller virksomhed ikke har levet op til forpligtelser af anden art, f.eks. specifikke krav formuleret i en resultatkontrakt eller i en politisk aftale. En sådan sondring, der bliver håndhævet i praksis, vil markere, at ansvarsproblemet oftest er af politisk og ledelsesmæssig og ikke af retlig karakter.

Delingen af revisionens opgaver i to eller tre funktionelle kategorier er, som det er vist i analysen, meget overordnet. I praksis er der en underopdeling af specielt de større undersøgelser i mere præcise kategorier. Det er kategorier, som ikke er defineret i lovgivningen, og som det heller ikke vil være hensigtsmæssigt at definere i lovgivningen. Det er i høj grad på dette område, at en tilpasning løbende finder sted. For nogle af disse undersøgelsestyper kan der dog være problemer, som fortjener udtrykkelig overvejelse, fordi de enten kan belaste revisionens troværdighed eller dens politiske relevans, og fordi der kan være en konflikt mellem de to hensyn. Der er to problemer her:

- Revisionen af større investeringsprojekter (byggerier, anlæg, store enkeltanskaffelser og it-projekter) har betydelig politisk opmærksomhed. Samtidig er der ofte svære styringsproblemer involveret, ligesom budgetterings- og planlægningspraksis i beslutningssituationen ofte hviler på det grundlag, der tjener til at lette den politiske beslutningsproces. Alle disse forhold bidrager også til vanskeligheder for revisionen, som typisk kommer ind både i forbindelse med årsrevisionen og i forbindelse med større undersøgelser, der bliver iværksat efter iværksættelse af projektet, om end ikke altid efter dets afslutning. Problemet er, at projekternes faseopdeling og deres ofte dynamiske udvikling med projekt- og bevillingsjusteringer vanskeliggør revisionens rolle i forbindelse med den løbende revision, som fokuserer på risikoanalyse og risikostyring. Revisionsmæssige vurderinger, som er blevet til i en tidlig fase, kan derfor vise sig ikke at holde på et senere tidspunkt. Det rejser spørgsmålet om revisionens troværdighed, ligesom det skaber risiko for, at den bliver trukket ind i et politisk spil. Rigsrevisionen er opmærksom på problemerne, og rigsrevisor har i et notat om revision af større investeringsprojekter lagt op til en strammere praksis.³⁶ Notatet lægger vægt på, at årsrevisionen af projekterne sker med udgangspunkt i strategiske analyser af ministerierne, og at større undersøgelser med fokus på projektet som helhed tager udgangspunkt i en risikovurdering af projektet; ved risikovurderingen skal man sikre en høj grad af vidensdeling mellem den finansielle revision og forvaltningsrevisionen. Det er endelig Rigsrevisionens hensigt årligt at udvælge 2-3 projekter til større un-

³⁵ Jens Peter Christensen, Statsrevisorerne; Bent Christensen: Kommissionsdomstolene og forvaltningen. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, (67), 1986, pp. 111-135.

³⁶ Rigsrevisionens faktuelle notat af 18. marts 2009 til Statsrevisorerne.

dersøgelser. Det er dog spørgsmålet, om Rigsrevisionen mere præcist er i stand til at opstille kriterier for de vurderinger, den lægger til grund for den tilbagevendende årsrevision af projekter. Disse kriterier må begrænse revisionens rolle, således at man minimerer risikoen for, at Rigsrevisionen bliver fanget i en konflikt, hvis den senere bliver anmodet om eller selv vælger at tage projektet op i en undersøgelse. Da der stadigvæk kan være et styrings- og kontrolmæssigt behov for mere indgående at følge store investeringsprojekter i de forskellige gennemførelsesfaser, kunne man til særlig risikofyldte projekter knytte en uafhængig kontrolorganisation på projektbasis. For at sikre troværdigheden i etableringen af en sådan projektkontrolorganisation, ville det være hensigtsmæssigt at etablere den med udgangspunkt i en risikoanalyse gennemført af den statslige revision. Dens løbende rapportering ville da indgå i grundlaget for senere store undersøgelser i Rigsrevisionens regi. Projektkontrollens forudsatte uafhængighed opnår man ved at placere den i armlængde i forhold til såvel fagministeriet som Finansministeriet.

- Revision er grundlæggende en efterfølgende kontrolforanstaltning. Det er væsentligt at fastholde dette synspunkt, da det er forudsætningen for opretholdelsen af en høj grad af troværdighed for den statslige revision. Det kan, som diskussionen af finansiel revision af større investeringsprojekter viser, ikke fuldt ud lade sig gøre. Der er dog en forskel på denne situation og en forudgående revision af projekter, som indgår i den politisk-administrative beslutningsforberedelse. Rigsrevisionen har en enkelt gang gennemført en sådan forudgående revision efter anmodning fra Statsrevisorerne. Det samme er sket i enkelte andre lande. Det er imidlertid væsentligt at fastholde, at den statslige revisions udførelse af forudgående revision, kan skade revisionens troværdighed som kontrolinstans. Derfor er forslaget, at man ikke rekvirerer forudgående revision. Rigsrevisor har i øvrigt i et notat til Statsrevisorerne erklæret: "medmindre Statsrevisorerne anmoder mig om det, eller helt særlige forhold taler for det, finder jeg ikke, at Rigsrevisionen bør revidere et investeringsprojekt forud for den politiske beslutning om at gennemføre et projekt."³⁷ Da ønsket om et 'pre-audit' ikke desto mindre er politisk let forståeligt, kunne man anmode Rigsrevisionen om at udarbejde en generel tjekliste, der kunne tjene som beslutningsstøtte for de politikere, der træffer beslutning om projektets iværksættelse. En sådan generel tjekliste vil i øvrigt udgøre et naturligt udgangspunkt for både efterfølgende og eventuelt løbende projektrevision.

