

Statens revision: bussemand eller vagthund

– 50 år med Rigsrevisionen i det politisk-administrative system

Artiklen undersøger udviklingen i Rigsrevisionens rolle og selvforståelse over de seneste 50 år. Med afsæt i Rigsrevisionens jubilæumsskrift behandles spændingen mellem professionel autonomi, parlamentarisk legitimitet og stigende systemiske forventninger – samt de demokratiske risici, udviklingen indebærer.



Af Rolf Elm-Larsen
cand.scient.pol.
ansat i Rigsrevisionen
1975-2012

Indledning

Da den første rigsrevisor, Jørgen Bredsdorff, i sommeren 1975 blev spurgt, om den statslige revision fungerede som moralsk opsynsmyndighed – en "bussemand" – tog han udtrykkeligt afstand fra karakteristikken. Han beskrev i stedet sin rolle som en kombination af revisor og vejleder. Udsagnet er en professionsforståelse, hvor revisionens autoritet hviler på faglig dokumentation, metodisk stringens og institutionel tilbageholdenhed – ikke på sanktion, fordømmelse eller politisk signalværdi.

Halvtreds år senere vælger Rigsrevisionen i sit jubilæumsskrift en anden metaforisk selvbeskrivelse: "Folketingets vedholdende vagthund". Hvor bussemanden tidligere blev afvist, fremhæves vagthunden nu som ideal. Metaforen signalerer årvågenhed og vedholdenhed i den demokratiske kontrol, men rummer en mere aktiv og konfronterende forestilling om revisionens rolle i det politisk-administrative kredsløb.

Artiklen tager afsæt i denne spænding mellem de to forståelser af statens revision og analyserer, hvordan Rigsrevisionens rolle over tid har bevæget sig fra et udgangspunkt præget af faglig autonomi, over konsolideringen af institutionel legitimitet, til at indgå som en central komponent i det danske demokratis styringssystem. Afslutningsvis undersøges de nye risici og dilemmaer, som udviklingen har givet anledning til.

Historisk og institutionel baggrund

På Rigsrevisionens første arbejdsdag i 1976 blev "muren" mellem de to revisionsdepartementer i Økonomiministeriet revet ned. Sammenlægningen var mulig, fordi en departe-

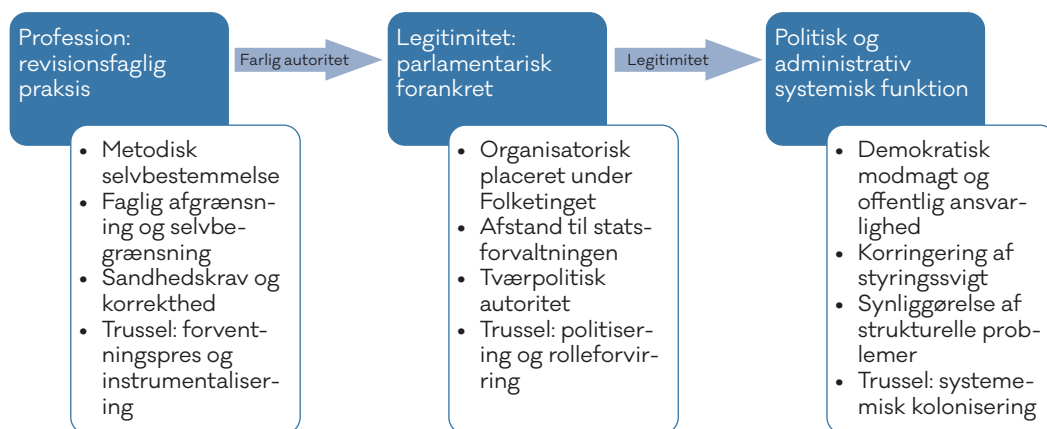
mentschef gik på pension. Den anden departementschef Bredsdorff udnævntes til rigsrevisor efter opslag i dagbladene. Den statslige enhedsrevision havde afløst de oprindelige 4 hovedrevisorater oprettet ved statsregnskabsloven af 1926. Revisionsfagligt blev den årlige revisionsberetning til Statsrevisorerne med enkeltsager afløst af en årlig bevillingskontrolberetning, en opgave, som Statsrevisorernes sekretariat havde varetaget indtil da. Enkeltstående revisionsager skulle fremover afgives løbende i stedet for at afvente den årlige revisionsberetning. Det skulle sikre, at revisionsresultaterne hurtigere blev omsat til forbedringer. Men ellers foregik revisionsarbejdet uændret for medarbejdere, de reviderede styrelser og Statsrevisorerne. Reformen tilsigtede ikke ændringer af revisionen.

