
Rigsrevisionen - En rationel aktør?

10. semester, efterår 2009

Kandidatuddannelsen i Politik & Administration

Aalborg Universitet

Speciale



Antal anslag: 235.284

Vejleder: Christian Albrekt Larsen

Jesper Møller Christiansen
Studienummer: 20042459

Peter Rise Andersen
Studienummer: 20042652

FORORD

Dette speciale er udarbejdet som afslutning på Kandidatuddannelsen Politik & Administration ved Aalborg Universitet, Institut II for Politik, Økonomi & Forvaltning. Specialet er udarbejdet i perioden september 2009 til marts 2010. Der skal først og fremmest rettes en stor tak til rigsrevisor Henrik Otbo, sekretariatschef i Rigsrevisionen Nanna Henning, kontorchef i Rigsrevisionen Henrik Berg Rasmussen, fmd. for Statsrevisorerne Peder Larsen og statsrevisor Helge Adam Møller for at tage sig tid til interviews – specialet havde ikke været muligt at lave uden deres velvillighed. I samme åndedrag skal det understreges, at citaterne ikke må gengives i anden sammenhæng uden samtykke fra forfatterne. Derudover skal en tak sendes til Statsrevisorernes sekretariatschef Gitte Korff for formidling af kontakter i Statens revision samt perspektiver til specialet.

Endelig skal der rettes en tak til vores vejleder Christian Albrekt Larsen for kyndig vejledning og inspirerende diskussioner i udarbejdelsen af dette speciale.

København, marts 2010

Peter Rise Andersen & Jesper Møller Christiansen

ABSTRACT

During the spring and summer of 2009, the National Audit Office of Denmark, Rigsrevisionen found itself in the center of public attention in a way it rarely experiences. Rigsrevisionen had conducted the report; Beretning om Pris, kvalitet og adgang til behandling på private sygehuse, which presented a series of incriminating accusations against the former Minister of Interior and Health, current Prime Minister, Lars Løkke Rasmussen. The accusations evolved around the state paying to high a price for services rendered through the private hospitals and clinics. Before¹ and after publishing the report, Rigsrevisionen was publicly accused of politicizing the case of privately owned hospitals and clinics, by amongst others, Venstres political spokesman but also by the Prime Minister Lars Løkke Rasmussen himself. Rigsrevisionen is generally seen as an apolitical independent Supreme Audit Institution (SAI) and is in many ways dependent on a notion of it being credible, independent and based on professional rather than political merits.

Inspired by the case in question the object of our master thesis is to examine Rigsrevisionens (strategic) behaviour as a rational actor interacting with its primary relations; The Public Accounts Committee and the ministries (the auditee) when protecting its self-interests concerning credibility, independence and professionalism. We also accept the fact that Rigsrevisionen to an extent is dependent on its institutional surroundings, which is why we introduce organizational theory regarding resource-dependency, political-economic institutional theory as means to modify our approach of rational actors to one of *bounded rationality*. To specifically look at the relationship between Rigsrevisionen, its superiors The Public Accounts Committee (Statsrevisorerne), which to some extent is seen as the political part of the state auditors and the auditee, the government bodies (ministries), we utilize the concepts of principal-agent theory and game theory - both based on an assumption of rational actors.

The empirical basis for our thesis is both quantitative and qualitative. In the quantitative analysis we look to describe the behaviour of Rigsrevisionen. Therefore we search for developments in and correlations between variables relevant to illustrate the patterns of Rigsrevisionens behaviour during the last 16 years. We examine the performance audit reports published by Rigsrevisionen from 1994 to 2009 (app. 17 reports per year) in selected variables such as the criticism given, initiative², amount of press attention and subjects audited. In the quantitative analyses we develop insights into Rigsrevisionens possible strategic behaviour in accordance with the interests of Rigsrevisionen. For example our findings include clear indications between critique of government bodies and a correlation with the amount of press attention that Rigsrevisionen receives. We also see patterns in whether it is Rigsrevisionen or Statsrevisorerne taking the initiative to a specific report and the critique given creating more press attention. The reports initiated by Statsrevisorerne receive far more criticism than those of Rigsrevisionen. These insights

¹ A draft of the report leaked before being published (Morgenavisen Jyllands-Posten; 08.05.2009)

² The Public Accounts Committee can also ask Rigsrevisionen to produce a report on a given subject.

give us some indications as to what opportunities Rigsrevisionen has when acting strategically in accordance with its self-interests and what we can expect to learn from second part of the analysis. The qualitative analysis is mainly based on interviews with the chairman of Statsrevisorerne (Peder Larsen) and a member of Statsrevisorerne (Helge Adam Møller), The Auditor General (Head of Rigsrevisionen Henrik Otbo) and the head of the office in Rigsrevisionen that produced the report about private hospitals that inspired this thesis. In this part of the analysis we confronted these key actors in the Danish SAI with, amongst other things, the findings from the quantitative analysis and further used their insights to analyze how Rigsrevisionen acts and reacts when preserving their interests concerning credibility, independence and reputation of professionalism.

What we see is an institution that is firmly confident in its institutional role and is not easily affected by political and/or public criticism. But we also see an institution that despite being firmly anchored institutionally is still dependent on the involved and surrounding actors' respect and trust in its ability to perform professional and reasonable audits. Therefore Rigsrevisionen is extremely focused on avoiding conflicts with the ministries and other governmental departments that they audit. Their cooperation with these audit entities throughout the audit is seen as a prerequisite to perform their job effectively and professionally. Therefore the first instinct after a situation of conflict as we have seen in the case of the privately contracted hospitals is to rebuild the positive relationship between auditor and auditee. The overall conclusion of the thesis is that the behaviour of Rigsrevisionen when interacting with one of its primary relations, the government bodies is one of cooperation. This is because the primary interest preserved in Rigsrevisionen concerns the professional credibility in the audits, and it is believed that this can only be obtained when a high level of cooperation (as opposed to conflict) is maintained. Therefore Rigsrevisionen to some extent will try to control the initiative of the audit reports in the other primary relation, Statsrevisorerne because the reports initiated by Statsrevisorerne tends to be of a political nature and can as a result cause tensions between Rigsrevisionen and the audited government bodies.

INDHOLDSFORTEGNELSE

FORORD	2
ABSTRACT	3
INDHOLDSFORTEGNELSE	5
1. PROBLEMSTILLING	7
1.1. PROBLEMFORMULERING	9
1.2. PRÆSENTATION AF RIGSREVISIONEN	10
1.2.1. RIGSREVISIONENS ROLLE	11
1.2.2. RIGSREVISIONENS RELATIONER	14
1.3. STRUKTUR OG INDHOLD	16
2. EKSISTERENDE LITTERATUR	17
3. TEORI	21
3.1. DET BREDE, RATIONELLE AKTØRSYN	21
3.2. OMGIVELSERS BETYDNING?	23
3.2.1. INSTITUTIONEL STABILITET	23
3.2.2. AFHÆNGIGHED AF OMGIVELSERNE	24
3.3. INTERESSER	25
3.3.1. RIGSREVISIONEN	25
3.3.2. STATSREVISORERNE	26
3.3.3. MINISTERIERNE	27
3.4. STATSREVISORERNE OG RIGSREVISIONEN I ET P-A FORHOLD	28
3.5. RIGSREVISION OG MINISTERIER I EN SPILTEORETISK FORSTÅELSE	31
4. METODOLOGI	38
4.1.1. DESIGN	38
4.1.2. METODETRIANGULERING	38
4.1.3. EMPIRISK GRUNDLAG	40
5. ANALYSE	42
5.1. KVANTITATIV ANALYSE	42
5.1.1. UDVIKLINGEN I INITIATIV	42
5.1.2. EMNER FOR BERETNINGER	44
5.1.3. KRITIKAFGIVELSE	48
5.1.4. MEDIEOMTALE	51
5.1.5. RIGSREVISIONENS ADFÆRD	55
5.2. KVALITATIV ANALYSE	56
5.2.1. RIGSREVISION OG STATSREVISORERNE	56
STYRING AF <i>STØRRE UNDERSØGELSER</i>	69
5.2.2. RIGSREVISIONEN OG MINISTERIERNE	70

5.2.3.	ÆNDRINGER I SPILLETS VÆRDIER?	80
5.3.	ANALYTISK SAMMENFATNING	82
6.	KONKLUSION	84
7.	PERSPEKTIVERING	86
8.	LITTERATURLISTE	88
9.	BILAG	93
9.1.	BILAG 1 RIGSREVISIONEN SOM ORGANISATION	93
9.2.	BILAG 2 - LRODUKTET & DEN KONTRADIKTORISKE PROCEDURE	100
9.3.	BILAG 3 - L ETODE	106
9.4.	BILAG 4 - INTERVIEWGUIDES	116

1. PROBLEMSTILLING

”Jeg undrer mig meget over Rigsrevisionens konklusioner. De er enormt politiserende, og jeg er temmelig overrasket over, at Rigsrevisionen påtager sig en rolle som overdommer for Folketinget.”

Politisk ordfører, Peter Christensen (V) (Information, 13.05.2009)

Med udtalelsen i forsommeren 2009 markerede Venstres politiske ordfører starten på et sjældent set forløb i dansk politik med regeringen og Rigsrevisionen³ som hovedaktørerne. Et forløb som indeholdte ikke bare en længerevarende offentlig diskussion af Rigsrevisionens konklusioner i Sygehusberetningen⁴, men også gensidige beskyldninger om urent trav fra parterne i sagen.

I udtalelsen fra den politiske ordfører beskyldes Rigsrevisionen for at være politiserende, hvilket er et direkte angreb på den uafhængighed og troværdighed, der ellers vurderes som bærende værdier for Rigsrevisionen (rrl § 1 stk. 3, Otbo 2009; 8, Pollitt 2003; 165, Funnel 2003; 126). Derfor er alvoren i angrebet ikke til at tage fejl af, hvilket gør spørgsmålet om ordførerens motiver for angrebet desto mere interessante. For hvad vinder ordføreren ved at kalde en apolitisk institution for politiserende? Beskyldningen fra den politiske ordfører blev fulgt op af Venstres partiformand, statsminister Lars Løkke Rasmussen:

”Det er første gang siden 1991, at statsrevisorerne ikke har kunnet blive enige om noget som helst. Det vidner bare om, at den her sag først og fremmest handler om politik.”

Stm. Lars Løkke Rasmussen (Jyllands-Posten, 17.06.2009)

Udtalelsen demonstrerer regeringens ønske om at så tvivl om Rigsrevisionens konklusioner ved at stille spørgsmålstejn ved Rigsrevisionens uafhængighed af politiske interesser. Statsministerens motiver for udtalelsen kan være mange og er i sig selv spændende, men mere interessant er det, at Rigsrevisionen beskyldes for at tilsidesætte faglighed til fordel for politik, og herved tillægges Rigsrevisionen en bestemt dagsorden. Rigsrevisor tog dog til genmæle:

”Normalt lader jeg vores beretninger tale for sig selv. Men når jeg gør en undtagelse i denne sag om privathospitalerne, er det, fordi man påstår, at vi har begået fejl. Det kan jeg blankt afvise. Der er hverken fejl, politisering eller manglende informationer i beretningen. Jeg står 100 procent inde for de faktuelle oplysninger og vurderinger i den.”

Rigsrevisor, Henrik Otbo (Politiken, 02.07.2009)

³ Rigsrevisionen udgør den ene del af Statens revision, som bisidder Folketinget med at revidere og kontrollere statens regnskaber, institutionen behandles mere dybdegående i *Præsentationen af casen*.

⁴ Beretning nr. 15/2008 om pris, kvalitet og adgang til behandling på private sygehuse, juni 2009 (Statsrevisorerne). Beretningerne er produktet af, hvad der betegnes som Større undersøgelser, hvilket behandles mere dybdegående i *Præsentationen af casen*.

Rigsrevisors udtalelser tydeliggør en interesse i ikke bare at forsvare Rigsrevisionens uafhængighed, men også i at forsvare den faglige troværdighed. På den anden side kan man dog undres over motiverne for rigsrevisors adfærd; for hvad er formålet med at optræde på det allerede konfliktfyldte forløb? – hvilket rigsrevisor netop gør, når han bevæger sig ind på den politiske arena, som han ellers sætter stor prestige i at styre uden om (Peer review 2006; 7, Grønnegaard 2009; 14). En arena som da også normalt overlades til Statsrevisorerne⁵, men grundet uenighed i kollegiet om den pågældende sag kunne disse ikke udtale sig samlet (Sygehusberetning 2009; 5). Rigsrevisors forsvar blev sågar fulgt proaktivt op med et angreb rettet mod Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse ved at beskyldte ministeriet for langsommelige samarbejdsprocesser:

“Jeg har ikke været tilfreds med flowet af informationer fra Sundhedsministeriet i denne sag. Det skal ikke være svært at få oplysninger af et ministerium, når vi undersøger en sag. De skal flyde af sig selv til os. Og det har oplysningerne ikke gjort her.”

Rigsrevisor, Henrik Otbo (Politiken, 07.07.2009)

Derved var fronterne mellem Rigsrevisionen og regeringen trukket klart op i sommeren 2009. Hvad der udover selve forløbet, som jo i sig selv var unikt og derfor spændende at følge, gør sagen om *Sygehusberetningen* så interessant, er, at vi kan observere nogle klare interesser hos aktørerne, fordi konflikten foregik offentligt.

Rigsrevisors adfærd vidner om varetagelsen af nogle klare interesser. Trods risikoen for at miste personlig troværdighed ved at træde ind på den politiske arena beskytter rigsrevisor Rigsrevisionens faglige troværdighed ved offentligt at fremhæve rigtigheden i *Sygehusberetningens* omdiskuterede konklusioner i en tid, hvor de er udsat for hårde beskyldninger fra regeringen. For regeringens vedkommende var adfærden tydelig motiveret af politiske interesser, hvor man aktivt forsøgte at forsvare statsministerens troværdighed.

Sygehusberetningen bliver således et eksempel på en interessekonflikt illustrerende klare interesser. For Rigsrevisionens vedkommende er det interesser vedrørende faglig troværdighed samt manifesteringen af uafhængigheden i Rigsrevisionens arbejde, der forklarer rigsrevisors adfærd. Spørgsmålet er, om vi kan forstå Rigsrevisionens adfærd ud fra disse interesser, og om interesserne gør sig gældende for Rigsrevisionen i almindelighed. Eller forklarer andre interesser Rigsrevisionens adfærd? På baggrund heraf bliver det interessant at søge en dybere forståelse af Rigsrevisionens adfærd, og hvilke interesser der kan ligge bag Rigsrevisionens udførelse af sit hverv. For hvad er det egentlig, der driver Rigsrevisionen i kontrollen af regeringen?

Ved at søge svar på disse spørgsmål ønsker vi gennem Rigsrevisionens institutionelle placering og formål at belyse de interesser, som driver Rigsrevisionen, og som influerer

⁵ Statsrevisorerne består af 4-6 af Folketinget valgte medlemmer og udgør den anden del af statens revision, institutionen behandles mere dybdegående i *Præsentationen af casen*.

på Rigsrevisionens ageren i dens relationer med det formål at forstå og forklare Rigsrevisionens adfærd. Opsummeret søger vi således at belyse og besvare;

1.1. Problemformulering

Hvordan kan vi forstå og forklare Rigsrevisionens adfærd?