Der er, som det er vist i vurderingen af revisionen, en konflikt mellem et politisk ønske om meget konkrete revisionsundersøgelser og et revisionsfagligt ønske om at gennemføre undersøgelser, der er baseret på mere systematiske sammenligninger. Da sammenlignende undersøgelser kan være væsentlige bidrag til en læringsproces i ministerierne, er det vigtigt at gennemføre dem. Rigsrevisionen er dog ikke en forskningsinstitution, hvorfor det er væsentligt, at sammenlignende undersøgelser er målrettet problemer, der er relevante for Statsrevisorerne ud fra politiske kriterier. Kravet er derfor, at sammenlignende undersøgelser har en præcis og handlingsorienteret problemformulering og konklusion. Undersøgelser, der konkluderer, at man står over for et indviklet problem, og at det derfor ikke er muligt at drage konklusioner, er uden politisk relevans.

³⁷ Sammesteds, p. 3.

Er den institutionelle dækning tidssvarende?

Svaret på dette spørgsmål er, som det er fremgået af vurderingen, bekræftende. Den statslige sektor har ændret sig markant i de sidste 25 år; det samme gælder statens placering i den offentlige sektor. Det har på den ene side ført til en udvidelse af den statslige revisions institutionelle dækning, på den anden side en præcisering af opgaverne ved revision af aktieselskaber, hvor staten har en bestemmende indflydelse. Der er på disse områder ikke er stærke alternative eller supplerende tjekmekanismer, f.eks. gennem en fungerende markedskonkurrence. Der finder tillige fortsat en ministeriel intervention sted på disse områder, hvilket i øvrigt er en naturlig konsekvens af statens engagement. Derfor er statslig revision en væsentlig forudsætning for parlamentarisk indsigt i og kontrol af driften på disse områder. Samtidig er det en opgave, som kun Rigsrevisionen er i stand til at løse på grund af dens høje grad af uafhængighed, der bliver understøttet af en fast bevilling tildelt af Folketinget, og særlig sagkundskab inden for forvaltningsrevision. Der er derfor ikke grund til at ændre de afgrænsninger, der er fastlagt i den gældende lovgivning. Det er yderligere væsentligt at huske, at kritik af revisionen for det første har været fremsat af enten ledelsen af de reviderede selskaber, som ser en forvaltningsrevision som en begrænsning af deres manøvrerum og som et brud med den virksomhedsoptik, som de selv ønsker at anlægge. For det andet er kritikken kommet fra interessenter, som ønsker at begrænse den statslige revisions virksomhedsområde. Opgavens forankring hos en uafhængig revisor under Folketinget er formentlig den bedste forudsætning for at sikre den kombination af integritet og skønsomhed, der i den teoretiske litteratur ses som en grund til på nogle områder at fastholde en rent offentlig opgaveløsning baseret på faste budgetter.³⁸

Har Rigsrevisionen et habilitetsproblem?

Som det er fremgået, er det ikke tilfældet. Først og fremmest definerer lovgivningen to forskellige opgaver for den statslige revision, finansiell revision, inkl. juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision. Det er derudover vanskeligt at forestille sig situationer, hvor myndighedsinhabilitet efter forvaltningsretlige standarder ville forekomme og tvinge Rigsrevisionen til at trække sig fra en opgave. Det er derfor i sidste ende et politisk spørgsmål, om man ønsker at holde flere revisionsopgaver samlet under samme revisionsinstans. Der er væsentlige forhold, der taler for at gøre det: Samspillet mellem revisionsopgaverne og mellem specialister i hhv. finansiell revision og forvaltningsrevision samt det hensyn til integritet og skønsomhed, som er nævnt ovenfor. Det er i den sammenhæng værd at erindre om, at den danske ordning svarer til ordningen i nabolandene. Konkrete sagsforløb kan ikke desto mindre føre til, at der bliver sat spørgsmålstejn ved den statslige revisions troværdighed. Der er under besvarelsen af spørgsmål 1 og 2 givet anvisning på, hvordan man kan minimere grundlaget for en sådan kritik. Det er løsninger, som ikke kræver ændringer af lovgivningen.

Er samspillet mellem Statsrevisorerne og Rigsrevisionen hensigtsmæssigt reguleret?

Det særlige ved den danske revisionsordning er arbejdsdelingen mellem Statsrevisorerne og Rigsrevisionen. Statsrevisorerne er ikke overordnet Rigsrevisionen på samme måde som en bestyrelse ville være det. Men der er et tæt samspil mellem de to institutioner, som er reguleret gennem både lovgivningen og uformelle normer, hvis eksistens hviler på en afstemt politisk balance.

³⁸ Oliver E. Williamson: Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Perspective. Journal of Law, Economics, & Organization, (15), 1999, pp. 306-347.