I 1993 overførtes Rigsrevisionen fra Økonomiministeriet til Folketinget på foranledning af Statsrevisorerne, som fandt det uacceptabelt, at Rigsrevisionen var underlagt regeringens "salami-besparelser", som på få år reducerede medarbejderantallet fra 360 til 259. Udover en styrkelse af Rigsrevisionens budgetmæssige uafhængighed tilsigtede reformen ingen indholdsændring i den statslige revision. Departementscheferne protesterede som de eneste mod overførelsen af revisionen fra statsforvaltningen til Folketinget, fordi de oplevede at få frataget "deres revision".

Den statslige revision har således udviklet sig pragmatisk og uden politisk ideologiske overvejelser. Derfor er det interessant, at Rigsrevisionen nu begynder at "tage temperaturen" på sig selv og dens kerneinteressenter i sit jubilæumsskrift og implicit stiller spørgsmålet om den rette statslige revision til tiden.

” Den statslige revision har således udviklet sig pragmatisk og uden politisk ideologiske overvejelser. Derfor er det interessant, at Rigsrevisionen nu begynder at tage "temperaturen" på sig selv.

Figur 1. Begrebsramme til analyse af Rigsrevisionen



Profession, legitimitet og system

Analytisk kan Rigsrevisionens udvikling forstås gennem en idealtypisk begrebstriade bestående af profession, legitimitet og systemisk funktion. De tre begreber anvendes i det følgende til at analysere Rigsrevisionens rolle i det politisk-administrative system, jf. figur 1.

Som det fremgår af figuren, er udgangspunktet den revisionsfaglige profession, hvor Rigsrevisionen forankres i metodisk uafhængighed, faglig afgrænsning og et sandhedskrav. Revisionens autoritet udspringer af faglig korrekthed, dokumentation og selvstændig metodeudvikling og ikke af et politisk mandat. Autonomien udgør forudsætningen for, at revisionens arbejde opfattes som sagligt, upartisk og troværdigt, men er under pres fra forventninger om gennemslagskraft, hvilket rummer en risiko for politisk instrumentalisering.

Disse principper konkretiseres i rigsrevisor **Birgitte Hansens** indledning til jubilæumsskriftet. Her beskrives kerneopgaven som en vedvarende kontrol med, at statens midler anvendes korrekt, sparsommeligt mv. og i overensstemmelse med loven, samtidig med at revisionsmetoderne løbende er blevet skærpet gennem faglig refleksion og professionel udvikling. Dermed bekræftes implicit, at Rigsrevisionens autoritet og legitimitet fortsat hviler på professionel autonomi snarere end politisk dagsorden.

Denne professionsforståelse bekræftes udefra, af statsrevisor **Mette Abildgaard**, der knytter Rigsrevisionens parlamentariske gennemslagskraft til den faglige disciplin og selvafgrænsning. Abildgaard understreger, at legitim politisk kritik forudsætter ubetinget tillid til revisionens dokumentation og metodiske korrekthed. Den professionelle selvbe-grænsning – at kun udtale sig, hvor der foreligger grundlag – fungerer ikke som en svækkelse,

men som kilden til autoritet. Professionalismen opleves som en demokratisk forudsætning, der muliggør kritik uden politisering.

Professionalismen faglige autoritet og autonomi omsættes først til samfundsmæssig betydning gennem institutionel forankring. Rigsrevisionen er ikke blot en professionel revisionsorganisation, men en parlamentarisk forankret institution med armslængde til både regering og forvaltning. Som det udtrykkes i jubilæumsbogens kronologi, blev denne rolle klarlagt, da “Rigsrevisionen bliver en institution under Folketinget, hvilket tydeliggør, at Rigsrevisionens samspil med Statsrevisorerne er en del af den parlamentariske kontrol”. Den faglige dømmekraft opnår dermed ikke sin autoritet alene gennem specifikke metode og ekspertise, men gennem sin placering i den parlamentariske kontrolkæde.

Jubilæumsbogen fremstiller den parlamentariske forankring som ikke blot et institutionelt vilkår, men som en legitimationsfigur for Rigsrevisionen. Som kontorchef **Claus Vejlø Thomsen** formulerer det, udspringer Rigsrevisionens “integritet og uafhængighed” netop af, “at vi er placeret under Folketinget”. Det parlamentariske ophæng fungerer som en beskyttelse af den faglige dømmekraft mod både administrativ og politisk instrumentalisering. **Hans Engell** understreger samme pointe, når han advarer mod, at revisionen reduceres til et politisk redskab: “Det nytter ikke, at Statsrevisorerne starter med en politisk konklusion, hvorefter Rigsrevisionen skal skaffe beviser. Det dur ikke,” og han fremhæver samtidig, “at rigsrevisor værner om institutionens integritet og med høj faglighed ser gennem partipolitiske markeringer”. Armslængde er ikke et abstrakt princip, men en praktisk forudsætning for, at faglig autoritet kan opretholdes som legitim.