Inden vi afsondrer forklaringer i den teoretiske verden, som kan hjælpe os til at belyse og besvare problemformuleringen, finder vi det nødvendigt at præcisere problemformuleringen, hvilket vi gør ved at opstille to arbejdsspørgsmål. For at forklare adfærden søger vi i første omgang at indfange Rigsrevisionens ageren gennem følgende spørgsmål;

1. *Hvad karakteriserer Rigsrevisionens adfærd de seneste 15 år?*

Formålet med dette spørgsmål er at lokalisere Rigsrevisionens adfærd i perioden 1994-2009⁶. Dette gøres ved at indsamle data for en række forskellige variable i forhold til Rigsrevisionens *Større undersøgelser*. Herved ses en væsentlig afgrænsning, fordi vi udelader Rigsrevisionens arbejde med Årsrevision⁷, hvilket udgør 41 % af Rigsrevisionens arbejde, for at fokusere på *Større undersøgelser*, som udgør 28 % (Rigsrevisionen 2009; 5,7)⁸. I en *Større undersøgelse* retter Rigsrevisionen fokus på en bestemt problemstilling, der normalt vedrører flere år, og som eventuelt kan berøre flere ministerier. Resultaterne af hver undersøgelse offentliggøres i en beretning til Statsrevisorerne. Udover at indfange Rigsrevisionens adfærd søger vi en dybere forståelse af Rigsrevisionens adfærd i de relationer, som Rigsrevisionen indgår i.

2. *Hvordan kan vi forstå og forklare Rigsrevisionens adfærd gennem de relationer, som Rigsrevisionen indgår i?*

Gennem det andet arbejdsspørgsmål søger vi altså en dybere forståelse af Rigsrevisionens adfærd. Inden vi kan søge denne forståelse, er vi nødsaget til at lokalisere Rigsrevisionens primære samarbejdsrelationer, hvori Rigsrevisionen blandt andet interagerer. Derfor definerer vi i nedenstående, *Præsentation af case*, Rigsrevisionens rolle og kompetencer for derefter at placere Rigsrevisionen institutionelt med det sigte at lokalisere Rigsrevisionens primære relationer. Formålet er herefter at lade os inspirere af den Rational Choice teoretiske (RCT) approach, som er nyttig at anlægge, fordi vi søger en dybere forståelse af en aktørs adfærd gennem aktørens interesser, hvilket blandt andet er en af RCTs styrker qua aktørsynet i approachen – mere om dette i kapitlet *Teori*.

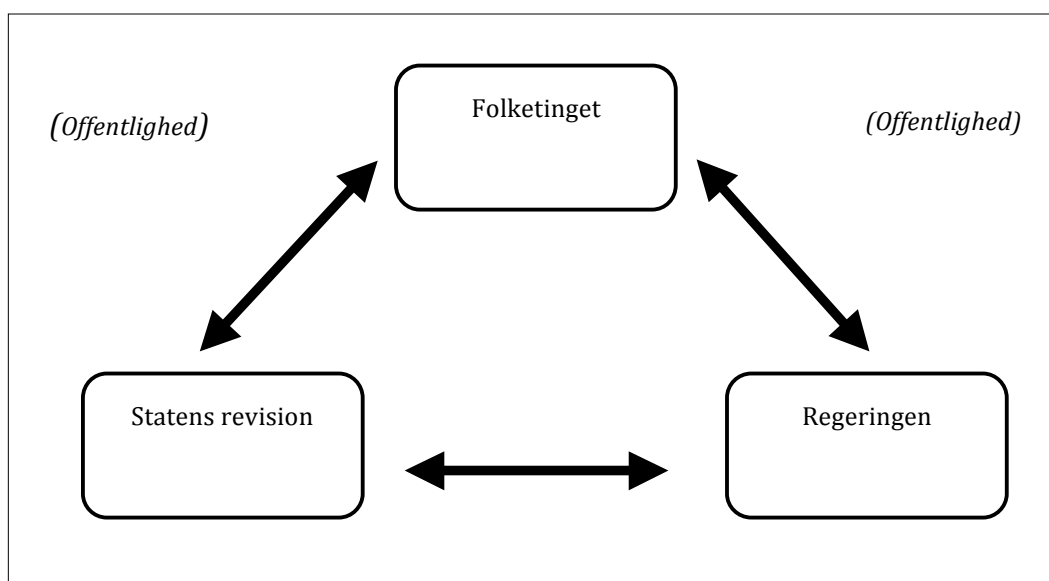
⁶ Begrundelse for metodiske valg figurer i *Metodologikapitlet* samt i bilag 3.

⁷ Årsrevisionen kendes bedre under finansiell revision, som i ordets forstand betyder revision af regnskab, i dette tilfælde revision af statens indtægter og udgifter.

⁸ Resten af ressourcerne går til kompetenceudvikling, til støttefunktioner samt til personale og anden administration (Rigsrevisionen 2009; 9).

1.2. Præsentation af Rigsrevisionen

Rigsrevisionen udgør sammen med Statsrevisorerne *Statens revision* og er på denne måde en del af den parlamentariske kontrol⁹ (Grl § 47 og srl § 2 stk. 2-3 § rrl § 1 stk. 3, § 3; Christensen, 1998, p. 2). Heraf ses det, at *Statens revision* indgår i et institutionelt setup med relationer til Folketinget og regeringen. *Statens revisions* relation til regeringen ses gennem formålet om at revidere statens midler, som forvaltes af regeringen. Denne revidering har til formål at oplyse Folketinget om regeringens administration af statens finanser for hermed at indgå som en del af den parlamentariske kontrol. Det institutionelle setup ses af figur I;



Figur I) Illustration af Statens revisions overordnede relationer. Pilene illustrerer interaktionen og derved relationerne, der forbinder Statens revision og henholdsvis regeringen og Folketinget.

Den overordnede struktur for *Statens revision* er fastlagt i Grundloven § 47, Statsrevisorloven samt rigsrevisorloven, og mere konkret er Rigsrevisionens virksomhed nærmere defineret i rigsrevisorloven, og Statsrevisorernes virksomhed i statsrevisorloven. Dette giver en række stabile og formelle rammer for virksomheden, idet der selvsagt skal ske lov- og grundlovsændring for at ændre rammerne for *Statens revision*. Rigsrevisor lovfæstes uafhængighed i udførelsen af sit hverv, herunder i uafhængighed i revisionsopgavernes tilrettelæggelse, gennemførelse og opfølgning (rrl § 1 stk. 3).

⁹ Som en del af den parlamentariske kontrol indgår Rigsrevisionen også i den demokratiske kontrol ved at udstille en siddende regerings eventuelle prioriteringer, som ikke stemmer overens med Folketingets ønsker. På denne måde sikres Folketinget på et mere fyldestgørende grundlag at kontrollere en siddende regering ved kritisk at kunne vurdere en ministers eller regerings arbejde. Tilsvarende gives vælgerne et mere fyldestgørende grundlag, hvorpå de kan vurdere og evt. afsætte en regering, som ikke lever op til forventningerne (Busck 1988: 95, Damgaard 2003; 121).

Grundloven fastsætter, at Folketinget vælger et antal statsrevisorer, mens statsrevisorloven specificerer antallet til at være mellem fire og seks¹⁰ (grl § 47, stk. 2, srl. § 1). Forfatningsmæssigt er Statsrevisorerne den øverste revisionsmyndighed, men, som vi skal se, uddelegerer Statsrevisorerne i høj grad sin virksomhed til Rigsrevisionen og baserer sit arbejde på Rigsrevisionens produkter. Dog skal det nævnes, at Statsrevisorerne kan gennemføre egne undersøgelser (srl. § 2 stk. 4,6), hvilken dog ikke ses anvendt i praksis (Grønnegaard 2009; p. 10)¹¹.

1.2.1. Rigsrevisionens rolle

Statens revision reviderer statens midler¹² ud fra parametrene; korrekthed, effektivt og overensstemmelse med gældende lovgivning (srl § 2 stk. 2, 3). Hovedopgaven for *Statens revision* opdeles i praksis i to. Den første del er finansiell revision, *Årsrevision*, hvor opgaven er at kontrollere, at;

”... regnskabet (statsregnskabet red.) er rigtigt, og at de dispositionerne, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlige praksis.” (srl. § 2 stk. 3, rrl § 3)

Årsrevisionen resulterer årligt i *Beretning om revision af Statsregnskabet*, og det er denne del, som er den mest ressourcetunge post for Statens revision (Christensen 1998; 138f, Rigsrevisionens 2009; 3, Grønnegaard 2009; 6). Den finansielle revisionsform tager ikke effektivitets- og resultathensyn, men som navnet antyder, revideres udgifter og indtægters overensstemmelse i de forskellige dele af statens regnskab. Den anden del er forvaltningsrevision¹³, *Større undersøgelser*, hvor opgaven er at vurdere, om der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af midler og i driften af de virksomheder, der er omfattet af statens regnskab (srl § 2 stk. 3, rrl § 3). *Større undersøgelser* kan således betegnes som et supplement til *Årsrevisionen* og er netop relevant, fordi fokus rettes på effektivitet og resultathensyn (Christensen, 1998, p. 139). Som skrevet under problemformuleringen afgrænser vi os i specialet til at måle nogle observationer vedrørende forhold i *Større undersøgelser*, fordi det er denne type revision, hvori Rigsrevisionens adfærd kan måles løbende, fordi udgivelserne af beretningerne er spredt ud over året. På denne måde nuanceres lokaliseringen af Rigsrevisionens adfærd, i stedet for kun at måle på årlige nedslagspunkter. Derudover er det også denne type revision, som typisk skærper opmærksomheden omkring Rigsrevisionen i offentligheden, hvilket også er en interessant variabel at sammenholde Rigsrevisionens adfærd med.

¹⁰ Aktuelt er der seks repræsenterende hvert sit parti; formand Peder Larsen (SF), næstformand Henrik Thorup (DF), Helge Adam Møller (K), Svend Erik Hovmand (V), Mogens Lykketoft (S) og Manu Sørensen (RV).

¹¹ Dog kan det argumenteres, at Statsrevisorerens anmodning til professor Grønnegaard Christensen primo 2009 om en gennemgang og kritisk vurdering af Statens revision er et eksempel herpå.

¹² Under statens midler forstås udover den statslige virksomhed endvidere statslige selskaber samt selskaber, hvori staten er interessent (rrl § 2 stk. 4, srl. § 2 stk. 4 pkt. 1).

¹³ Rigsrevisionen skiftede endeligt i 2008 (med overgang fra 2004) terminologi til *Større undersøgelser* (Rigsrevisionens virksomhed 2004; 9).

Initiativ, udarbejdelse og afgivelse

Større undersøgelser foranlediges på eget initiativ af Rigsrevisionen (rrl § 17 stk. 2), men Statsrevisorerne kan også anmode rigsrevisor om at foretage undersøgelser og afgive beretninger herom (srl § 2 stk. 6, 2. pkt., rrl § 8 stk. 2). Derudover kan Statsrevisorerne på anmodning fra et af de stående udvalg under Folketinget initiere en beretning (eks. Beretning om Finanstilsynets aktiviteter i forhold til Roskilde Bank A/S 14/2008; 1).

Processen for en *Større undersøgelse* vil typisk starte med en forundersøgelse med det formål at samle informationer om et område, hvilket munder ud i et beretningsoplæg, og på baggrund heraf træffes der af ledelsen afgørelse om udarbejdelse af beretning eller ej. Til at planlægge arbejdet bruger Rigsrevisionen rullende 1-års planer samt 3-års rullende strategiplaner (Rigsrevisionens personalepolitik 2009; 3). Hvad angår *Større undersøgelser* igangsæt på anmodning af Statsrevisorerne fremlægger rigsrevisor et foreløbigt notat, som redegør for tilrettelæggelse af undersøgelsen (Rigsrevisionens virksomhed 1999; 21f, Grønnegaard 2009; 16). I forhold til at tage initiativ til *Større undersøgelser* ligger der således en uformel praksis i samarbejdet mellem de to institutioner. Opdraget til *Større undersøgelser* angives i praksis i beretningen, som er betegnelsen¹⁴ for det endelige produkt af en *Større undersøgelse*.

Hvor både Rigsrevisionen som Statsrevisorerne kan tage initiativ til *Større undersøgelser*, er selve gennemførelsen, fremlæggelsen og opfølgningen delt mellem Rigsrevisionen og Statsrevisorerne. Det er Rigsrevisionens opgave at tilrettelægge og gennemføre udarbejdelsen af beretningen i samarbejde med reviderede (rrl § 17). Inden afgivelse er rigsrevisor forpligtet til at oversende beretningen til vedkommende minister (rrl § 17 stk. 3), og praksis er, at ministeriet bidrager med eventuelle bemærkninger i et høringssvar (Christensen 1998; 228). Det er videre Statsrevisorerne opgave at fremlægge samt eventuelt forsvare¹⁵ beretningens konklusioner i offentligheden. I praksis fungerer det således, at rigsrevisor fremsender Statsrevisorerne en beretning, *Beretning til Statsrevisorerne om ...*, og på baggrund heraf offentliggør Statsrevisorerne *Beretning om...* ved at fremsende beretningen med sine bemærkninger til Folketinget og udlevere beretningen til medierne og interesserede i almindelighed. Resultaterne af en *Større undersøgelse* præsenteres således i rigsrevisors beretninger til Statsrevisorerne, som på baggrund heraf formulerer sine konklusioner, *bemærkninger*¹⁶. Praksissen har således udviklet sig sådan, at Statsrevisorerne bygger deres bemærkninger på Rigsrevisionens arbejde, dette på trods af at de formelle regler stiller Statsrevisorerne frit i forhold til benyttelsen af beretningen (Grønnegaard 2009; 15-16, rrl § 17 stk. 2, Christensen 1998; 69, 144, Rigsrevisionen 2009; 4). Idet Statsrevisorerne gennem sine bemærkninger er den konkluderende instans samt offentliggør beretningerne, repræsenterer de *Statens revision*, herunder Rigsrevisionen, i offentligheden. Hertil er det essentielt at bemærke en uformel, men stærkt forankret praksis hos Statsrevisorerne, nemlig konsensusprincippet, hvori der ligger, at der blandt

¹⁴ Betegnes også som forvaltningsrevisionsberetninger eller som sær- eller enkeltberetninger. I dette benævnes de blot beretning.

¹⁵ Dette er ikke en lovbunden praksis, men nærmere et resultat af uformelt opbyggede normer (Grønnegaard 2009; 15-16).

¹⁶ Vurderingen eller kritikken gives med udgangspunkt i ni-punkts skala (se bilag 3 *metode*).

Statsrevisorerne nås til enighed i de vurderinger og konklusioner, som offentliggøres (Christensen 1998; 63, Knudsen 2001; 151, Grønnegaard 2009; 15). Statsrevisorerne udgør således et skjold, et værn mod at lade politiske interesser stille spørgsmålstejn ved fagligheden i beretningerne, fordi der på trods af de partipolitiske skel opnås enighed blandt Statsrevisorerne. At Statsrevisorerne offentliggør, og som de eneste kommenterer, beretningerne med udgangspunkt i de fælles bemærkninger styrker troværdigheden for beretningen og skal yderligere beskytte Rigsrevisionen fra at indgå i det politiske spil (Grønnegaard 2009; p. 15).