Lovgivningen indebærer, at Statsrevisorerne kan anmode Rigsrevisionen om at gennemføre en større undersøgelse, ligesom rigsrevisor selv kan beslutte Rigsrevisionens iværksættelse af en større undersøgelse. Lovgivningen indebærer yderligere, at rigsrevisor afgiver Rigsrevisionens beretninger til Statsrevisorerne, som efter behandling af dem i kollegiet kan knytte bemærkninger til dem. Hvis der opstår politisk og offentlig diskussion om en beretning, hvad der som regel sker, hvis beretningen har et kritisk indhold, er det Statsrevisorerne, der går i offentligheden. Rigsrevisor og Rigsrevisionen holder sig i baggrunden. Rigsrevisionen spiller derimod en rolle, når den ansvarlige minister senere i den såkaldte ministerredegørelse over for Rigsrevisionen og Statsrevisorerne redegør for de tiltag, som beretningen med bemærkninger har givet anledning til.

Selv om den danske tvedeling af revisionen i en politisk revision og en uafhængig revision er usædvanlig og et resultat af en historisk udvikling, knytter der sig klare fordele til den. Man opnår en adskillelse mellem revisionens politiske og revisionens professionelle led. Samtidig er de først og fremmest gennem anmodnings- og rapporteringsproceduren knyttet sammen: Rigsrevisor har en klar tilskyndelse til at tænke Rigsrevisionens beretninger ind i en politisk-parlamentarisk sammenhæng, mens Statsrevisorerne baserer deres overvejelser og bemærkninger på et arbejde, der er blevet til i et organisatorisk regi, hvor de ikke har mulighed for at intervenere. Det er en samspilsregulering, som bidrager til at sikre den statslige revisions troværdighed, og som også bidrager til at sikre den kombination af integritet og skønsomhed, der er væsentlig for Rigsrevisionens virksomhed.

Mere vidtgående ændringer i samspillet skal overvejes nøje, ligesom de forudsætter en drøftelse mellem Statsrevisorerne og rigsrevisor. Det er her væsentligt at holde sig for øje, at ændringer, der knytter de to institutioner meget tæt sammen, kan ende med at undergrave den statslige revisions troværdighed. Det er i den sammenhæng væsentligt, at Statsrevisorerne gennemslagskraft i meget høj grad beror på samspillet mellem konsensusnormen og beretninger udarbejdet af Folketingets uafhængige revisor, Rigsrevisionen.

Der er således ikke grund til mere gennemgribende ændringer i samspillet og slet ikke ændringer, som ville kræve ny lovgivning. Der kan dog være fordele ved at knytte de to institutioner tættere sammen:

- Der har i de sidste år været holdt et årligt orienteringsmøde mellem Statsrevisorerne og rigsrevisor. Det kunne styrke revisionens politiske relevans, hvis rigsrevisor på et møde fremlagde næste års revisionsplan til drøftelse. Forudsætningen herfor er, at rigsrevisor fortsat selv bestemmer gennemførelsen af gennemsnitligt to tredjedele af samtlige store undersøgelser. En sådan begrænsning bidrager til at beskytte Rigsrevisionens professionelle uafhængighed, ligesom den bidrager til at sikre den statslige revisions troværdighed. Statsrevisorerne har også en interesse i at opretholde den.
- Statsrevisorerne diskuterer Rigsrevisionens beretninger efter en procedure, hvor rigsrevisor ikke overværer drøftelserne, med mindre han bliver tilkaldt i forbindelse med behandlingen af specifikke problemer. Der kunne være fordele ved, at rigsrevisor (ledsaget af den ansvarlige kontorchef) var til stede under Statsrevisorerne drøftelse af Rigsrevisionens beretninger. Han ville da kunne supplere med information på stedet, ligesom Rigsrevisionen ville få et bedre grundlag for at følge op på de bemærkninger fra Statsrevisorerne, som indgår i den endelige beretning, og som danner udgangspunkt for opfølgingsproceduren med ministerredegørelser.

Risikoen er naturligvis, at rigsrevisor gennem en sådan procedure bliver trukket ind i et politisk spil, og at proceduren dermed utilsigtet undergraver Rigsrevisionens troværdighed.

- Forslaget er, at man indfører de to procedurer beskrevet ovenfor. Det kan ske ved aftale mellem Statsrevisorerne og rigsrevisor. Der er altså ikke grund til at ændre hverken lov om statsrevisorerne eller rigsrevisorloven.

Er Statsrevisorernes konsensusnorm fortsat hensigtsmæssig?

Der gælder en stærk konsensusnorm for Statsrevisorernes virksomhed. De formulerer deres bemærkninger til Rigsrevisionens beretninger i enighed, og Statsrevisorernes anmodninger til rigsrevisor om gennemførelse af større undersøgelser er tilsvarende baseret på enighed i statsrevisorkollegiet. Det er en meget stærk og meget væsentlig norm. Den begrænser nok Statsrevisorernes mulighed for at ytre sig om nogle konkrete spørgsmål. Samtidig styrker den i meget høj grad Statsrevisorernes politiske slagkraft, idet en kritik ikke lader sig affærdige med, at der er tale om oppositionens forsøg på at undergrave regeringens og dens ministres position. For Rigsrevisionen betyder den en beskyttelse mod politisering og bidrager dermed til at sikre dens troværdighed som en uafhængigt arbejdende revisor, der delvis rapporterer gennem de politisk valgte revisorer.