Gennem relationen til Statsrevisorerne og Folketinget transformeres professionel dømmekraft dermed til demokratisk legitimitet. **Troels Lund Poulsen** formulerer denne sammenhæng klart, når han fastslår, at *“det er Folketingets vigtigste opgave at udøve den kontrol, det kan ikke udliciteres til andre”*. Rigsrevisionens arbejde får først politisk og samfundsmæssig vægt, når det bringes ind i den parlamentariske ansvarskæde. Netop derfor kan revisionen fungere som *“en ekstern hjælp”*, der *“med friske øjne giver nogle råd til, hvad der burde fungere bedre”* – ikke som politisk aktør, men som institutionelt beskyttet faglig instans.

Statsrevisorerne som institution fungerer dermed som et bindeled mellem teknisk revision og politisk ansvarlighed, hvor revisionens kritik får vægt, netop fordi den er både fagligt begrundet og institutionelt beskyttet mod politisk indgreb. Den demokratiske betydning opstår ikke i revisionen alene, men i dens parlamentariske anvendelse – i spændingsfeltet mellem faglig autoritet, Statsrevisorerens kontrol og Folketingets krav til ministeransvar.

På det øverste niveau indgår Rigsrevisionen som en funktionel og institutionelt forankret del af det politisk-administrative system, hvis primære opgave er at understøtte Folketingets mulighed for demokratisk kontrol med den udøvende magt. Det er netop kombinationen af stigende administrativ kompleksitet og begrænset politisk informationsadgang, der giver revisionen denne systemiske funktion. Denne forståelse understøttes af rigsrevisor **Birgitte Hansen** i bogens forord, hvor hun understreger, at institutionens løbende faglige og metodiske justeringer har ét klart sigte: *“Det, vi laver, skal give værdi for Folketinget”*. Rigsrevisionen positioneres dermed som et redskab for den parlamentariske kontrol, ikke som en politisk aktør i egen ret.

Revisionens rolle er i denne optik ikke at føre politik, men at skabe gennemsigtighed om, hvordan politiske beslutninger omsættes i administrativ praksis, og om offentlige midler forvaltes i overensstemmelse med lovgivningens intentioner. Netop denne funktion tillægges stigende betydning i et politisk system, hvor informationsadgangen er blevet mere begrænset. Dette perspektiv leveres af **Lene Holm Pedersen**, professor i statskundskab og medlem af Magtudredningens forskningsledelse, der peger på, at *“Rigsrevisionens beretninger [i stigende grad bliver] én af de få uafhængige kanaler, der kan bringe nyt frem i lyset – og ind i den politiske debat”*. Ifølge

Holm Pedersen får Rigsrevisionen dermed en særlig systemfunktion som bindeled mellem forvaltning, Folketing og offentlighed.

Samtidig er det netop denne centrale position, der ifølge Holm Pedersen rummer betydelige systemiske risici. Hun advarer udtrykkeligt om, at udviklingen *“skaber risiko for politisering, og hvis Rigsrevisionen bliver opfattet som politisk, mister den noget af sin legitimitet”*. Dermed introduceres et klassisk spændingsforhold mellem revisionens demokratiske nytteværdi og risikoen for, at institutionens uafhængighed undergraves gennem mediernes logik og strategisk politisk brug af revisionsresultater.

Denne nødvendige grænse mellem revision og politik understreges også fra et mere professions- og praksisnært perspektiv. **Michael Gøtze**, juraprofessor og medlem af Rigsrevisionens eksterne evalueringspanel, fremhæver, at Rigsrevisionen netop må undgå at fremstå som part i det politiske spil. Som han formulerer det: *“De skal ikke ud som rigsrevision med en eller anden politisk farve, hvor nogen kan mene, at det er oppositionen, der har bedt dem om at gøre noget, der kan drille regeringen”*. Gøtzes udsagn præciserer den normative forventning om, at revisionens autoritet beror på faglig stringens og institutionel tilbageholdenhed snarere end politisk gennemslagskraft.

På tværs af rigsrevisors egen stemme, den akademiske magtforsknings vurderinger og den juridiske professions eksterne blik fremstår en fælles forståelse af Rigsrevisionen som en uundværlig, men samtidig strukturelt udsat aktør i det politisk-administrative system. Institutionen bidrager centralt til demokratisk kontrol, offentlig ansvarlighed og korrektion af styingsvigt, men må samtidig værne om sin uafhængighed for ikke at blive trukket ind i politisering, strategisk kommunikation og medielogikker, der underminerer dens legitimitet.