Opfølgning på beretninger

Efter offentliggørelse af beretningen foreligger en klar procedure for opfølgning på beretningen – bedre kendt som den kontradiktoriske procedure (rrl § 18, Christensen 1998; 232-239). I henhold til lovgivningen skal ansvarlige ressortminister afgive en redegørelse i forhold til de af Statsrevisorernes konkluderede bemærkninger samt beretningens konklusioner. Redegørelsespligten er uafhængig af, om Statsrevisorerne har afgivet bemærkninger eller ej, det er selve beretningens konklusioner og forslag, som ressortministeren skal forholde sig til. Fristen for en sådan redegørelse er i praksis to måneder (rrl § 18 stk. 2)¹⁷. Redegørelsen (eller udtalelsen fra regionsråd eller -bestyrelse, rrl § 18 stk. 3) sendes til Statsrevisorerne samt til rigsrevisor, som indenfor en måned fremsender sine bemærkninger til Statsrevisorerne (rrl § 18 stk. 4). Formålet med notatet er at lade Rigsrevisionen vurdere, om ministerens bebudede foranstaltninger er hensigtsmæssige og tilstrækkelige. Forholder ministeren sig ikke til alle kritikpunkter, vil ministeren typisk blive bedt om en supplerende redegørelse (Christensen, 1998, p. 239). På denne måde bliver redegørelsen og opfølgingsnotatet et hjælperedskab for Statsrevisorerne til i samarbejde med Rigsrevisionen at følge op på de givne konklusioner og kritikpunkter, som en beretning fremstiller. En *Større undersøgelse* er endeligt afsluttet, når dette fremgår af Statsrevisorernes bemærkninger i *Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret*.

Der ses således nogle lovfæstede rammer specielt i forhold til den overordnede struktur for *Statens revision*, og mere specifikt for *Større undersøgelser*. Det være sig i initiativfasen, som dog lader både Rigsrevisionen og Statsrevisorerne initiere, samt den kontradiktoriske procedure i opfølgningsfasen (rrl § 18). Derimod er tilrettelæggelsen og udarbejdelsen af beretningen mindre fastlagt på forhånd, hvorved der er ses et spillerum i indretningen af *Statens revision* i relationen Statsrevisorerne-Rigsrevisionen og Rigsrevisionen-ministerierne (Grønnegaard 2009; 13).

Organisation

Rigsrevisionens organisationsstruktur afspejler arbejdsopgavernes todeling mellem *Årsrevision* og *Større undersøgelser*, hvilket organisatorisk giver sig udslag i en opdeling mellem henholdsvis Afdeling A, med to underafdelinger, for *Større undersøgelser*, og Afdelingerne C, D for *Årsrevision* samt Afdeling E for *Støttefunktioner* (for mere, se bi-

¹⁷ I følge rigsrevisorloven skal redegørelsen afleveres senest 4 måneder efter beretningens offentliggørelse (rrl § 18 stk. 2), dog blev der indført en forsøgsordning i 2004 med en 2 måneders frist, som siden har dannet praksis for fristen for ministerredagørelse.

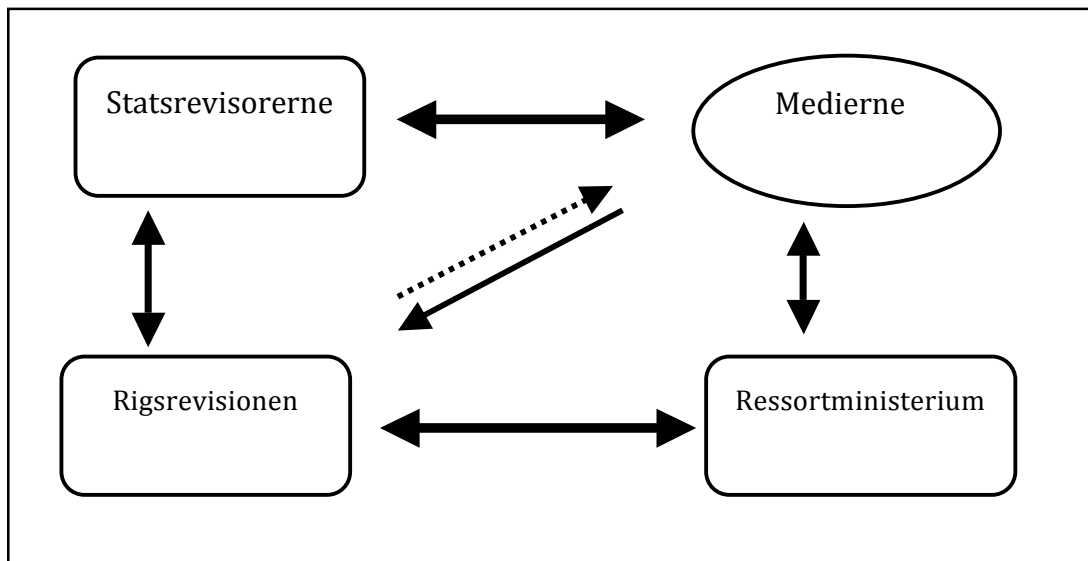
lag 1 *organisation*). Afdeling A er her interessant for specialet, fordi *Større undersøgelser* foretages her. Afdeling A opdeles i to underafdelinger med hver tre kontorer under sig, som hvert har ansvaret for en række ressortområder. Formålet er at skabe en høj grad af specialisering indenfor den enkelte afdeling. Rigsrevisionens interne organisering bestemmes udelukkende af rigsrevisor (rrl § 1 stk. 5-6), og den føromtalt specialisering har i høj grad været en prioritering siden årtusindeskiftet (Bilag 1 *organisation*, Rigsrevisionens virksomhed 1999-2008).

Den selvstændige styring af den interne organisation manifesteres ved budgetlægningsproceduren. Rigsrevisor er første led i budgetlægningsproceduren og fremsender sit budgetforslag indeholdende forslag til de personalemæssige rammer for det kommende år til Statsrevisorerne. Efter Statsrevisorerne's behandling af forslaget videregives forslaget til Folketingets formand, som behandler det i regi af Folketingets Præsidium, som en del af og på lige fod med resten af Folketingets budget under Folketingets Forretningsorden, for endelig at blive videregivet til statsministeren til brug ved udarbejdelse af Finansloven for det kommende år (rrl § 1 stk. 5, ffo § 51).

1.2.2. Rigsrevisionens relationer

I det følgende indsnævrer vi fokus for at have Rigsrevisionen i centrum af det institutionelle setup. Selvom Rigsrevisionen udgør den ene del af *Statens revision*, anskuer vi den separat for at nuancere forståelse af Rigsrevisions interesser og relationer. Behovet for at separere Rigsrevisionen og Statsrevisorerne illustreres ganske godt i de differentierede relationer, som henholdsvis Rigsrevisionen og Statsrevisorerne har. Hvor Statsrevisorerne interagerer med Folketinget og offentligheden for at afgive beretninger, afgiver Rigsrevisionen beretning til Statsrevisorerne. De overordnede institutionelle rammer med Folketing og regering som omgivelse udskiftes således med et fokus på de helt nære relationer for Rigsrevisionen, som udgøres af Statsrevisorerne og ministerierne¹⁸. Øvelsen er ikke blot givtig for at forstå Rigsrevisionens adfærd, den er også nyttig i diskussionen af Rigsrevisionens egeninteresser, fordi vi nuancerer Rigsrevisionens omgivelser. Derudover hjælper det mere detaljerede setup på udvælgelse af teori til at belyse Rigsrevisionens adfærd, fordi relationerne, der skal belyses teoretisk, fremstår tydeligere. Og med udgangspunkt i det overordnede institutionelle setup zoomes der derfor, med Rigsrevisionen i centrum, ind på Rigsrevisionens nære relationer.

¹⁸ Ministerierne skal her forstås som en analytisk samlebetegnelse for de enheder, der hører under ressortministerens ansvar. Betegnelsen dækker over alt fra statslige selskaber, offentlige selvejende institutioner, styrelser etc. Således henviser betegnelsen til de institutioner, som Rigsrevisionen kan revidere (rrl § 2).



Figur II) Rigsrevisionens nære omgivelser. De fuldt optrukne pile illustrerer de gensidige relationer og relationer af interesse for den enkelte aktør i den løbende revision. Den stiplede pil illustrerer, at relationen kun er af interesse den ene vej. Offentligheden/mediernes skal ikke her ses som en handlende aktør, men en omgivelse som aktørerne i divergerende grad har behov for og interesse i at forholde sig til.

Ved at zoom ind på Rigsrevisionen ses altså et skifte i relationerne. Hvor Folketinget er med til at udgøre en del af de institutionelle rammer for *Statens revision*, så har Rigsrevisionen ingen direkte relation til Folketinget, men snarere til Statsrevisorerne;

”Rigsrevisor foretager undersøgelser og afgiver beretning vedrørende forhold, som statsrevisorerne ønsker belyst.” (rrl § 8 stk. 1)

”Rigsrevisor afgiver beretning til statsrevisorerne ved afslutning af sådanne revisionssager, som rigsrevisor...” (rrl § 17 stk. 2)

Statsrevisorerne er derfor en af de primære relationer, der samtidig fungerer som bindeled eller mediator til Folketinget og offentligheden. I dette forhold ses tilmed en kompetence-delegering fra Statsrevisorerne til Rigsrevisionen, da Rigsrevisionens revisionsmandat ligger under Statsrevisorerne, som skal bistå i kontrollen af statsregnskabet (srl § 3) og i undersøgelser af specifikke områder;

”Statsrevisorerne kan anmode rigsrevisor om at foretage lignende undersøgelser og afgive beretning herom til statsrevisorerne.” (srl § 2 stk. 6)

I relationen ligger således et bestiller-udfører forhold, fordi Statsrevisorerne kan bestille en beretning af Rigsrevisionen til at belyse forhold af interesse for Statsrevisorerne. Hvor regeringen danner relation med *Statens revision*, er Rigsrevisionens nære kontakt i højere grad til det enkelte ressortministerium, som undersøges i forbindelse med *Større undersøgelser*. Relationen ses i alle *Større undersøgelser*, hvor Rigsrevisionen og ressortministeriet løbende interagerer under udarbejdelsen af beretningen, og fordi beretningen oversendes til vedkommende minister efter udarbejdelse (rrl § 18 stk. 1). Endelig fremgår medierne også af figur II (Rigsrevisionens omgivelser). Dog ikke fordi Rigsrevisionen

indgår i en primær relation med medierne, men snarere fordi vi i forhold til Rigsrevisionens adfærd ikke kan se bort fra medierne, som repræsenterer offentlighedens interesser. Derudover indgår medierne som en ganske relevant relation for Rigsrevisionens andre relationer, som langt hen af vejen kan siges at have interesser heri – dette uddybes i kapitlet *Teori*. Derudover er de *Større undersøgelser* genstand for væsentligt fokus, specielt når et ministerium og en ressortminister stilles til ansvar i en undersøgelse, hvilket gør relationen nødvendig at medtage. På den anden side er det heller ikke utænkeligt, at rigsrevisor fra tid til anden vil figurere i medier, jf. *Problemstillingen*, og derfor illustreres forholdet med en stiplet pil fra Rigsrevision til medierne, som derved bliver en sekundær relation.

1.3. Struktur og indhold

Kapitel 2, *Eksisterende litteratur*, afdækker, hvad der tidligere er skrevet om forvaltningsrevision og nationale revisionsinstitutioner. Afsnittet giver et billede af, hvilke dele af Rigsrevisionens arbejde med forvaltningsrevisionen, der tidligere er behandlet, og i hvilket perspektiv dette er gjort – både i dansk og international litteratur.

Herefter bevæger vi os ned i specialets teoretiske ophav, i kapitlet *Teori*, hvor vi indledningsvis præsenterer den overordnede RCT approach. Efterfølgende opstilles Rigsrevisionens, Statsrevisorernes og ministeriernes egeninteresser. Herefter diskuteres Rigsrevisionens relation med Statsrevisorerne i et principal-agent (p-a) teoretisk perspektiv, mens relationen med ministerierne anskues gennem en spilteoretisk forståelse. I *metodologi*-kapitlet diskuteres overvejelserne bag valget af single-case designet, herunder metodetrianguleringen og derved analysens organisering, udførelse samt begrundelserne for de metodiske valg (bilag 3 *metode* uddyber dette).

Herefter påbegyndes den første af analysens to dele; den *kvantitative analyse*. Her lokaliserer vi Rigsrevisionens adfærd, ud fra udvalgte variable ift. *Større undersøgelser*, eksempelvis omtale i medierne, afgivelsen af kritik m.fl. Den kvantitative analyse er med til at danne grundlag for den videre *kvalitative analyse*, hvor vi på baggrund af interviews med blandt andre rigsrevisor Henrik Otbo og fmd. for Statsrevisorerne Peder Larsen diskuterer Rigsrevisionens adfærd og motiverne herfor.

Analysens to dele samles op i *konklusionen*, hvor vi konkluderer på, hvilke motiver der kan forklare Rigsrevisionens adfærd med det sigte at forstå og derved forklare Rigsrevisionens adfærd i dens nære relationer.

I specialets sidste kapitel *perspektivering* problematiserer vi specialets konklusioner med det formål at åbne op for en ny analytisk problemstilling i forhold til Rigsrevisionens som kontrollant vs. konsulent.

2. EKSISTERENDE LITTERATUR

I dette kapitel indkredser vi, hvad der tidligere er skrevet om rigsrevisioner (internationalt forkortet Supreme Audit Institutions, SAI), som uafhængige aktører, såvel i dansk som i international kontekst. Formålet er at undersøge og kortlægge, hvad der eksisterer af litteratur indenfor rigsrevisionsfeltet for at placere os i litteraturen. Formålet bliver videre at lade os inspirere af, hvordan tilgange til undersøgelse af Rigsrevisionen, eller dennes søsterorganisationer i udlandet, tidligere er foretaget – eller måske ikke er foretaget. Indledningsvis må det fastslås, at det er forvaltningsrevisionen, eller *performance audit*¹⁹, som er i fokus, og derved afgrænses altså fra den finansielle revision, også kaldet *Årsrevision*. Derudover må vi tage et forbehold i forhold til eventuel eksisterende litteratur, som ikke figurer i afsnittet, hvortil det må bemærkes, at noget litteratur bevidst er udeladt ud fra et relevanskriterium. Vi ser her på den tidligere skrevet litteratur ud fra et delvist kronologisk perspektiv for yderligere at kunne lokalisere, hvilken udvikling der har været i fokus i litteraturen om forvaltningsrevisionen.

Øgede fokus på forvaltningsrevisionen og dennes funktion

De akademiske udgivelser omhandlende forvaltningsrevision har fået større og større fokus siden starten af 1990'erne. Der ses her en argumentation vedrørende behovet for fokus på management audit, hvor det defineres, at fokus bør være på forvaltningen i forhold til ”de tre e’er”; *economy*, *efficiency* og *effectiveness*²⁰ (Hatherly & Parker 1988; 22). Derudover ses i litteraturen et fokus på optimering af forvaltningsrevisionen, så denne reelt udnytter sit potentiale i forhold til både en reel udbygning af viden om forvaltningens beskaffenhed og samtidig, at forvaltningsrevisionens resultater bruges politisk²¹ (Hatherly & Parker 1988, Streim 1994). I midten og slutningen af 1990'erne problematiseres samtidig den begrænsede eksisterende litteratur om forvaltningsrevision på trods af en ekspansiv udvikling af disses indflydelse på forvaltningen og i forlængelse heraf kontrollen med forvaltningsrevisionen selv (Roberts & Pollitt 1994, Pollitt & Summa 1997). Det påpeges videre, at forvaltningsrevisionen er et nyttigt supplement til årsrevisionen, og at denne revisionsgenre giver et værdifuldt bidrag til *democratic accountability*, altså frembringer nogle væsentlige informationer for borgere og parlamentarikere, men der nævnes samtidig et behov for, at forvaltningsrevisionen får mere vide og bedre definerede rammer for revisionen, så den kan opfylde sit formål og være et reelt supplement til den øvrige revision (Roberts & Pollitt 1994).