Konsensusnormen er således et væsentligt element i en velfungerende statslig revision, og det er væsentligt at sikre dens opretholdelse. Det gælder både, når Statsrevisorerne formulerer bemærkninger til revisionsberetninger, og når Statsrevisorerne anmoder om større undersøgelser. En styrkelse af samspilsprocedurerne mellem Statsrevisorerne og rigsrevisor understreger i øvrigt behovet for at værne om konsensusnormen, der er forudsætningen for Statsrevisorernes forholdsvis stærke position som kontrolinstans og dermed stærkt bevaringsværdig.

Med bruddet på konsensusnormen i juni 2009 er spørgsmålet opstået, om konsensusnormen ikke længere lader sig opretholde. Det vil være konsekvensen, hvis statsrevisorinstitutionen bliver en del af arenaen for spillet mellem regering og opposition. Så væsentligt det end er i et parlamentarisk demokrati, er det afgørende, at der er en stærk statslig revision. Forudsætningerne herfor er analyseret ovenfor. Det følger heraf, at det er væsentligt at arbejde for genopretning af konsensusnormen. Den er og bliver forudsætningen for, at Statsrevisorinstitutionen har en vis politisk autoritet, ligesom den er forudsætningen for, at man tager Rigsrevisionens større undersøgelser politisk alvorligt.

Skal Statsrevisorerne foranstalte egne undersøgelser?

Tvedelingen af den statslige revision mellem Statsrevisorerne og Rigsrevisionen indebærer, at Statsrevisorerne kan anmode rigsrevisor om iværksættelse af en større undersøgelse. Den udelukker imidlertid ikke, at Statsrevisorerne selv iværksætter undersøgelser. Det kunne ske i eget regi, men ville da forudsætte en væsentlig udbygning af sekretariatet, som i dag alene er bemandet med henblik på sekretariatsbetjening af Statsrevisorerne. Det var den svenske model, som blev opgivet, da man i 2003 etablerede den uafhængige Riksrevisionen. Det kunne også ske ved, at Statsrevisorerne rekvirerer undersøgelser hos eksterne leverandører. Mulige leverandører ville være private revisionsfirmaer, universiteter og andre forskningsinstitutioner samt konsulentvirksomheder. For at udnytte denne mulighed taler, at man på ad hoc-basis kunne udvide undersøgelseskapaciteten; mod at gøre det taler, at man sætter den troværdighed over styr, som er knyttet til undersøgelser gennemført af Rigsrevisionen, ligesom mange eksterne leverandører ikke ville være fortrolige med de mangeartede krav, som undersøgelser gennemført af den statslige revision skal leve op til. Specielt private revisionsfirmaer er uden erfaring med den type større undersøgelser, som Rigsrevisionen gennemfører.

Endelig er det svært generelt at bygge den samme grad af troværdighed op om ad hoc-undersøgelser. Begrebet 'en uafhængig konsulentrapport' er i praksis et stærkt belastet udtryk.

Det hindrer ikke, at man udnytter muligheden for i særlige situationer at trække på eksterne leverandører af undersøgelser. Det anses imidlertid ikke for at være hensigtsmæssigt at gøre det med udgangspunkt i en bestilling fra Statsrevisorerne. Der er to andre muligheder, nemlig 1) at Rigsrevisionen i særlige tilfælde rekvirerer særlig sagkundskab, og 2) at det sker i et regi uden for den statslige revision. Begge modeller bliver uddybet nedenfor.

Man kunne imidlertid forestille sig, at Statsrevisorerne fik bedre muligheder for at følge op på en beretning, f.eks. ved i særlige tilfælde at foranstalte en høring, hvor ekstern sagkundskab blev trukket ind i opfølgningen. Der er dog betænkeligheder ved en sådan procedure, fordi en beretning i denne fase vil være trukket ind på den politiske arena. Det vil belaste konsensusnormen og mere generelt den statslige revisions troværdighed. Spørgsmålet bliver derfor taget op nedenfor under samspillet mellem Statsrevisorerne og andre politiske instanser.

Er rigsrevisors integritet tilstrækkeligt sikret?

Den uafhængige revision er i lovgivningen knyttet til rigsrevisorembetet. Det er en konstruktion, der er parallel til status for Folketingets Ombudsmand. Logikken er, at Rigsrevisionens uafhængighed er bestemt af rigsrevisors status. Det er selvsagt en meget formel betragtning, men rigsrevisorloven indeholder en række bestemmelser, som befæster rigsrevisors og dermed også indirekte Rigsrevisionens uafhængighed af først og fremmest regeringen og centraladministrationen, men i høj grad også Folketinget. Uafhængigheden er yderligere understøttet af de normer, der gælder for samspillet mellem Folketinget, Statsrevisorerne og rigsrevisor (Rigsrevisionen).