Samlet fremstiller jubilæumsbogen Rigsrevisionen som en institution, der konstant balancerer mellem faglig autonomi og politisk relevans for det demokratiske styringskredsløb.

Kritisk perspektiv og fremadrettede udfordringer

Rigsrevisionens jubilæumsbog er mere en status end en kritisk analyse af og refleksion over de spændinger, som udviklingen og succesen har skabt, og som kalder på at blive adresseret.

I dag står Rigsrevisionen overfor en række udfordringer:

1. I lyset af den professionelle autonomi kan standardisering af revisionsarbejdet forstås som en indsnævring af revisionens faglige tænkning (det kognitive domæne). Ved at tilpasse sine metoder til private standarder, hvor revision reduceres til en sammenholdelse med vedtagne regnskabsstandarder, har Rigsrevisionen begrænset sit eget erkendelsesrum. Konsekvensen er et binært udfald, der hæmmer revisionen som læringsproces. Revisionen reduceres til enten en blank erklæring eller en teknisk vurdering af, om statens praksis følger fastsatte standarder. En genopbygning af Rigsrevisionens kognitive domæne forudsætter en målrettet investering i teori og metode samt en videreudvikling af revisionens begrebsramme, så den konstruktivt bidrager til løsningen af samfundsmæssige udfordringer.
2. Skal Rigsrevisionen i fremtiden styrke sin position som relevant parlamentarisk kontrolmyndighed kræver det, at den i højere grad koncentrerer sig om sit hovedgenstandsfelt nemlig den offentlige finansforvaltning, hvor den traditionelt har sin kernekompetence. Ved at styrke denne vil man i højere grad kunne fungere som videns centrum, der virker som en modvægt og et alternativ til Finansministeriets videns- og kundskabsmonopol.
3. Spørgsmålet om ansvar og transparens i den statslige og offentlige sektors økonomiske forvaltning er i dag væsentligt mere komplekst – både for politiske beslutningstagere og offentligheden. Revision kan ikke reduceres til formelt korrektiv, men må sikre ministeransvaret er reelt og efterprøveligt gennem transparens. I et velfungerende demokratisk system indebærer dette, at statslig og offentlig revision ikke blot er en formel kontrolfunktion, men også udgør en løbende, kritisk undersøgelse af magtens udøvelse på det statsfinansielle område. Det er bemærkelsesværdigt, at Rigsrevisionen og Statsrevisorerne

ikke indgår som et selvstændigt analyseobjekt i Magtudredningen 2.0. Fraværet indikerer manglende opmærksomhed på kontrollen med magten.

Vagthunden og bussemanden – et spændingsforhold

Når Rigsrevisionen nu fremstiller sig selv som *“Folketingets vedholdende vagthund”*, er det udtryk for en institution, der opfatter sig som en aktiv og uundværlig del af den demokratiske kontrolkæde. Jubilæumsbogen dokumenterer overbevisende, hvordan professionel faglighed, parlamentarisk forankring og systemisk relevans er gensidigt forstærkende elementer. Revisionens arbejde har større synlighed, gennemslag og betydning i den offentlige debat.

Den professionelle selvbegrensning, som Bredsdorff formulerede tilbage i 1975 ved sin afstandtagen fra rollen som *“bussemand”*, er stadig relevant. Revisionens autoritet afhænger af, at den ikke opfattes som moralsk dommer eller politisk instrument. Hvor vagthundsmetaforen understreger styrke og vedholdenhed, rummer den også en risiko for, at grænsen mellem faglig kontrol og politisk aktør udviskes.

I det lys fremstår jubilæumsbogen som en status for Rigsrevisionen. Den mangler en kritisk selvrefleksion over de spændinger, som institutionens egen succes har frembragt. Analysen peger på, at balancen mellem professionalisme, legitimitet og systemisk relevans ikke er givet, men kontinuerligt forhandles.

Spørgsmålet er, hvordan Rigsrevisionen kan forblive kritisk konstruktiv uden at blive opfattet som bussemand eller vagthund. Svaret herpå er afgørende, hvis revisionen også fremover skal kunne balancere faglig autonomi, demokratisk legitimitet og systemisk betydning i et komplekst politisk-administrativt landskab. Mister Rigsrevisionen sin betydning, bliver billedet af *“skødehund”* aktuelt!

” Det er bemærkelsesværdigt, at Rigsrevisionen og Statsrevisorerne ikke indgår som et selvstændigt analyseobjekt i Magtudredningen 2.0. Fraværet indikerer manglende opmærksomhed på kontrollen med magten.

” Mister Rigsrevisionen sin betydning, bliver billedet af *“skødehund”* aktuelt.