Forvaltningsrevisionens rolle og virke

¹⁹ Hvorvidt der i den internationale litteratur bruges termen *VFM-auditing* eller *performance audit* afhænger af typisk af regionale forskelle og traditioner, men begreberne henviser begge til hvad vi kalder forvaltningsrevision (Justesen 2008; 22).

²⁰ Det er stadig disse standarder der arbejdes efter i Rigsrevisionen hvor disse betegnes som: sparsomhed, produktivitet og effektivitet (Beretning om Rigsrevisionens virksomhed i 2008; 3)

²¹ Også kaldet en *toothless tiger* problematik (Streim 1994)

Forvaltningsrevisionens formål vedrørende undersøgelser af *de tre e'er* kan også være med til at udfordre uafhængigheden, da effektivitetsundersøgelser kan involvere vurderinger af politiske beslutninger og på denne måde placere en given SAI i en politisk diskussion, med uafhængighedsspørgsmål til følge (Roberts & Pollitt 1994, Barzelay 1997, Schwartz 1999). Videre kan det argumenteres, at en SAI med begrænsede ressourcer vil søge at producere beretninger med en skarp politisk profil for igennem medieinteressen at gøre opmærksom på sin eksistens og videre øge sin gennemslagskraft (Sharkansky 1984). Der ses herudover en udvikling i fokusområdet angående den udvidede indflydelse, forvaltningsrevisionen har fået i forhold til implementering af styringsstandarder i forvaltningen. Flere problematiserer forvaltningsrevisionens position, i det den har udviklet sig som kompetencecenter for specielt new public management principper inddragelse i styringen af forvaltningen, og det påpeges videre, at der er mulighed for, at inddragelse i rådgivning vedrørende styringsværktøjer og praksisser kan kompromittere revisionens uafhængighed (Lonsdale 2000, Pollitt et. al. 1999, Pollitt 2003, Gendron 2001, 2007). I forhold til forvaltningsrevisionens rolle, virke og udviklingen i denne er der grund til kort at dvæle ved en udgivelse af Christopher Pollitt et al. (1999), hvor udviklingen og fremtidsudsigterne i forvaltningsrevisionen undersøges i Holland, Frankrig, Storbritannien, Sverige og Finland. Konklusionerne er mange, men det fastslås overordnet, at rigsrevisionerne har gennemgået en markant udvikling siden midten af 1980'erne, hvor kravene til forvaltningsrevisionerne er blevet flere og disses rolle er blevet flertydige og revisionsopgaven mere diffus, samtidig med de har fået mere indflydelse på forvaltningen gennem forvaltningsrevisionen (Pollitt et al. 1999). Det nævnes afslutningsvis, at udviklingerne i SA'erne og disses omgivelser gør, at disse på længere sigt må forholde sig til nogle strategiske valg vedrørende udførelsen af forvaltningsrevisionen og den brede formidling af denne. Pollitt (2003) uddyber videre, at SA'erne nok er bundet af nogle forholdsvist faste konstitutionelle rammer, men at der specielt i forbindelse med forvaltningsrevisionen er nogle uformelle rammer, hvor rigsrevisionerne har mulighed for (og er tvunget til) at tage nogle strategiske valg (Pollitt et al. 1999, Pollitt 2003).

En deskriptiv analytisk vinkel på Rigsrevisionen i Danmark

En anden del af litteraturen med fokus på Rigsrevisionen i Danmark er også blevet udviklet, om end i mere begrænset omfang, hvilket også tydeliggøres af, at de nyeste analyser af den danske Rigsrevision er skrevet på opdrag fra Rigsrevisionen selv.

Den hidtil mest tilbundsgående udgivelse om Rigsrevisionens virke er *Statens Revision - regler og procedure*, af Peter Christensen (1998). Denne gennemgår regler, procedurer, revisionsstandarder og andet for Rigsrevisionen og Statsrevisorerne samt de formelle samarbejdsprocedurer med ministerier og endelig behandles det internationale samarbejde, som Rigsrevisionen indgår i (Christensen 1998). Derudover har Anne Kjær (1997, 1998) behandlet udvalgte dele af Rigsrevisionens arbejde i et institutionelt og historisk perspektiv (Kjær 1998) og videre beskæftiget sig med Rigsrevisionens relation til Statsrevisorerne samt dennes placering i mediebildet (Kjær & Mundebo 1997).

Af nyere relevante udgivelser om Rigsrevisionen som institution og dennes virke bør nævnes Peer review-rapporten (2006) omhandlende Rigsrevisionens virksomhed, som

blev udarbejdet af repræsentanter fra den norske, polske, canadiske og svenske rigsrevision. Det vurderes generelt, at Rigsrevisionen lever op til internationale revisionsstandarde²² vedrørende emner som uafhængighed, planlægning, dataindsamling/dokumentation og kvalitetskontrol med videre (Peer review 2006). Derudover bad Statsrevisorerne i 2009 professor Jørgen Grønnegaard Christensen om at gennemgå den statslige revision i forhold til styrker og svagheder som helhed, ud fra kriterier om; revisionens faglige niveau, proportionalitet, politisk relevans og troværdighed (Grønnegaard 2009). Det ses således, at nyere litteratur om den danske Rigsrevision er begrænset, og at materiale udgivet for nyligt er af rapporter med Rigsrevision eller Statsrevisorerne som opdragsgivere, og at de potentielle udfordringer og faldgruber, der beskrives i den internationale litteratur ikke i et særligt omfang, er blevet forholdt til Rigsrevisionen i Danmark²³.

Fokus på outcome af revision

Over de senere år ses et fokus på, hvad udviklingen af forvaltningsrevisionen har betydet for de reviderede. Michael Powers The Audit Society (1997) er et ofte refereret værk, når man i bred forstand taler om revision og en øget brug af dette. Powers pointer er mange og vil ikke blive fuldstændigt refereret her, men han berører blandt andet, hvad revision i bred forstand producerer i form af *comfort* eller *discomfort* og omtaler blandt andet, at forvaltningsrevision i et større omfang end finansiell revision har en større chance for at producere *discomfort*, både hos de reviderede, men også i offentligheden (Power 1997). *Discomfort* henvender sig til det mere psykologisk orienterede outcome af revisionen. Andre har et fokus på værditilvæksten, som revisionen skaber hos de reviderede, altså hvordan og med hvilke fordele metoder til forvaltningsrevision kan udbygges og benyttes og derved skabe ændringer hos de reviderede (Lonsdale 2000, Pollitt et al. 1999). Der ligger også noget adfærdsendrende eller normerende i det at kritisere et givent forhold igennem forvaltningsrevisionen, da denne alene er med til at ændre adfærd, for at undgå at kritikken gentages (Ginsberg 1996). Det kan dog samtidig betyde, at man ved at undlade at kritisere er med til at legitimere en adfærd (Ibid.). Forvaltningsrevisionen kan også ses i forhold til to samtidigt gældende formål; først handler det om at sørge for en mere effektiv forvaltning (en reel værditilvækst), og for det andet en mere psykologisk orienteret værdi for at give offentligheden en fornemmelse af ordentlighed og kontrol med de offentlige midler – *comfort*, hvilket skal ses i forlængelse af Power (1997) ovenfor (Morin 2001). Et mere specifikt fokus på den *discomfort*, der kan skabes hos de reviderede, ses som en delkonklusion i Justesen (2008), der beskæftiger sig med en forvaltningsrevisionsberetnings tilblivelse, herunder også hvilken indflydelse samarbejdet mellem revisor og de reviderede har på beretningen (outputtet). Videre fokuseres på effekterne, som en given beretning kan have på de reviderede. Skabelsen af ubehag som følge af forvaltningsrevisionen behandles mere nærgående i Justesen og Skærbæk (2005, 2010), hvor

²² Formuleret af INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions). Organisationen har pt. 189 medlemmer. Rigsrevisor Henrik Otbo er formand for Professional Standards Committee, der har til formål at fastsætte og udvikle revisionsstandarderne for medlemslandene (<http://www.intosai.org>).

²³ Med undtagelse af Peter Skærbæk (2009), vedrørende Rigsrevisions rolle som revisor og udvikler, der omtales senere i indværende afsnit.

forfatterne blandt andet berører det *blame game*, som forvaltningsrevisionen kan medføre, når der skal placeres et ansvar for eventuelle uhensigtsmæssigheder fundet af forvaltningsrevisionen.

Kontrollant eller rådgiver

Vi har i ovenstående kort beskæftigede os med, hvordan Rigsrevisionen kan være med til at skabe ændringer hos de reviderede. Det kan være udpegning af uhensigtsmæssige styringssystemer og at medvirke til at sådanne ændres efter de management opfattelser, der opfattes som mest hensigtsmæssige, og som forvaltningsrevisionen bliver en del af og videreudvikler (Lonsdale 2000, Gendron 2001, 2007). Det kan også være i en mere eksPLICIT form, hvor det kan problematiseres, at forvaltningsrevisionen indgår i en udviklingsproces i forvaltningen og herefter skal legitimere processen gennem revision af styringen i forvaltning - en styring forvaltningsrevisionen selv har været med til at opbygge (Skærbæk 2009). Det kan stille store krav til forvaltningsrevisionen i forhold til at opretholde sin uafhængighed i revisionen, når denne skal indtage så forskellige roller, som rådgiver i forhold til styring af processer og forbedrer sig, samtidig med at fungere som revisor (Gendron 2001, Pollitt 2003).

I litteraturen er der altså mange indgange til forvaltningsrevisionens udvikling, konsekvenser af de udviklinger den har undergået, og hvordan den rent faktisk har størst nytte-værdi. Vi har dog ikke stødt på forskning, der beskæftiger sig med Rigsrevisionen anskuet gennem en rational choice forståelse. Det betyder ikke, at dette ikke har en relevans, tværtimod (Pollitt 2003). Denne vinkel vil vi netop i dette speciale anlægge på Rigsrevisionen, hvorfor vi i det næste afsnit vil redegøre for den teoretiske indgangsvinkel til problemstillingen for at videre at kunne arbejde med Rigsrevisionens handlingsmønstre i de relationer, den indgår i.

3. TEORI

I dette kapitel præsenteres specialets teori, fordelt i to overordnede afsnit. Først og fremmest anskues problemstillingen i en bred forståelsesramme, defineret gennem det opstillede institutionelle setup, hvori den teoretiske approach, Rational Choice, opstilles og videre kontekstualiseres til specialets problemstilling. RCT som approach danner således præmissen for specialets teoretiske tilgang til forståelsen af Rigsrevisionens adfærd. I den anden del af teoriafsnittet snævres fokus ind på Rigsrevisionen og de daglige relationer, som Rigsrevisionen indgår i. For at opnå større forståelse af Rigsrevisionens ageren benyttes to teorier under Rational Choice, henholdsvis *p-a teorien* og *spilteorien* der begge beskæftiger sig med interaktionen mellem to aktører, hvilke suppleres med et åbent system teoretisk perspektiv for at vægte det spillerum, som aktørerne agerer i.

3.1. Det brede, rationelle aktørsyn

I problemstillingen præsenterede vi en konfliktsituation mellem Rigsrevisionen og regeringen, som viste os, at der lå konkrete motiver bag Rigsrevisionens adfærd, fordi rigsrevisor blev ansporet til meget tydeligt at slå blandt andet faglig troværdighed fast i *Sygehusberetningen*. Dette ansporer os til at søge en dybere forståelse af Rigsrevisionens adfærd og de motiver, som ligger bag adfærden. Til at forstå Rigsrevisionens interesser anlægges en Rational Choice teoretisk (RCT) approach²⁴, fordi RCT netop tager udgangspunkt i individets interesser, når individets handlinger skal forstås. Gennem approachen lægges vægten på Rigsrevisionens motiver i forståelsen af Rigsrevisionens handlinger. Valget af approach fastlægger derved også præmissen om at forstå Rigsrevisionens adfærd ud fra Rigsrevisionens egeninteresser, det vil være sig i forhold til Rigsrevisionens adfærd generelt, i forhold til de relationer, som Rigsrevisionen indgår i samt i deres udarbejdelse af beretninger. Heraf ses også, at RCT som approach indsnævrer den teoretiske verden, hvori vi søger at finde konkrete teorier, der kan hjælpe os til at belyse Rigsrevisionens adfærd i dens relationer til henholdsvis Statsrevisorerne og ministerierne.

Grundlæggende bygger RCT på antagelsen om, at individet er egen nyttemaksimerende gennem sine handlinger. Præmissen herfor er, at beslutninger om handling sker på grundlag af fuld information. Det forudsættes her, at individet ikke er kognitivt begrænset, og således kan rumme den fulde information, herunder analysere og/eller sammenligne informationen, for derved at beslutte sin handling med den konsekvens at maksimere sine egeninteresser – heri ligger forståelsen fuld rationalitet²⁵ (Parsons 1995; 272, Ward 2002; 68, Almond 1990; 123, Nannestad 1991; 423).

²⁴ Indenfor RCT sondres der typisk mellem Social choice, som behandler aggregeringen af individuelle præferencer til kollektive velfærds- eller nyttefunktioner, og Public Choice vedrørende politiske beslutninger, herunder er teorien om rationel vælgeradfærd eksempelvis Downs 1957 (Nannestad 1991; 421). Men i specialet bruges RCT ikke i form af at være en konkret teori, men snarere en approach.

²⁵ RCT er inspireret af begrebet *homo economicus*²⁵ (economic man). John Stuart Mill (1836) bliver generelt identificeret som ophavsmanden til begrebet *homo economicus*. På trods af begrebet aldrig fremstår direkte i hans værker, så behandles scenarier, hvor udgangspunktet for Mill er et rationelt

Grundpræmissen om egennyttemaksimering i individets handlinger har dog været og er genstand for bred kritik²⁶. Blandt andet fremhæves det, at aktørerne kun besidder begrænsede ressourcer i form af begrænset tid og kognitiv kapacitet, og på baggrund heraf ikke kan handle fuldt rationelt (Simon 1955, Becker 1976; 4ff, Simon 1982, Udehn 1996; 362f, Ward 2002; 82f, Stone 2002; 11). Endvidere kritiseres antagelsen om adgangen til og forståelsen af *fuld information* for den enkelte aktør, fordi aktøren ikke evner at beregne alle konsekvenser af deres handling, hvilket formuleres gennem begrebet *bounded rationalitet* (Simon 1972; 163, Ward 2002; 72). Mere uddybende fremhæves det, at aktørerne ikke nødvendigvis ved, hvilken handling der er egennyttemaksimerende, rationel, for den enkelte i en given situation, fordi der i omgivelserne kan ligge skjult information. Simons pointe er derfor, at aktørerne handler ud fra, hvad de tror, der er rationelt for dem i den givne situation baseret på deres syn på og forståelse af omgivelserne (Simon 1955; 99f, Simon 1972; 163, Simon 1982). Hermed bliver aktørernes adfærd ikke alene udtryk for fuldt rationelle overvejelser, fordi de institutioner, som aktørerne befinder sig i, er med til at definere alternativer for individerne. På denne måde ser vi, at uformelle normer og professionelle standarder påvirker individuel adfærd, idet de har en regulerende adfærd på individer (Moe, 1987), og i definitionen og diskussionen af, hvad der er rationelt for Rigsrevisionen, må den institutionelle kontekst inddrages.