To foranstaltninger er centrale, når det gælder sikringen af rigsrevisors integritet. Den vigtigste er, at rigsrevisor selv bestemmer, hvilke undersøgelser Rigsrevisionen skal iværksætte, mens Statsrevisorerne omvendt kan anmode rigsrevisor om at gennemføre en større undersøgelse. Samtidig er praksis, at rigsrevisor forelægger et foreløbigt notat for Statsrevisorerne inden undersøgelsens gennemførelse. Kombinationen af de formelle regler og normbestemt praksis sikrer en passende balance mellem på den ene side rigsrevisors integritet og på den anden side den politiske relevans af Rigsrevisionens virksomhed.

Den internationale 'peer review' af Rigsrevisionen nævner, at Rigsrevisionen ikke har nogen "formel procedure, hvorefter medarbejderne afkræves en erklæring om deres uafhængighed af de reviderede, men i stedet sætter sin lid til, at medarbejderne informerer ledelsen, hvis de mener, der foreligger forhold, som kan bringe denne uafhængighed i fare."³⁹ Det er vurderingen, at en sådan erklæring er af begrænset værdi. Derimod er der et behov for løbende at vurdere, hvordan man afvejer de specialiseringsfordele, som medarbejderne opnår gennem mange års arbejde inden for samme område, over for de fordele, der vil være ved løbende at sikre jobrotation mellem forskellige ressortområder. Det handler ikke bare om uafhængighedssikring, men også om at tilføre afdelinger og kontorer medarbejdere, som kan anlægge en anden synsvinkel på bestemte ministerier, institutioner eller virksomheder.

³⁹ Peer review-rapport, p. 8.

Den anden foranstaltning, som har relevans for vurderingen af rigsrevisors integritet, er procedure og vilkår for ansættelse og afskedigelse af rigsrevisor. Proceduren for ansættelse og afskedigelse af rigsrevisor er nøje fastlagt i loven. De meget detaljerede forskrifter bidrager til at sikre, 1) at der er politisk konsensus om valget af rigsrevisor, og 2) at rigsrevisor ikke kan afsættes, fordi der i et konkret sagsforløb har været en konflikt mellem et politisk flertal og rigsrevisor. Det er meget vigtigt at fastholde disse regler. De sikrer ved udnævnelsen rigsrevisors legitimitet i forhold til ikke bare Statsrevisorerne, men partierne i Folketinget; samtidig yder de et effektivt værn mod politisk pression mod den siddende rigsrevisor.

Rigsrevisor er ansat på vilkår svarende til statens tjenestemænd. Rigsrevisorloven forudsætter formentlig yderligere, at der er tale om en varig stilling. Det afviger fra den praksis, der har udviklet sig i centraladministrationen. Styrelsescheferne er her ansat på åremålskontrakter med mulighed for forlængelse. Der er imidlertid for dem tale om stillinger, hvor uafhængighedshensynet ikke gælder på samme måde som for rigsrevisor. I den sammenhæng er ansættelsesvilkårene for Folketingets Ombudsmand interessante. Lov om Folketingets Ombudsmand (lov nr. 473 af 12.6. 1996, § 1, stk. 1) bestemmer, at Folketinget efter hvert folketingsvalg og ved ledighed i stillingen vælger en ombudsmand. Her er der altså tale om en form for tidsbegrænset ansættelse.

Indtil nu er det ikke forekommet, at ansættelsen af rigsrevisor eller ombudsmanden er bragt til ophør. Man kunne overveje i fremtiden at åremålsansætte rigsrevisor. Under forudsætning af at proceduren for ansættelse og afskedigelse af rigsrevisor ikke bliver ændret, er det svært at se de negative konsekvenser af en åremålsansættelse. De politiske omkostninger ved at afskedige rigsrevisor som udløber af en konkret konflikt vil være meget store, hvortil kommer, at konsensuskravet, som her er formelt, vil udgøre en effektiv beskyttelse mod politiske repressalier over for den siddende rigsrevisor. Rigsrevisorlovens henvisning til de almindelige statslige tjenemandsregler må indebære, at man kan gå over til åremålsansættelse uden en lovændring.

Råder Rigsrevisionen over den rette ekspertise?

Rigsrevisionen dækker et meget omfattende og meget differentieret felt. Det stiller store krav til ledelsens og medarbejdernes kompetence. Det gælder specielt i forbindelse med forvaltningsrevisionens større undersøgelser. En intern specialisering, hvor medarbejderne opbygger erfaring inden for et givet ressort, løser en del af problemet. Samtidig kan specialiseringen dog som nævnt ovenfor skabe problemer som følge af en høj grad af identifikation med de ministerier, institutioner og virksomheder, som ligger inden for den enkelte enheds eller de enkelte medarbejders område. Endelig er det umuligt for Rigsrevisionen at komme ud over de begrænsninger, der ligger i chefers og medarbejders generalistkompetence.

Fastlæggelsen af rekrutterings- og personalepolitikken er og skal være under rigsrevisors domæne. Man kunne overveje, om Rigsrevisionen skulle indrette en særlig metodeenhed, som er specialiseret i statistiske, kvalitative og evalueringstekniske metoder, på samme måde som man i dag har en juridisk konsulentenhed. Der vil være visse fordele herved. Forudsætningen er dog, at den har konsulent- eller stabsstatus, og at dens medarbejdere kun på projektbasis går ind i de undersøgelser, som ressortkontorerne gennemfører. Forudsætningen er også, at man fortsat er i stand til at formidle resultater og undersøgelser i en ikke-teknisk og ikke-akademisk form, som ikke lægger hindringer i vejen for en politisk opfølgning. I den sammenhæng er det væsentligt at notere, at Rigsrevisionen i de seneste år har formået markant at forbedre formidlingen af revisionsresultaterne. Det er også

væsentligt, at Rigsrevisionen ikke er en forskningsinstitution, men en uafhængig revisionsmyndighed, der i lighed med den statslige revision i andre lande løser særlige opgaver inden for forvaltningsrevision.

Der er en anden begrænsning på Rigsrevisionens faglige kompetence. Den hænger sammen med, at de større undersøgelser analyserer problemstillinger, som er stærkt specifikke ud fra teknisk-faglige kriterier (specialiserede it-systemer, store bygge- og anlægsprojekter, fagligt stærkt specialiserede arbejdsgange, våbensystemer osv.). Rigsrevisionen vil aldrig kunne opbygge en teknisk-faglig ekspertise inden for sådanne specialiserede felter.

En løsning er da at inddrage eksterne eksperter. Det er dog i den sammenhæng væsentligt, at ekstern ekspertise på det nødvendige specialiseringsniveau ofte er en mangelvare, da den er koncentreret hos den undersøgte myndighed eller i den undersøgte sektor. Dertil kommer, at mange konsulentvirksomheder i rådgivningsbranchen er generalistvirksomheder, som ikke er i stand til at supplere Rigsrevisionen på et kvalificeret niveau. Derimod er der en række tekniske rådgivningsfirmer o.l., sektorforskningsinstitutter samt på individ- og gruppebasis universitetsforskere, som kan råde over relevant specialistindsigt.

Rigsrevisionen har i 2008 formuleret en strategi for området, som rigtigt pointerer, at inddragelse af eksterne eksperter ikke må kompromittere Rigsrevisionens integritet. Det indebærer, at beretningerne fortsat alene fremstår som Rigsrevisionens, hvor "anvendelsen af eksterne eksperter sker som bidrag til en revision", og hvor Rigsrevisionen "udarbejder de afsluttende analyser og konklusioner samt har ansvaret for slutproduktet og den afsluttende rapportering."⁴⁰ Det er grundlæggende en hensigtsmæssig model. Den forudsætter dog stor omhu ved ekspertudvælgelsen og ved indgåelse af aftaler, der præcist definerer deres opgave i relation til undersøgelsen.

Er Rigsrevisionens organisation hensigtsmæssig?

Det er rigsrevisors kompetence og ansvar at indrette Rigsrevisionens organisation hensigtsmæssigt i forhold til revisionens opgaver. Den nuværende organisation bygger på en sondring mellem årsrevision (finansiel revision) og større undersøgelser (forvaltningsrevision). Den er suppleret af en opdeling efter ministerområder samt selskaber og andre institutioner og virksomheder, der i kraft af deres status som særlige forvaltnings- og retssubjekter falder uden for det ministerstyrede hierarki. Det er grundlæggende en hensigtsmæssig organisationsform, som tager hensyn til, at de to revisionsopgaver kræver medarbejdere med forskellig uddannelse og erfaring. Det er netop denne opgavesammensætning, som adskiller Rigsrevisionen fra en privat revisionsvirksomhed, som ikke varetager forvaltningsrevision under omstændigheder, der kan være stærkt politiserede.

På to punkter kunne man overveje organisationen. For det første kunne man overveje at etablere en stabsfunktion, der kunne bistå afdelinger og kontorer med statistisk og metodemæssige ekspertise, og som desuden kunne indgå i den metodemæssige kvalitetssikring af eksterne bidrag. For det andet kan der være fordele ved i personalepolitikken i højere grad at indføre systematisk intern rokering samt ved gennem aftaler med ministerierne at sikre en udveksling af medarbejdere. Det ville gøre

⁴⁰ Strategi for Rigsrevisionens anvendelse af eksterne eksperter ved årsrevisionen og i de større undersøgelser. Rigsrevisionen, november 2008, p. 5

Rigsrevisionen til en mere dynamisk arbejdsplads, ligesom en højere grad af intern revision vil mindske risikoen for, at et kontor gradvis oparbejder en identifikation med de reviderede ministerier mv.

Hvilken regulering af samspillet mellem Statsrevisorerne og andre politiske instanser er hensigtsmæssig?

Statsrevisorerne, der er valgt af Folketinget, udgør den statslige revisions politiske gren. De baserer i praksis deres arbejde på Rigsrevisionens beretninger og har mulighed for at anmode Rigsrevisionen om at gennemføre en undersøgelse; ca. en tredjedel af Rigsrevisionens større undersøgelser bliver til efter anmodning fra Statsrevisorerne. Den tidsmæssige indpasning af undersøgelserne i Rigsrevisionens arbejdsplaner sker i forståelse med Statsrevisorerne og giver ikke anledning til problemer. Statsrevisorerne kan foranstalte deres egne undersøgelser, men har ikke benyttet sig af denne mulighed.