Vi antager dermed ikke, at Rigsrevisionen kan overskue fuld information eller besidder fuld kognitiv kapacitet og derved kan vurdere den ofte komplekse kontekst fuldt rationelt. Gennem vores RCT approach opstiller vi derfor præmissen om, at Rigsrevisionens handlinger nok er styret af intentionen om at nyttemaksimere, men begrænsningen ligger i, at de ikke altid ved, hvad der er bedst, og derved kan den faktiske handling ikke siges, men kun intentionen siges at være nyttemaksimerende, da udfaldet ikke forstås på forhånd. Rigsrevisionens handlinger kan derved siges at være baseret på strategisk rationelle overvejelser bestemt af egeninteresserne, her ligger det nyttemaksimerende motiv – dog er vi ikke blinde for den institutionelle kontekst, som er med til at skabe alternativer.

Inden vi definerer og diskuterer Rigsrevisionens egeninteresser er det nødvendigt at forholde sig til RCT som individorienteret teori. Dette fordi RCT forudsætter, at kollektivet forklares ud fra individets handlinger, også kalder metodologisk individualisme. I specialet arbejder vi dog med kollektive aktører; Rigsrevisionen, ministerier og Statsrevisorerne. Alle udgøres de af n antal individer og skal, grundet kravet om metodologisk individualisme, der fortæller os, at alle sociale fænomener skal forklares ud fra individerne i de sociale fænomener (Katzenstein 1984; 31), forklares ud fra det enkelte individs handlinger. Dette er ikke umiddelbart foreneligt med analysen af Rigsrevisionen på organisationsniveau. Og derfor tages der forbehold for den metodologiske individualisme ved at anskue de tre aktører som enhedsaktører med den heroiske antagelse, at alle beslutningstagere har samme nyttefunktion, eller at der i hvert fald kan ses bort fra de enkelte beslut-

egennyttemaksimerende individ (Mill 1836; 321). Begrebet opstår dog som en reaktion på Mills arbejde (Persky 1995; 222)

²⁶ Kritikken inddeles typisk fire kategorier i; i) *Bounded rationality*, ii) *sociological critique*, iii) *psychologists' arguments* j) *critique from mainstream political science* (Ward 2002; 71-83).

ningstageres eventuelle forskellige nyttefunktioner (Nannestad 1991; 422, Goul Andersen & Albrekt Larsen 2004; 29)²⁷.

Efter at have opstillet præmissen om at forstå Rigsrevisionens adfærd gennem egeninteresser, er det nu øvelsen at opstille henholdsvis Rigsrevisionens, Statsrevisorernes og ministeriernes egeninteresse. For at gøre dette vender vi dog først blikket mod Rigsrevisionens omgivelser, institutionelle kontekst, som vi gennem den *bounded* rationalitets forståelse argumenterede at kunne influere qua skabelsen af alternativer for Rigsrevisionen.

3.2. Omgivelsers betydning?

Ved inddragelsen af den institutionelle kontekst lægger vi vægten på strukturerne i omgivelserne og de institutionelle forhold med det formål at nuancere forståelse af de rammer, hvori Rigsrevisionen interagerer. Sagt på en anden måde rettes fokus på den institutionelle kontekst, som definerer det rum, hvori vi anskuer relationen Statsrevisorerne-Rigsrevision i et *p-a forhold* og relationen Rigsrevisionen-ministerierne i en *spilteoretisk* forståelse, for at øge forståelsen af 'rammerne', hvori Rigsrevisionen agerer. Derfor er åbent-system perspektivet ikke en konkurrerende teoretisk forklaring, men nærmere en supplerer. Som skrevet under RCT kan det institutionelle nemlig med fordel også indtages, hvilket således kan argumenteres at ligge i forlængelse af forståelsen om *åbne rationelle systemer*, hvor omgivelserne inddrages for at forstå organisationen (March & Simon 1958, Lawrence & Lorsh 1967, Jespersen 1996; 105, for overblik se Child 1972)²⁸.

3.2.1. Institutionel stabilitet

Åbent-system perspektivet antager grundlæggende, at organisationer må have "ny energi" udefra for at overleve, typisk forstået som ressourcer i form af; *penge, ansatte eller legitimitet*. Dog kan den institutionelle kontekst være så stabil og deraf fordrer minimal interaktion med omgivelserne, hvilket gør en organisation stort set uafhængig. Indenfor åben-system perspektivet påpeger en teori, at faste politiske og økonomiske rammer helt kan sikre en organisation. Med baggrund i det institutionelle setup, som Rigsrevisionen er en del af, er det nærliggende at antage, at Rigsrevisionens institutionelle placering er så stabil, hvilket understreges af den konstitutionelle ramme (grl § 47, srl og rrl) samt Rigsrevisionens uafhængighed (rrl § 1 stk. 3), at Rigsrevisionen ikke er nødsaget til at interagere i relationerne for at pleje sine interesser. Rigsrevisionen er sikret retten til initiativ til *Større undersøgelser* (rrl § 17 stk. 2), og kun Statsrevisorerne kan derudover sætte undersø-

²⁷ Denne forståelse kan argumenteres at ligge op af et gruppeperspektiv, som netop anskuer politiske aktører som repræsentanter for gruppeinteresser (Korpi 1983). Dog er der en eksplicit forskel, idet RCT tillægger aktørerne, organisationerne, en selvstændig rolle forstået på den måde, at organisationerne ikke nødvendigvis varetager kollektivets aggregerede interesser, men snarere varetager sine egne interesser som aktør. Adskillelsen ses altså ved, at enhedsaktørens interesser ikke står tilbage for kollektivets interesser (Goul Andersen & Albrekt Larsen 2004; 29).

²⁸ Det var først i 1950'erne og 1960'erne, at omverdenen som begreb blev inddraget og fokus rettet på det komplekse samspil mellem interne organisationsforhold og omverdenen. Under udviklingen af åbent-system perspektivet, er flere "skoler" opstået – disse vil ikke blive gennemgået, for en oversigt jf. (Jespersen 1996; 107ff, Scott 2003; 107ff.)

gelder i gang (rrl § 8). Rigsrevisorloven fastsætter videre en klar procedure for den del af Rigsrevisionens arbejde, som falder indenfor *Større undersøgelser*, herunder formålet efter afgivelse af beretning (rrl § 17 stk. 1-4). Således ses det, at Rigsrevisionens arbejde i høj grad er fastlagt af formelle rammer. Disse stabile politiske rammer forklarer ifølge den politisk-økonomiske teori, at der i Rigsrevisionen ikke sker store forandringer (Zald 1970; 231). Derfor er Rigsrevisionen mindre afhængig af eller helt uafhængig af at tilpasse sig ydre forandringer (Zald 1970; 231f), hvorfor strategisk adfærd vil være mindre sandsynlig. Den anden del af dette perspektiv forholder sig til de økonomiske rammer, (Zald 1970; 231), hvorfor vi finder det interessant at vurdere rammebevillinger i forhold til Rigsrevisionens produkter. Gennem den politisk-økonomiske teori finder vi det derfor interessant at undersøge, hvorledes stabile ressourcemæssige forhold samt det institutionelle setup forklarer Rigsrevisionens adfærd.

3.2.2. Afhængighed af omgivelserne

Omvendt vægter ressourceafhængighedsteorien indenfor samme perspektiv, at organisationen reagerer på eksterne begrænsninger i sine omgivelser for at forbedre sine chancer for *overlevelse*. Og derudover antages det, at organisationen ikke blot søger at påvirke de eksterne begrænsninger for at overleve, men også kan tillægges en sådan adfærd for at forbedre sin position, således organisationen kan handle mere frit internt såvel som eksternt (Child 1972; 3, Pfeffer & Salancick 1978; 2). Baseret herpå vil det altså kunne forventes, at Rigsrevisionen ikke kun handler kontraaktivt i forhold til sine omgivelser, men også proaktivt med det sigte at styrke sine omgivelser opfattelse af sig, som værende en troværdig organisation. Specielt fremhæves tre forhold, som indfanger afhængigheden; vigtigheden, graden af eneret, samt alternative kilder (Pfeffer & Salancick 1978; 63f, 225).

Rigsrevision er på den ene side lovmæssigt sikret uafhængighed, en placering og bestemte kompetencer, men hvis ikke disse værdier sættes i forbindelse med Rigsrevisionen af omgivelserne, der udgør Rigsrevisionens relationer, så begrænses Rigsrevisionens indflydelse og mulighed for at udfylde sin kontrollantrolle. At ændre på de formelle ressourcer og Rigsrevisionens placering er vanskeligt, hvilket lovfæstelsen vidner om, men mindskes troværdigheden gennem de mere uformelle forhold, hvor loven ikke fastsætter rammen for interaktionen mellem Rigsrevisionen på den ene side og Statsrevisorerne eller ministerierne på den anden, vil Rigsrevisionen som uafhængigt kontrolorgan miste gennemslagskraft. Med andre ord kan det altså argumenteres, at rigsrevisor i høj grad må forholde sig til spørgsmålet om troværdighed i forhold til at lade organisationen modsvare omgivelsernes forhold til og forståelse af troværdighed. Vægtningen af den institutionelle kontekst kan, som vi tidligere har været inde på under RCT, med fordel kombineres med forståelse af en rationel aktør, hvorved organisationer forstås som *åbne rationelle systemer* (March & Simon 1958; 157-192). Rationalitetsforståelsen fastholdes således samtidig med det anerkendes, at faktorerne i Rigsrevisionens omgivelser også kan have en betydelig rolle på Rigsrevisionens valg og ageren (Child 1972; 10, 17). Dette hjælper os ikke alene til at opstille Rigsrevisionens interesser, men forklarer os også, at den institutionelle kontekst skal tages i betragtning, når vi søger at forstå Rigsrevisionens adfærd,

fordi der i omgivelserne dannes alternativer og eksisterer forhold, som Rigsrevisionen ikke kan tage højde for.

Rigsrevisionens interesser er dog stadig afgørende for at forstå dens adfærd, idet vi jo antager, at Rigsrevisionen handler strategisk i forhold til sin institutionelle kontekst. Derfor er det helt afgørende at opstille Rigsrevisionens interesser samt Statsrevisorernes og ministeriernes interesser, hvilket er formålet i nedenstående afsnit.

3.3. Interesser

Opstillingen af henholdsvis Rigsrevisionens, Statsrevisorernes og ministeriernes interesser baserer sig på en forståelse af nyttemaksimering hos aktørerne, men samtidig har vi vist, at andre forhold – primært i den institutionelle kontekst – kan influere på aktørernes interesser.

3.3.1. Rigsrevisionen

Det er først og fremmest en klar interesse for Rigsrevisionen, ifølge den klassiske RCT forståelse, at forfølge muligheden for at foretage kontrollen så let som muligt. Eftersom kvantiteten i outputtet, dvs. beretningerne, stort set er bestemt, i det Rigsrevisionen skal levere 1-2 *Større undersøgelser* pr. statsrevisormøde (Rigsrevisionens virksomhed 2007; p. 2), er det i højere grad muligheden for optimering i forhold til at kunne foretage kontrol. Derfor vil Rigsrevisionen søge et så konfliktløst samarbejde som muligt, hvilket primært vil rette sig mod samarbejdet med ministerierne. På baggrund heraf må det forventes, at beretningsinitieringen, -udarbejdelsen og -afgivelsen forsøges styret samt samarbejdet med ministerierne søgt.

Samarbejdet med ministerierne i selve udførelsen af forvaltningsrevisionen bygger i høj grad på troværdighed, som, i modsætning til uafhængigheden, der er lovfæstet, i lige så høj grad er et udtryk for resultatet af uformelle praksisser, som Rigsrevisionen indgår i. For at imødegå dette retter Rigsrevisionen fokus på kompetenceudvikling, således de kontrollerede accepterer og respekterer Rigsrevisionen som en fagligt kompetent revisionsmyndighed (Rigsrevisionens virksomhed 2008). Troværdighed bliver således et renommé-kriterium baseret på omgivelsernes skøn af rigsrevisionens arbejde (Lonsdale 2000; 74, Grønnegaard 2009; 30). Fagligheden er videre essentiel for Rigsrevisionen i forhold til at bevare og styrke sin gennemslagskraft overfor ministerierne, og uden denne kan det argumenteres, at Rigsrevisionens rolle minimeres (Otbo 2009; 1, Lonsdale 2000; 74). Dette understreges af, at Rigsrevisionen for at have den nødvendige anseelse og respekt hos de kontrollerede nødvendigvis må opfattes som ikke blot faglig funderet, men også kompetent i det arbejde, der udføres (Grønnegaard 2009; 27ff). Det ses da også i en nylig gennemført kundeundersøgelse, at de revideredes opfattelse af fagligheden i Rigsrevisionen ses som et bærende element i arbejdet (Rigsrevisionen Kundeundersøgelse 2009; 17ff). På denne måde bliver faglighed og troværdighed interesser, som er med til at sikre, at Rigsrevisionen kan udføre sin kontrolfunktion, hvilket ligger i forlængelse af interessen om at foretage kontrollen så gnidningsløst som muligt.

Vender vi blikket tilbage til de andre interesser, som udspringer af mere konstitutionelle eller organisatoriske forhold, er uafhængigheden interessant, fordi den også kan være et middel for Rigsrevisionen til at optimere sin mulighed for kontrol. Uden uafhængighed vil Rigsrevisionens troværdighed nemlig heller ikke være til stede, idet Rigsrevisionen derved vil kunne influeres, hvilket kan skabe mistro til arbejdet i Rigsrevisionen (Otbo 2009; 3, Pollitt 2003; 165). Uafhængigheden gælder således i forhold til både Statsrevisorerne samt i kontrollen af ministerierne og må ses som en uundværlig værdi for Rigsrevisionen at værne om, da Rigsrevisionen kun forbliver unik i sit virke, hvis uafhængigheden opretholdes (Funnel 2003; 126).

I Rigsrevisionens relation til offentligheden, herunder den enkelte borger, ligger der også en interesse i at fremstå som en troværdig og uafhængig kontrolinstans, altså fremstå som vagthunden, der kritiserer uhensigtsmæssige forhold i regeringens forvaltning af ressourcerne og på denne måde markere sin uafhængighed og mandat til kontrol af en ansvarlig regeringsførelse (Pollitt 2003; 165, Dye 2009; 8). I denne sammenhæng kan Rigsrevisionens interesser siges at være flersidede. Dette fordi en interesse i at markere sig offentligt for at manifestere sig som uafhængig og slagkraftig, kan betyde at uafhængigheden samtidig udfordres, da der her også er en fare for at Rigsrevisionen inddrages i det politiske miljø (Roberts & Pollitt 1994; 533, Grønnegaard 2009; 45).

3.3.2. Statsrevisorerne

Statsrevisorernes interesser kan også argumenteres at overstige interesserne som ses af det af Grundloven definerede formål, nemlig at revidere og kontrollere. I forlængelse af de konstitutionelle pligter har Statsrevisorerne dog i første omgang interesse i, at Rigsrevisionen nyder anerkendelse og respekt for sin faglighed, således Statsrevisorerne kan bygge deres bemærkninger til *Større undersøgelser* på et så oplyst grundlag som muligt for herved at modsvare det konstitutionelle formål på bedste vis.

Derudover kan det også argumenteres, at Statsrevisorerne skal ses som politisk aktør, der agerer i en politisk arena, hvor de søger at fremhæve egne eller partipolitiske sager. Som vi kort har berørt tidligere, er Statsrevisorer indstillet af hvert sit parti og valgt af Folketinget, hvorfor vi ikke må se bort fra eventuelle politisk motiverede interesser (Knudsen 2000; 16). Statsrevisorerne kan på trods af deres rolle som uafhængige, derved ikke udelukkende forventes at agere i henhold til det konstitutionelle formål. Til at imødegå denne afvigelse bygger Statsrevisorerne sine beslutninger på konsensusprincippet, som har det formål at lægge de partipolitiske skel til side (Knudsen 2001; 151, Grønnegaard 2009; 3). For influeres Statsrevisorerne i for høj grad af politiske motiverede interesser, vil dette have konsekvenser for Statsrevisorernes position som uafhængigt kontrolorgan (ibid.). Det vil sige, at Statsrevisorerne kan søge opmærksomhed gennem afgivelsen af bemærkninger til Rigsrevisionens beretninger, dog begrænser konsensusprincippet rammerne for denne søgen. I forlængelse heraf har Statsrevisorerne en interesse i offentligheden, navnlig i forhold til borgerne og herfor også medierne for at kommunikere til borgerne. Dette grundet deres politiske ophav, hvor de politiske interesser i Statsrevisorkollegiet også kunne afføde nogle interesser vedrørende synlighed i mediebilledet hos Statsrevisorerne (Knudsen 2001; 143f). Statsrevisorernes beføjelser til at igangsætte *Større undersøgelser*

og derved begrænse Rigsrevisionens autonomi i forhold til *Større undersøgelser* giver netop mulighed for at pleje interessen om mediemæssigt og derved offentlighedens fokus. Dette står i modsætning til Rigsrevisionen, som ikke i samme grad agerer i en politisk arena eller nødvendigvis har grundlag for at søge det mediemæssige fokus. Der ses således nogle divergerende interesser de to aktører imellem. Interessekonflikten ligger dog også internt i Statsrevisorerne. Dette fordi Statsrevisorerne nok kan forfølge politiske interesser, men samtidig har interesse i at bevare Statsrevisorerne samt Rigsrevisionens troværdighed, fordi begge institutioner er afhængige af troværdighed i henhold til at udføre sin konstitutionelle rolle. I hvor høj grad de forskellige interesser søges, finder vi derfor interessant at undersøge.

3.3.3. Ministerierne

Ministerierne tager udgangspunkt i at beskytte og pleje ministerens og derved ministeriets interesser. Ministerens primære interesse retter sig mod at sikre genvalg, hvilket blandt andet sikres ved at fremstå ansvarligt i forvaltningen af statens midler (Busck 1988; 44). Idet ministeriet risikerer kritik ved en *Større* undersøgelse kan det tænkes, at man i ministeriet møder kontrollen modvilligt. Dette både fordi ministeren risikerer kritik, men også fordi kritikken kan føre til nye eller anderledes måder at forvalte på. Ministeriet kan i værste fald blive udstillet som udførende deres arbejde på utilfredsstillende vis, hvilket selvsagt ikke er i deres interesse (Justesen & Skærbæk 2005; 323, 335, 2010; 24). Kontrollen i sig selv kan derfor argumenteres at indeholde nogle interessekonflikter Rigsrevisionen og ministerierne imellem. Ministeriet er dog af rigsrevisorloven forpligtet til at lade sig revidere (rrl § 4), men muligheden for at influere på processen eksisterer til stadighed (Justesen 2008; 130f).

Ministerierne kan også have nogle differentierede interesser i forhold til det politiske niveau. Under udarbejdelsen af en beretning arbejder Rigsrevisionen relativt tæt sammen med det reviderede ministerium, og ministeriet er som nævnt ikke uden muligheder for at influere på beretningens indhold, da ministeriet i den indledende fase typisk inddrages i forhold til at tilrettelægge undersøgelsen (Justesen 2008; 130ff, Rigsrevisionens Kundeundersøgelse 2009; 21f). Det er her forventeligt, at ministeriet vil søge at påvirke beretningsudførelsen, så disse stilles i bedst muligt lys i beretningskonklusionerne. Derfor er det i udpræget grad i ministeriets interesse at søge samarbejdet med Rigsrevisionen i denne fase. Ministeriet vil dog også have nogle andre interesser i dette samarbejde, da ministeriet ikke som Rigsrevisionen kan kategoriseres som en politisk og parlamentarisk uafhængig institution, tværtom. Ministeriet vil være bevidst om sin rolle i en politisk kontekst og derfor beskytte de interesser, der følger af en sådan placering. Sagt på en anden måde kan de politiske interesser, der er til stede i ministeriet være modsatrettede selvsammes samarbejdsinteresser. De politiske interesser vil i denne situation modarbejde Rigsrevisionens tidligere fastslåede interesser vedrørende troværdighed og faglighed i udførelsen af revisionsarbejdet, hvilket er spændende at belyse i analysen. I nedenstående boks opsummeres henholdsvis Rigsrevisionens, Statsrevisorerne og ministeriernes egeninteresser. Og vi kan nu gå til de konkrete teorier.

Egeninteresser

Rigsrevisionen; uafhængighed, faglighed, troværdighed.

Statsrevisorerne; uafhængighed, politiske interesser, medieomtale.

Ministerier: genvalg af minister, beskyttelse mod kritik, indflydelse på beretningsindholdet.

3.4. Statsrevisorerne og Rigsrevisionen i et p-a forhold

Generelt set opstår et principal-agent forhold, når en aktør (agenten) handler på en anden aktørs vegne (principalen) (Miller & Moe 1986; 175, Jensen & Meckling 1976; 309). Vi har tidligere beskrevet, at der i forholdet mellem Statsrevisorerne og Rigsrevisionen uddelegeres kompetencer til Rigsrevisionen fra Statsrevisorerne, hvorfor det er interessant at anskue relationen mellem Rigsrevisionen og Statsrevisorerne gennem et p-a perspektiv. Teorien²⁹ er inspireret af den økonomiske teori, herunder incitamentstankegangen, og bygger, i forlængelse af vores approach, på forståelsen af rationelle aktører. Der eksisterer to teoriretninger³⁰ indenfor p-a perspektivet, nemlig normativ principal-agent teori og positiv agency teori (Jensen 1983; p. 334). Specialet lægger sig op af den positive agency-retning, fordi relationerne mellem aktørerne anskues i et p-a forhold med det formål at analysere udviklingen i Rigsrevisionens handlinger med antagelsen om nyttemaksimering for både Rigsrevisionen og Statsrevisorerne.

²⁹ Teorien blev oprindeligt udviklet til at analysere forholdet mellem ejere og ledere af virksomheder (Berle og Means 1932, Barnard 1938). Derfor er det også nødvendigt at forholde sig til, hvorledes principal-agent teorien kan overføres på den parlamentariske styringskæde. I midthalvfemserne blev der for alvor taget initiativ i Europa til at overføre principal-agent perspektivet på det parlamentariske demokrati, altså på relationerne mellem vælgerne og de folkevalgte, som således blev tolket i et delegations- og ansvarsperspektiv (Döring 1995, Strøm 1995, Rasch 2000, Damgaard 2000; 266, Damgaard 2003a; 18, Bergman et al 2000; 257). Dette blev gjort som led i et komparativt forskningsprojekt om parlamenternes situation i vesteuropæiske lande foranlediget af Herbert Döring (1995) med fortaleren Kaare Strøm som primus motor (Strøm, 1995). Strøm argumenterede for, at mange af de traditionelle genstande for analyse i statskundskaben som parlamenter, partier og politik med fordel kunne analyseres under en helt ny synsvinkel, nemlig rational-choice modeller fra den ”ny-institutionelle” revolution. Strøm agiterede videre for, at parlamentarisk demokrati er kendetegnet ved en forfatningsmæssig delegation af autoritet, mere eller mindre idealtypisk (Strøm 1995; 52f, 2000; 266ff). Strøms hovedfokus er forholdet mellem parlament som principal og regering som agent og de ”agentproblemer”, som heri kan opstå (Strøm 1995; 60). Dette perspektiv bruges af Damgaard (2003a, 2003b), der er en del af den danske magtudredning. Damgaard anvender P-A perspektivet til at problematisere og senere finde løsninger på forholdet mellem vælgere, parlament og regering. Og netop denne tilgang projiceres på dette speciales problemstilling.

³⁰ Diskussions hovedtræk går på, hvorvidt teorien foreskriver, hvordan en kontrakt maksimerende principalens nytte bør udformes og på denne måde virke handlingsvejledende, den normative, og på den anden side tolkes som værende positiv ved at beskrive, hvordan en kontrakt udformes for at give maksimal nytte. Herved lader tolkningen af teorien bestemme tilgangen, for mere se Eisenhardt (1989) og Knudsen (1997).

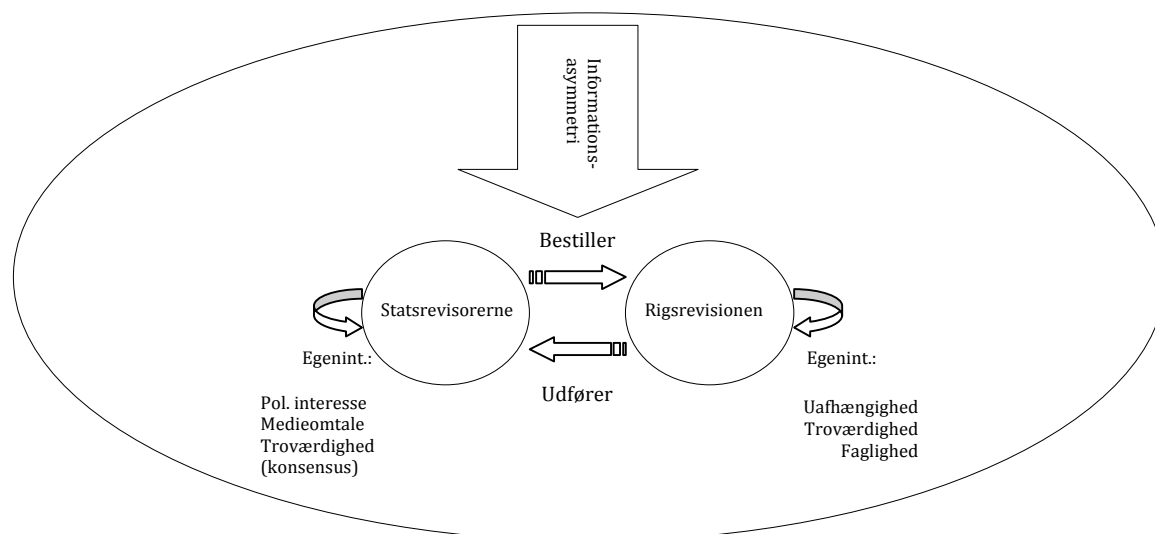
Mere konkret vedrører p-a teorien spørgsmålet om, hvordan en *principal* (Statsrevisionen), en foresat, kan få en *agent* (Rigsrevisionen), en repræsentant, der inden for en mere eller mindre fastlagt ramme er bemyndiget til at handle på principalens vegn, til at handle i overensstemmelse med principalens mål (Miller & Moe 1986; 183, Damgaard 2003a; 18, Damgaard 2003b; 216, Bregn 2007; 111). Teorien forholder sig til delegation af kompetencer og ansvaret ved at modtage kompetencer og påpeger mulige problemstillinger, når Statsrevisorerne, som besidder kompetencen delegerer denne videre til Rigsrevisionen – ifølge teorien er motiverne for denne delegering ikke de væsentligste, men kan være alt fra ressourcespørgsmål til ekspertviden hos agenten (Miller & Moe 1986; 176). I forholdet mellem Statsrevisorerne og Rigsrevisionen er grunden til delegeringen heller ikke det væsentligste, snarere betydningen og de mulige konsekvenser heraf. Til gengæld for de delegerede kompetencer forventes det, at Rigsrevisionen agerer ansvarligt og kan stilles til regnskab over for Statsrevisorerne, men grundet aktørernes forskellige agenda kan vi ikke forvente, at Rigsrevisionen udelukkende vil handle på vegne af Statsrevisorernes interesser. Under lokaliseringen af egeninteresser har vi da også fået interesser, som ikke umiddelbart harmonerer. Blandt andet har Rigsrevisionen ikke et politisk bagland at tage hensyn til som Statsrevisorerne. Der opstår således agentproblemer, fordi Rigsrevisionen ikke udelukkende handler i Statsrevisorernes interesse (Strøm 2000; 270) – dem ser vi nærmere på nu.

For det første kan det være et problem, at Rigsrevisionen ikke har som formål at præstere den størst mulige arbejdsydelse, hvilket jo er principalens ønske. Den negative nytte (disutility) forbundet med at præstere ekstra vil ifølge teorien styre Rigsrevisionen fra at gøre dette, hvilket jo ikke stemmer overens med ønsket om mest mulig kontrol fra Statsrevisorernes, samt Folketingets side. Overordnede kommer dette til udtryk ved, at Rigsrevisionen handler med udgangspunkt i sine interesser om at gennemføre kontrollen så gnidningsløst som muligt (Strøm 1995; 61f, Miller & Moe 1986; 175). Eksempelvis vil Rigsrevisionens arbejde lade sig styre af ønsket om at maksimere sin uafhængighed betydende, at rigsrevisor søger ikke at lade sig styre af Statsrevisorerne. Dette for i høj grad selv at kontrollere outputtet. Men netop på dette punkt kan Statsrevisorerne som den eneste påvirke Rigsrevisionens uafhængighed ved at igangsætte *Større undersøgelse*, hvilket således strider i imod Rigsrevisionens ønsker. I p-a forholdet anskues således to aktører, som kan have divergerende interesser betydende, at aktørerne kan modarbejde hinanden. Hvor Rigsrevisionens formål er at kontrollere de *Større undersøgelser* for at pleje uafhængigheden af Statsrevisorerne samt kontrollere outputtet, er Statsrevisorernes interesse på den anden side at tage emner op og afgive kritik, som skaber mediemæssig opmærksomhed.

Et andet forhold som kan have en effekt på relationen er *asymmetrisk information*. Informationsasymmetri forstås på den måde, at aktørerne ikke besidder samme grad af information, hvilket kan skabe problemer i relationen, eksempelvis fordi Rigsrevisionen kan holde oplysninger tilbage, som enten vil kunne have gavnet kontrollen eller ført til yderligere kontrol. Statsrevisorerne besidder således ikke samme grad af information som Rigsrevisionen, hvilket giver Rigsrevisionen en fordel i styringen af forvaltningsrevisionen.

Først og fremmest fordi Statsrevisionen derved ikke opnår fuld information, om de handlinger Rigsrevisionen foretager sig og grundlaget herfor, og for det andet fordi Rigsrevisionen kan vælge at bruge sin merinformation og viden til at handle strategisk, eksempelvis ved ikke at påbegynde en *Større undersøgelse* på trods af behovet herfor (Kiewet & McCubbins 1991; 23, Bregn 2003; 45). Derudover kan den asymmetriske information give et forkert vurderingsgrundlag af Rigsrevisionen fra Statsrevisorernes side, simpelt hen fordi de ikke har samme indsigt i de forhold som Rigsrevisionen indgår i, og hvad Rigsrevisionen foretager sig. Dette forhold kan også være i spil, når Statsrevisorerne afgiver deres bemærkninger til beretningerne, hvor disse godt nok baseres på Rigsrevisionens arbejde, men uden Statsrevisorerne har samme informationsniveau. Asymmetrien kan resultere i nogle mere eller mindre tilfældige mekanismer, som kan skabe *usikkerhed* om Rigsrevisionens indsats samt resultaterne heraf. Derved kan Rigsrevisionens beretningsresultater blive genstand for vurderinger baseret på tilfældige forhold, hvilket Rigsrevisionen ingen indflydelse har på, eller som Statsrevisorerne ikke har kunnet forudsige eller observere for den sags skyld (Kiewet & McCubbins 1991; 25).