Der er også et samspil mellem Statsrevisorerne og Folketingets stående udvalg. Det er i et vist omfang reguleret, for så vidt som statsrevisorloven bestemmer, at Statsrevisorerne bistår Folketingets udvalg med fremskaffelse af oplysninger, dvs. at udvalgene kan anmode Statsrevisorerne om at tage en sag op. Tilsvarende fremsender Statsrevisorerne revisionens beretninger med deres egne bemærkninger og ministerredegørelser til Finansudvalget, der kan beslutte at lade dem gå videre til de relevante fagudvalg. Endelig er der gennem ministerredegørelserne et samspil med regeringen og de enkelte ministre.

Inden for denne faste ramme er der plads til et betydeligt politisk spil, der handler om placering af politisk ansvar. Det opstår, fordi en kritisk beretning, der yderligere har udløst kritik fra Statsrevisorerne, udgør et naturligt afsæt for politisk, måske retligt formet kritik af den ressortansvarlige minister. Det opstår også, fordi ministrene og regeringen kan forsøge at komme kritik i forkøbet, f.eks. ved at gå i offentligheden med en sag, som de ved, er genstand for kritisk omtale i en beretning, der endnu ikke er behandlet af Statsrevisorerne og derfor ikke tilgængelig for offentligheden. Det gør i overensstemmelse med gældende normer, at hverken Statsrevisorerne eller den enkelte statsrevisor offentligt kan kommentere sagen. En minister kan yderligere se en strategisk fordel i at komme en revisionsundersøgelse i forkøbet ved selv at tage et initiativ.

Begge situationer giver anledning til at overveje:

- om samspillet er tilstrækkeligt præcist reguleret,
- og om der kunne være fordele ved at ændre Statsrevisorernes placering i samspillet med Folketingets stående udvalg.

Det er vanskeligt at regulere forholdet til ministrene og regeringen ud over den væsentlige regulering, der ligger i ministrenes pligt til at afgive ministerredegørelser inden for en frist, der i praksis ligger omkring to måneder, og Rigsrevisionens ret til at følge op på dem. Statsrevisorerne har derudover ikke mange andre muligheder end at gøre gode miner til slet spil, herunder at eksponere en minister, som efter deres opfattelse bliver grebet i urent trav. Det tager sig til dels anderledes ud med samspillet mellem statsrevisorer og stående udvalg.

Derfor kunne man styrke de stående udvalg i opfølgningen på Statsrevisorernes afrapporteringer af beretninger. Udgangspunktet for disse overvejelser bør være, at Statsrevisorernes ret store politiske autoritet under den nuværende ordning i meget høj grad beror på konsensusprincippet. Den konse-

kvente fastholdelse af princippet gør, at man ikke kan affærdige statsrevisorkritik med en simpel henvisning til spillet mellem opposition og regering. Risikoen ved at udvide Statsrevisorernes afrapportering af Rigsrevisionens beretninger med f.eks. en høringsrunde er derfor, at det bliver umuligt at fastholde konsensusprincippet. Konsekvensen vil være, at Statsrevisorerne vil blive forvandlet til en ekstra arena, hvor opposition og regering vil kunne udfordre hinanden. Samtidig vil ulempen ved en sådan høringsprocedure være, at den presser den uafhængige rigsrevision. En offentlig høring i statsrevisorregi med udgangspunkt i Rigsrevisionens beretninger ville endelig vanskeligt give mening uden Rigsrevisionens deltagelse. Hvis Rigsrevisionen (rigsrevisor og Rigsrevisionens embedsmænd) lægger for mange bånd på sig selv, bliver en høring meningsløs.

Der kan dog være beretninger, hvor en mere systematisk opfølgning ville være hensigtsmæssig. Det gælder i store sager, hvor der er rejst alvorlig kritik af forvaltningen. Det samme gælder i sager, hvor en beretning behandler tværgående problemer, f.eks. i form af sammenlignende analyser, eller foretager kritiske systemanalyser. Der er, som det er vist ovenfor, hvert år et antal beretninger af denne karakter. I begge tilfælde kunne en opfølgning ske ved, at Statsrevisorerne i forlængelse af deres bemærkninger til beretningen udarbejdede et problemkatalog, som Statsrevisorerne fremsendte til Finansudvalget og det relevante fagudvalg med anmodning om, at der blev arrangeret en offentlig høring. I høringen skulle ministeren, eksterne eksperter og repræsentanter for væsentlige berørte interesser deltage. Her kunne de enkelte statsrevisorer også komme til orde. Hvorvidt Rigsrevisionen ved rigsrevisor skulle aktivt inddrages, måtte overvejes nøje.

Den beskrevne høringsprocedure ville indebære, at man trækker en klar skillelinje mellem Statsrevisorernes tværpolitiske forum og den parlamentariske og partipolitiske arena i de stående udvalg. Hvis man ønsker at styrke Statsrevisorernes mulighed for at følge op på beretningerne uden at trække dem ind i det politiske spil på en måde, som kompromitterer konsensusprincippet, kunne man overveje at foretage en snæver afgrænsning af den type beretninger, der bliver fulgt op af en høring i statsrevisorregi. Det skulle i så fald være beretninger, hvor ansvarsspørgsmålet er mindre fremtrædende, og hvor fokus i stedet er på læringspotentialer for ministerierne mv. Det kunne være sammenlignende beretninger eller beretninger med et systemfokus, f.eks. beretninger om planlægning af store it-projekter eller beretninger om store investeringsprojekter.