Pointen i disse problematikker er, at Rigsrevisionen kan skabe sig fordel af den gunstige position, det er at have mere viden, og derved kan udnytte situationen til at arbejde mindre end ellers, eller mere generelt arbejde med udgangspunkt i egne interesser, som uafhængighed og troværdighed. P-a teorien operer med begrebet *moral hazards*, som er en samlebetegnelse for disse mekanismer³¹. Forholdet kan med fordel illustreres;



Figur III) Relationen mellem Statsrevisorerne og Rigsrevisionen med mekanismer og interesserne, som styrer aktørerne.

³¹ Principal-agent teorien tilbyder en række af forslag til instrumenter, der har det formål at reducere "agentproblemer" – disse instrumenter bygger på den grundlæggende forståelse, at agenten skal have incitamenter, som sikrer, at når agenten maksimerer sin nytte, så maksimeres principalens nytte også, for henvisninger se bl.a. Kiewet & McCubbins 1991; 27ff, Bregn 2003; 46, Bregn 2007; 117.

Figur III viser os, at aktørerne nok kan have de samme interesser, grundet deres tætte institutionelle placering og samme formål om at kontrollere regeringen, men at der i forholdet også kan spores *moral hazards*. Statsrevisorernes interesse i at få fuld information for at kontrollere på et fyldestgørende grundlag samt afgive kritik med potentielt fokus på at skabe opmærksomhed om sig selv, kan nemlig skabe *moral hazards*, i det Rigsrevisionen på trods af at besidde den egentlig kontrolopgave agerer ud fra nogle uafhængigheds- og troværdighedsinteresser, som potentielt konflikter med Statsrevisorernes interesse i medieomtale. Dette kan føre til et scenarium, der leder til spørgsmålet om, hvor meget kontrol Rigsrevisionen ønsker at foretage i form af at angive forhold af stærk kritisabel karakter, hvis dette – som i tilfældet med *Beretning om pris, kvalitet og adgang til private sygehuse* – kunne bringe dem i mediernes søgelys i negativ forstand. På den anden side vil en sådan forsømmelse i tilfælde af, at denne kommer i offentlighedens søgelys være ensbetydende med en offentlig underminering af Rigsrevisionens virksomhed og interesser vedrørende troværdighed og integritet. I samme sag blev Statsrevisorernes politiske interesser også ganske godt illustreret, i det den uenighed, der kunne observeres internt hos Statsrevisorerne, havde regeringspartiernes repræsentanter på den ene side og oppositionens repræsentanter på den anden. Selvom uenighed mellem Statsrevisorerne er en sjældenhed og et ekstremt eksempel på partiinteresserne i denne institution (Knudsen 2001; 150), illustrerer eksemplet ganske godt, hvordan der i p-a forholdet kan være mekanismer, *moral hazards*, som gør det muligt (og ønskværdigt) for Rigsrevisionen og Statsrevisorerne at agere efter sine egeninteresser. Således bliver det interessant at undersøge om der eksisterer diversitet mellem *Større undersøgelser* initieret af henholdsvis Statsrevisorerne og Rigsrevisionen og diskuterer, om en eventuel forskellighed kan forklares gennem aktørernes divergerende interesser.

3.5. Rigsrevision og ministerier i en spilteoretisk forståelse

Det blev tidligere fastslået, at relationen mellem Rigsrevisionen og de enkelte ministerier ikke kan anskues i et p-a forhold, fordi der ingen klar delegering af kompetence er, snarere er det interessant at anskue relationen som et spil, fordi begge aktører besidder ganske forskellige interesser, som hver part søger at beskytte. På denne måde vil relationen være præget af en adfærd, hvor aktørerne som udgangspunkt vil modarbejde hinanden, når deres interesser støder sammen. Relationen er overordnet veldefineret, det være sig i de institutionelle strukturer og kommunikationsveje, men, som vi har set tidligere, overlades der til stadighed et rum i relationen, hvori aktørerne frit kan efterstræbe sine egeninteresser, hvorfor forholdet er spændende. Spilteorien er et nyttigt teoretisk perspektiv at anlægge, når vi skal forstå Rigsrevisionens adfærd i interaktionen mellem Rigsrevisionen og ministerierne, idet vi på baggrund heraf kan opstille mulige handlingsmønstre i dette rum.

Prisoners Dilemma³²

For at forstå spilteorien og sætte den i specialets kontekst, er vi nødt til at præcisere præmisserne i teorien. De færreste situationer, og heller ikke relationen mellem Rigsrevisionen-ministerierne, indebærer et klassiske nulsumsspil, som defineres ved, at hvad der vindes af den ene spiller nødvendigvis må tabes af den anden spiller. Selvom nulsumsspillet optræder sjældent, så udvikles spilteorien med udgangspunkt i principperne for nulsumsspillet, fordi den ene spillers strategivalg influerer den andens.

Det gør sig også gældende for Prisoners Dilemma (PD), som kan ses som en abstrakt formulering af en meget typisk social situation, hvor spillerne lader deres handlinger styre af en rationel opfattelse af situationen og modspilleren. Teorien udvikles i første omgang i henhold til ét spil, men er mere relevant, når antagelserne forholder sig til gentagne spil mellem aktørerne, hvilket jo gør sig gældende i Rigsrevisionen-ministerium relationen. I et gentaget spil med samme aktører baseres, udover aktørernes egeninteresser, aktørernes valg af strategi også på hukommelsen af den anden aktørs tidligere handlinger, hvorfor strategien bliver påvirket af den anden aktør (Axelrod 1997; 15f). Dette er grundpræmissen for spillet mellem Rigsrevisionen og ministerierne, men inden vi bruger teorien til at forklare mulige handlingsmønstre, er det nødvendigt at opstille de nærmere karakteristika, som gør sig gældende for spillet mellem Rigsrevisionen og ministerierne.

Spillets karakteristika

Først og fremmest analyseres et spil, som i spilteoretiske termer gentages uendeligt³³, eftersom aktørerne jævnlige indgår i interaktioner med hinanden og intet tyder på, at dette ændres i den umiddelbare fremtid. Dog skal der i forhold til det gentagne spil tages to forbehold.

For det første sidder ministrene i de enkelte ministerier ikke uendeligt, eftersom der minimum hvert fjerde år skal udskrives valg, hvilket naturligt kan give en ny regering med nye ministre – dog ses der en hvis form for kontinuerlighed og en dansk regering har i de seneste årtier siddet omkring eller over 7 år³⁴. Og for det andet rokeres eller udskiftes ministre, med jævne mellemrum, hvilket gør, at spillet mellem Rigsrevision og ministerierne ikke udelukkende er en gentagelse af spillet med de samme aktører. Udskiftningen går selvfølgelig også den anden vej, idet Rigsrevisionen også oplever af- og tilgange, både

³² De spilteoretiske begreber har sin oprindelse i Minmax teorien formuleret i 1928 af John von Neumann, hvori han beskrev, hvordan spillere i et *to-aktør-spil* løser den konflikt, der nødvendigvis opstår i et spil, hvor den/det der vindes af en spiller, nødvendigvis må tabes af en anden, også kaldet nulsumsspil (Morrow 1994; 75, Rasmusen 1989; 103f). De første tanker og teorier omhandlende aktørers ageren i afgrænsede spilsituationer omhandlede matematiske og økonomiske problemer og situationer, men i 1960'erne og 1970'erne blev spilteorien i højere grad omfavnet af politologien, og i det hele taget blev spilteorien udbredt til analyse af sociale sammenhænge (Morrow, 1994, p. 2f; Luce & Raiffa, 1989, p. 3).

³³ Begrebet uendeligt bruges teoretisk for at skelne mellem eksempelvis 10 gentagelser og et ikke kendt (uendeligt) antal gentagelser. Hvis spillerne ved, at den næste gentagelse er den sidste, vil dette influere på deres strategi, da de ikke har noget incitament for samarbejde (Axelrod, 1984, p. 10).

³⁴ Lokaliseret på Statsministeriets hjemmeside: http://stm.dk/_p_7812.html

hvad angår rigsrevisor³⁵ samt den enkelte medarbejder. Som modvægt til udskiftningen af politikere, ses der en større stabilitet i embedsmandsværket (Damgaard 2003; 132f). Betydningen af de forekomne aktørudskiftninger for det spil, der spilles mellem Rigsrevisionen og regeringen, herunder de enkelte ministerier, antages ikke at have en væsentlig effekt. Dette først og fremmest fordi regeringen samlet set er bekendt med, at spillet med Rigsrevisionen skal spilles mellem 15-20 gange årligt, og at embedsmændene kan forventes at besidde deres stillinger (eller lignende stillinger indenfor ressortministeriet) over en længere periode, hvilket ifølge teorien giver incitament til at samarbejde på længere sigt (Axelrod 1984). I forhold til de enkelte ministre, som i højere grad kommer og går relativt set, så vægter det faktum, at de hver i sær ikke kender længden på perioden som minister, hvilket må siges at være et argument for, at risikoen for konfliktstrategien ikke hæves væsentligt – valget mellem samarbejde og konflikt vender vi tilbage til nedenfor.

Med disse forbehold in mente ses det videre, at spillet er kooperativt, hvilket betyder, at der er visse fastsatte regler og aftaler mellem Rigsrevisionen og ministerierne (Hovi & Rasch 1994; 39) – dette udtrykkes klart i den kontradiktoriske procedure, som fastsætter regler for kommunikationen og interaktionen. På den anden side ligger der i relationen også et rum, hvor aktørerne mere eller mindre frit kan agere i. Først og fremmest har ressortministeriet under udarbejdelsen af beretningen en vis mulighed for at påvirke designet og indholdsdelen af beretningen, fordi Rigsrevisionen tager ministeriets embedsmænd til råds. Videre kan spillet mellem aktørerne efter offentliggørelse foregå i offentligheden udenfor det af den kontradiktoriske procedures fastsatte regler. Spillet må dog stadig karakteriseres som værende kooperativt, idet Rigsrevisionen og ministerierne er bundet af en fast procedure for interaktion.

Informationsasymmetri er det sidste karakteristika, som vi vil fremhæve. Dette eksisterer tydeligt mellem ministeriet og Rigsrevisionen, og kan påvirke spillet (Rasmusen 1989; 119f). I udgangspunktet har Rigsrevisionen ret til at besidde samme grad af information som ministeriet. I praksis er denne vidensdeling dog mere vanskelig, fordi Rigsrevisionens medarbejdere på kort tid skal informeres om ganske komplekse institutioner og komplicerede forhold. Dette skal gøres af ministeriet selv, hvorfor måske ikke tilbageholdelse af informationer, men i hvert fald faren for manglende overdragelse af informationer tydeligt er til stede. Der ses altså et klart afhængighedsformål til ministerierne for Rigsrevisionens vedkommende, for at kunne foretage revisionen og kontrollen på et fuldstændigt grundlag. Det er også her værd at have for øje, at ministeriet i en given situation kan have interesser i at bibeholde informationsasymmetrien, hvilket kan være med til at forklare aktørernes valg af strategi i spillet (Rasmusen, 1989, p. 133ff).

Et spils udfald

Spillet kan på baggrund heraf opstilles. Vi har således med et uendeligt gentaget og kooperativt spil med to aktører, der hver besidder to strategier baseret på egeninteresser at gøre, hvilket giver 4 mulige udfald (Hovi & Rasch 1994; 37). Nedenstående tabel indfan-

³⁵ Henrik Otbo har været og er rigsrevisor i perioden fra 1995 og til nu. Jørgen Mohr var rigsrevisor før Otbo i perioden 1985-1995, og inden ham var Jørgen Bredsdorff i perioden 1976-1985 (Christensen 1998; 67).

ger de mulige udfald, som én given spilsituation mellem Rigsrevisionen og ministerierne kan give.

		Ministerierne (M)	
		Strategier	
Rigsrevision (RR)	Samarbejde	RR=3, M=3 (1) Spillerne deler gevinsten ved gensidigt samarbejde.	RR=0, M=5 (2) RR får ikke gevinst, idet gevinsten gives til M for at bryde samarbejdet.
	Konflikt	RR=5, M=0 (3) M får ikke gevinst, idet gevinsten gives til RR for at bryde samarbejdet	RR=1, M=1 (4) Straffen for at begge spillere bryder samarbejdet

Figur IV) Spilscenariet mellem Rigsrevisionen og ministerierne

Figur IV viser, at det optimale udfald af spillet set i et samlet nytteperspektiv er felt 1, hvor Rigsrevisionen og ministerierne begge samarbejder – her er således paretooptimalitet. I et givent spil vil begge rationelle aktører dog vælg at konflikte for at optimere deres udbytte resulterende i felt 4 med den konsekvens, at den samlede nytte minimeres, suboptimalitet. Rigsrevisionens mulighed for at konflikte ligger på to niveauer; indenfor og udenfor de formelle rammer. Indenfor de formelle rammer er Rigsrevisionen af loven sikret at få alle tænkelige relevante dokumenter, viden etc. udleveret af ministeriet, men derudover tages ministerierne også med på råds i udarbejdelsen, eksemplificeret gennem sidste fase af beretningsudarbejdelsen, hvor beretningen sendes i høring i ministeriet. Her er det muligt for ministeriet at fremsige indvendinger, og netop hvorvidt Rigsrevisionen lytter hertil eller ej, er et udtryk for strategivalg. Generelt har rigsrevisor ift. udarbejdelsen løbende mulighed for at bryde de forventninger, som der kan ligge i et ministerium, hvilket vil være en konflikt, fordi ministerierne opfatter dette som et brud på en ellers gængs praksis. Ligeså har ministerierne mulighed for løbende at bryde praksisserne under udarbejdelsen, det være sig i overdragelse af informationer, faglig sparring etc., hvilket vil være et konfliktvalg.

På det uformelle plan er det muligt for begge aktører at benytte sig af offentligheden for at drage fordel for at beskytte sine interesser. Eksempelvis kan en minister under udarbejdelsen af en beretning under vedkommendes ressource vælge at informere offentligheden om sin side af problemstillingen, som Rigsrevisionen undersøger, eller proaktivt foretage initiativer, som løser den problemstilling, som Rigsrevisionen påpeger. Hermed vil ministeren fremstå i et bedre lys, hvilket kan pleje interessen om genvalg, fordi ministeren derved fremstår handlekraftig. Omvendt kan det også tænkes, at Rigsrevisionen vil søge offentlighedens opmærksomhed under udarbejdelse af en beretning for at manifestere sin uafhængighed og position som uafhængig kontrollant af ministerierne. Dette er blot eksempler på mulige konfliktscenarier, men vi kan selvfølgelig forvente flere og nok også mere sofistikerede måder at søge konflikten på for at pleje sine interesser fra henholdsvis Rigsrevisionen og ministeriernes side.

I spilteorien opstilles en række forskellige mekanismer, som kan forventes at influere på spillernes valg af strategi. Spørgsmålet er dog, om og i givet fald hvilke mekanismer som der kan forventes i spillet mellem Rigsrevision og ministerier. Mekanismerne kan forventes at gøre sig gældende grundet følgende karakteristika for spillet; uendelig gentaget, kooperativt og de informationsasymmetriske forhold. I nedenstående afsnit ser vi nærmere på disse mekanismer, og hvorledes de kan tænkes at påvirke Rigsrevisionens og ministeriernes valg af strategi.