De stående udvalg har endelig den mulighed at henlede Statsrevisorernes opmærksomhed på et problem eller en sag. Det er Statsrevisorerne, der tager stilling til, om de vil følge op på en sådan henvendelse. Der er ikke grund til at ændre denne procedure.

Det er ovenfor diskuteret, om Statsrevisorerne selv skulle foranstalte undersøgelser. Der blev advaret imod det, da det igen vil belaste Statsrevisorernes legitimitet og den statslige revisions generelle autoritet. Der er derimod intet, der hindrer et stående udvalg i selv at rekvirere undersøgelser, f.eks. ved et privat konsulentfirma, et sektorforskningsinstitut eller en forsker eller forskergruppe. Det svarer til de rapporter, som ministerierne rekvirerer eksternt, og som er meget varierende i sigte og indhold.

Hvordan tilrettelægger den statslige revision en effektiv kommunikations- og mediestrategi?

Den statslige revisions politiske og administrative gennemslagskraft beror i væsentligt omfang på, at medierne behandler Rigsrevisionens beretninger og Statsrevisorernes bemærkninger hertil. Det sker i betydeligt omfang, men spørgsmålet er, om den statslige revision skal have en mere aktiv og syste-

matisk mediestrategi. Således pegede 'peer review'-rapporten på, at Rigsrevisionen burde være mere aktiv i udviklingen af en egentlig mediestrategi. Dette forslag er næppe hensigtsmæssigt. Det øger risikoen for, at Rigsrevisionen selv bliver trukket ind i det politiske spil, og indebærer derfor, at en sådan styrkelse af kommunikations- og mediestrategien må tage sit udgangspunkt i Statsrevisorernes arbejde. Det vil samtidig være et naturligt led i en bestræbelse på at forstærke Statsrevisorernes institutionelle status som led i kontrollen af den udøvende magt.

Det foreslås, at Statsrevisorerne overvejer tilknytning af kommunikations- og mediemæssig ekspertise. Da der ikke grundlag for opbygning af en egentlig informationsenhed i tilknytning til Statsrevisorernes sekretariat, må det ske i form af enten en kontrakt med et freelance-bureau eller et fast samarbejde med f.eks. Folketingets informationsafdeling. Det vil yderligere være nødvendigt at overveje hensigtsmæssigheden af fortsat udelukkende at basere kommunikationen med medierne på formandens møde med dem efter afslutningen af møder i statsrevisorkollegiet. Man kunne i den sammenhæng forestille sig en nyordning, hvor de enkelte statsrevisorer sammen med formanden på skift mødte pressen og præsenterede revisionsberetningerne med Statsrevisorernes bemærkninger. En sådan styrkelse af Statsrevisorernes kommunikations- og mediestrategi forudsætter, at man også i fremtiden respekterer konsensusnormen.

Konklusion

Notatet har systematisk gennemgået den statslige revision. I gennemgangen er indgået revisionens opgaver og indhold, dens institutionelle dækning af såvel myndigheder og institutioner inden for det ministerstyrede hierarki som institutioner, virksomheder mv. uden for det samt revisionens organisation og institutionelle placering.

Gennemgangen konkluderer, at der er tale om en ganske stærk statslig revision, som grundlæggende løser sine opgaver tilfredsstillende, og som ganske effektivt har tilpasset sig udviklingen i den offentlige sektor. Det gælder Rigsrevisionen og Statsrevisorerne. En sammenligning med den statslige revision i de andre nordvesteuropæiske lande understøtter vurderingen. Kriterierne for vurderingen er revisionens faglige niveau, dens proportionalitet, politiske relevans og troværdighed.

Den statslige revisions styrke beror i høj grad på et veludviklet sæt af uformelle, men politisk forankrede normer. De afbalancerer på en grundlæggende hensigtsmæssig måde samspillet mellem den politiske revision, Statsrevisorerne, og den uafhængige revision, Rigsrevisionen. Specielt Statsrevisorernes konsensusnorm er stærkt bevaringsværdig, da den sikrer Statsrevisorerne legitimitet og den samlede statslige revision en politisk autoritet, som det ellers kunne være vanskeligt at opbygge.

Den fortsatte opretholdelse af konsensusnormen beror ikke kun på Statsrevisorernes forståelse af normens betydning og deres valg af en adfærd, der værner om den i hver enkelt sag. Revision er og bliver en kontrolforanstaltning, som er etableret for at sikre indseende i regeringens og administrationens dispositioner. I dette notat er hovedvægten lagt på Statsrevisorernes og Rigsrevisionens samt rigsrevisors opgavevaretagelse og på en analyse af forudsætningerne for, at den statslige revision bliver oplevet som en politisk relevant og troværdig kontrolinstitution. Det er imidlertid væsentligt at understrege, at der også påhviler den til enhver tid siddende regering et ansvar for, at den statslige revision kan leve op til disse krav.

Notatet foreslår en række justeringer i og ændringer af den nuværende revisionsordning. Det er mindre ændringer, som ikke ændrer ved de grundlæggende træk i den statslige revision. De kan alle

gennemføres ved aftaler mellem på den ene side Statsrevisorerne og Folketinget, på den anden side Statsrevisorerne og Rigsrevisionen. Visse forhold vedrørende Rigsrevisionens interne organisation kan også tages op til overvejelse, men de hører entydigt under rigsrevisors kompetence.