Mekanismer i spillet

Gentagne spil har den konsekvens, at der tilføjes nogle mekanismer i spillet, hvorved der ændres på forudsætningerne for spillet og spillernes valg af strategi i modsætning til et enkelt spil (Morrow 1994; 267f). Lad os se nærmere på, hvordan det kan aflæses i form af mulige aftaler mellem Rigsrevision og ministerierne, øget tillid til hinanden og i det faktum, at Rigsrevisionen har øgede information om ministeriernes præferencer og ønskede udfald af spillet, og vice versa (Axelrod 1984; 10f). Pointen er, at Rigsrevisionen og ministerierne vil lære af tidligere spillede spil, hvor de blev straffet for at bryde samarbejdet (konfliktstrategi) og ende i suboptimal situation med det resultat, at de forsøger at opnå den paretooptimale gennem en samarbejdsstrategi fra begge aktører (Axelrod 1984; 173ff, Morrow 1994; 263). Den største samlede nytte, der her opnås, giver Rigsrevisionen og ministeriet incitament til at samarbejde, og vil derfor sikre en stabilitet i relationen. Fordi aktørerne anses som rationelle, vil de på et tidspunkt blive fristet til at bryde samarbejdet med det formål at sikre sig 'gevinsten' ud fra en forventning om, at modspilleren vil samarbejde, se felt 2 (i tilfælde af ministeriet bryder samarbejdet) og 3 (i tilfælde af Rigsrevisionen bryder samarbejdet). Rigsrevisionens interesse vedrørende opretholdelse af uafhængighed kan eksempelvis være et incitament for denne til at bryde samarbejdet med ministeriet og manifestere sin uafhængige kontrolfunktion.

Dette fordi det er en grundforudsætning i spilteorien, at spilleren vil søge den *dominerende strategi* i forhold til modstanderen, altså den strategi som tager bedst muligt højde for modspillerens eventuelle træk (Binmore 1990; 50). På denne måde vil Rigsrevisionen, hvis den konflikter for at beskytte nogle uafhængighedsinteresser, mens ministerierne samarbejder, maksimerer sit output i højere grad end ved samarbejde, og derved vil Rigsrevisionen maksimere sine interesser vedrørende troværdighed og uafhængighed. Dog må der for Rigsrevisionen forventes en gengældelse fra regeringen i form af brudt samarbejde i efterfølgende spil – og vice versa. Gengældelse³⁶ eller *reciprocity* bliver herved et centralt element i det gentagne spil (Axelrod 1984; 5, 173, Morrow 1994; 264).

I og med, der foreligger nogle gengældelsesmekanismer, betyder det også, at en konfliktstrategi fra den ene part i spillet kan give nogle uintenderede gengældelseeffekter i de efterfølgende spil, hvilket kan give en konfliktstrategi et ekko i den følgende interaktion (Axelrod & Wu 1997; 34). Hvis eksempelvis ministeriet søger konflikten vil Rigsrevisionen

³⁶ Denne form for strategi kaldes også i spilteorien Tit for tat. I dette navn ligger netop den forståelse, at en spillers træk bliver gengældt af den anden spiller i det efterfølgende spil.

nen i det efterfølgende spil gøre gengæld og vælge konfliktstrategien, hvilket kan få ministeriet til videre at konflikte etc. På denne måde kan balancen i spillet i samarbejdsrelationen på trods af en viden om tidligere spils samarbejde og heraf en hukommelse vedrørende modstanderens ønske om samarbejde, skabe en uhensigtsmæssig række af spil med konflikt mellem de to spillere. Det kan i samarbejdsrelationen mellem ministerium og Rigsrevision illustreres ved, ministerierne kan undlade at udlevere oplysninger, der kan skade ministeriets politiske interesser, hvilket, når Rigsrevisionen ser konfliktstrategien i ministeriet, vil få denne til at søge samarbejdet med ministeriet i mindre omfang, idet der er opstået en forventning om, at ministeriet ikke er samarbejdsorienteret, hvilket igen vil få ministeriet til at være tilbageholdende overfor Rigsrevisionen etc.

Gengældelse kan naturligt også forekomme positivt, hvilket kan forstås på flere måder. Først og fremmest vil samarbejde fra ministeriet typisk blive belønnet med samarbejde i det efterfølgende spil fra Rigsrevisionens side, og vice versa (Axelrod & Wu 1997; 34). Derudover kan spillerne også selv udvikle nogle måder at genoprette et brudt samarbejde med det formål at stabilisere relationen. Ministeriet og Rigsrevisionen vil i spillet kunne understøtte et samarbejde og beskytte det mod eksterne forstyrrelseselementer ved at indarbejde *generøsitet* og/eller *anger* i spillet. Begrebet *generøsitet* betyder i dette perspektiv, at ministeriet eller Rigsrevisionen vil acceptere en vis grad af konfliktstrategi fra modspilleren uden automatisk selv at vælge gengældelse i form af konflikt i det efterfølgende spil. Ministeriet kan på denne måde tillade at Rigsrevisionen en sjælden gang følger sin uafhængighedsinteresse ved at vælge konfliktstrategien uden, at de nødvendigvis i kraft af deres politiske interesser vil søge konflikten i det efterfølgende spil (Axelrod & Wu 1997; 34). Begrebet *anger* vil som stabilitetsmekanisme i dette spil betyde, at en spiller som ministeriet, der ud fra nogle politiske interesser vælger konfliktstrategien ikke vil gengælde den konflikt, som Rigsrevisionen vælger ud fra sine uafhængighedsinteresser på baggrund af dette træk. Rigsrevisionen viser dermed ministeriet, at det ikke var intentionen at bryde samarbejdsstrategien og signalerer et ønske om stabilitet (Ibid.). Disse situationer gør sig særligt gældende, når stabiliteten i spillet påvirkes af udefrakommende faktorer, der kan være med at skabe usikkerhed om modspillerens næste træk (Axelrod & Wu 1997; 32f). Vi nævnte tidligere ministeriernes politiske egeninteresse, der i en given situation kan være ansporet af forskellige faktorer afhængigt af konteksten og derfor være svær at forudsige i de gentagne spil. Rigsrevisionen vil således have vanskeligt ved at vide om den ustabilitet eller *støj* (Axelrod & Wu 1997; 30ff), der kan forekomme i form af konflikt fra ministeriet i et ellers stabilt samarbejde, sker som følge af et ønske om at destabilisere ved at vælge konfliktstrategien, eller denne er ansporet af udefrakommende faktorer, som ministeriet i mindre grad har været herre over. I disse tilfælde vil *anger* og *generøsitet* være bevidst valgte stabilitetsmekanismer i spillet.

Disse valgte strategier, hvor enten Rigsrevisionen eller ministeriet kortsigtet bryder med sin egeninteresse (og vælger samarbejdet) for at pleje de langsigtede egeninteresser, indarbejder tillid i spillet. Grundlæggende forstås tillid mellem aktører her som én aktør, der stoler på en anden aktør til at gøre en prædefineret handling. En spiller vil ikke have tillid til en anden spiller, såfremt denne ikke opfattes som troværdig (Levi 1998; 78). Ministerierne vil således ikke stole på Rigsrevisionen, med mindre ministeriet opfatter Rigsrevi-

sionen som en troværdig aktør, og vice versa. Det betyder, at Rigsrevisionen eller det givne ministerium vil basere sin tillid til modparten på baggrund af en evaluering af den anden aktørs tidligere handlinger. Samtidig vil fortsættelsen af et opretholdt tillidsforhold afhænge af Rigsrevision og ministeriernes evne til at pleje sin troværdighed, de to spillere imellem (Levi 1998; 78f). En vigtig pointe i tillidsforholdet mellem de to spillere er, at tillid til modstanderen altid involverer risici. Derfor vil spillerne i et rationelt perspektiv vurdere risikoen for et tillidsbrud overfor gevinsten ved at stole på modstanderen (Brennan 1998; 202-206). Det kooperative spil generer typisk også mere tillid i spillet, grundet de aftalte regler - det kontradiktoriske procedurer og rigsrevisorlovens bestemmelser om dokumentudveksling er udmærkede eksempler herpå - som spillerne kan lægge sin strategi ud fra, hvilket oftere end i det ikke-kooperative spil uden regler vil få samarbejde som konsekvens (Axelrod 1984; 11). Betingelserne for valg af strategien hos Rigsrevisionen og ministerierne er således betinget af visse fastsatte regler samt det faktum, at de spiller spillet 15-20 gange om året (Axelrod 1984; 10, Hovi & Rasch 1994; 78ff, Morrow 1994; 261f).

Tilliden i spillet kan på lang sigt også være med til at ændre spillernes præferencestrukturer. Rapaport (1974) omtaler det gentagede spils evne til at influere på egeninteresserne hos spillerne, så disse i højere grad tager højde for den anden spillers interesser. Der kan så at sige opstå et fokus i Rigsrevisionen på at imødekomme ministeriets egeninteresser på baggrund af den løbende sociale interaktion og vice versa (Rapaport 1974; 50). I spilsituationen mellem Rigsrevisionen og ministerierne kan det betyde, at Rigsrevisionen eksempelvis opnår en vis forståelse for ministeriets politiske egeninteresser, hvorfor en konfliktstrategi fra ministeriets side, på baggrund heraf, ikke nødvendigvis følges op med konflikt af Rigsrevisionen. Det skal her nævnes, at det ikke er spillernes egeninteresser, der ændrer sig, men derimod interaktionen med modspillerne, der influerer på deres rationalitetsforståelse af, hvordan de bedst opnår disse. Med andre ord søges samarbejde både af Rigsrevisionen og ministeriet mere konstant, grundet der tages højde for modspillerens interesser i spillets udfald (Ibid.). På denne måde ses mekanismer, som kan føres tilbage til forståelsen om *bounded* rationalitet, hvor vi argumenterede for vigtigheden i at tage højde for den institutionelle kontekst ved lokaliseringen af Rigsrevisionens interesser. Afvejningen af risiko kontra gevinst i det gentagne spil mellem Rigsrevision og ministerierne vil, såfremt der er indarbejdet stabilitetsmekanismer ved af valg af strategi, gøre Rigsrevisionens mere tilbøjelige til at veje gevinsten (interessevaretagelsen) større end risikoen, der er ved at have tillid til/vælge samarbejdsstrategien, hvorfor samarbejdet fordrer.

I ovenstående har vi opstillet og kontekstualiseret de konkrete teorier, som vi benytter til at belyse Rigsrevisionens adfærd i dens nære relationer. I første omgang drejer dette sig om den p-a teoretiske anskuelse på relationen mellem Rigsrevisionen og Statsrevisorerne, mens der i relationen mellem Rigsrevisionen og ministerierne benyttes en spilteoretisk forståelse. Inden analysen præsenteres er, er det nødvendigt at opstille specialets design og metodiske valg. Dette er formålet med kapitel 4, Metodologi.

4. METODOLOGI

I dette kapitel defineres og diskuteres specialets design og metode nærmere. Først er det overordnede design beskrevet, efterfulgt af en opstilling af specialets metodiske tilgang, som afsluttes med en diskussion af metodetrianguleringen. Endelige inddrages det empiriske grundlag. De empiriske kilder, de konkrete metodiske valg og begrundelser herfor uddybes i bilag 3 *metode* og vil således ikke fremgår i nedenstående. Formålet med kapitlet er at fremstille specialets design og begrunde de vigtigste metodiske valg.

4.1.1. Design

Argumentationen for valg af design skal ses i forhold til specialets problemstilling og RCT approach, fordrende en undersøgelse og forståelse af aktørens, Rigsrevisionen, ageren i et samlet hele med udgangspunkt i Rigsrevisionens egeninteresse, hvorfor et single casedesign er et naturligt valgt – single fordi casen udgøres af Rigsrevisionen alene. Fordelen ved et single case design er, at Rigsrevisionen kan undersøges dybdegående på flere niveauer, idet den kan studeres i sin sociale sammenhæng, for derved at øge forståelsen af organisationen som et hele (de Vaus 2004; 220f, Yin 1994; 20f, 39). I forlængelse af vores RCT approach arbejder vi med enhedsaktører, hvilket betyder, at Rigsrevision forstås holistisk, betydende at vi fortolker adfærden ud fra et overordnede perspektiv på Rigsrevisionen (Yin 1994; 43-45).

Et single case design kan have visse faldgruber, specielt med tanke på resultaternes validitet og reliabilitet (de Vaus 2004; 233, 237, Yin 1994; 3, 33). Disse faldgruber imødekommes dog i høj grad af designet af metoden ved at triangulere den kvalitative tilgang med en kvantitativ tilgang, hvori observationer af Rigsrevisionens ageren tegner et billede af handlingsmønstrene, som gennem den kvalitative del mere dybdegående forsøges forstået med udgangspunkt i Rigsrevisionens egeninteresser. Formålet med de konkrete teorier er netop at tilføre en forståelse af Rigsrevisionens interaktion i sine primærrelationer, og designet tager derfor også hensyn til kravet om at forstå den kontekst, som Rigsrevisionens handlingsmønstre udspiller sig i. Dette kan få designet til at fremstå dualistisk, fordi hver af de to dele af undersøgelsen fordrer en differentieret analysetilgang og empiriindsamling, grundet forskellige formål. Men i stedet for at opfatte de to tilgange som konkurrerende, kan de med fordel ses som supplerende hinanden for at understøtte hinandens svagheder – styrkerne og svaghederne ved denne metodekombinering diskuteres videre i næste afsnit.

4.1.2. Metodetriangulering

Formålet med observationen af Rigsrevisionens adfærd i forvaltningsrevisionen er at afdække udviklingen i afgivelsen af beretninger, herunder afdække mulige udsving og tendenser, for at lokalisere Rigsrevisionens adfærd. Observationerne baserer sig på *Større undersøgelser*, der hermed forstås som produktet af Rigsrevisionens adfærd gennem interaktioner på baggrund af Rigsrevisionens interesser. Der måles kontrol på følgende parametre; antal, offentliggørelse, initiering, kritik, uenighed med ministerium, presseomta-

le og aktøruddtalelser³⁷. *Større undersøgelser* i perioden fra 1994 til 2009 medtages med det formål at indfange mulige tendenser i adfærden over år.

Netop den kvantitative tilgang gør det muligt at omforme og reducere den virkelige verden til målbart data, der kan belyse resultaterne af Rigsrevisionens ageren. Datasættet danner derfor grundlaget for det billede, som vi tegner af arbejdet under Rigsrevisionens forvaltningsrevision. Umiddelbart vil teorierne derefter kunne give os forklaringer på det billede, som observationerne indfanger, og deraf øge vores forståelse af det sociale fænomen, Rigsrevisionens adfærd. Et typisk kritikpunkt ved at observere kvantitativt er, at verden ikke kan reduceres til enkelte målinger, men snarere grundet sin kompleksitet må søges forstået gennem dybere og nære undersøgelser af det sociale fænomen, som blandt andet tager højde for konteksten, hvori udviklingen udspilles (Riis 2001; 83ff). I udformningen af designet er det muligt at tage hensyn til dette centrale kritikpunkt, og vi finder det ikke tilstrækkeligt at lade kvantitative observationer ligge til grund for en nærmere forståelse af Rigsrevisionens adfærd. Problematikken kan eksemplificeres ved, at det ikke nødvendigvis et udtryk for en anden mediestrategi i Rigsrevisionen, hvis disse oftere optræder i medierne, men kan eksempelvis også skyldes nogle atypisk kritisable forhold i de undersøgte ministerier.

For at forstå konteksten, hvori de observerede nedslagspunkter udspiller sig, benyttes en kvalitativ tilgang. Hvor den kvantitative tilgang fokuserer på sammenhæng mellem et mindre antal kendetegn hos mange undersøgelsesenheder, retter den kvalitative tilgang fokus på sammenhæng mellem et stort antal særtegn hos få undersøgelsesenheder (Riis 2001; 117). Sagt på en anden måde, så hjælper den kvantitative tilgang os med at tegne et overordnet billede af Rigsrevisionens adfærd, mens den kvalitative tilgang gør det muligt at tolke de interessante motiver i dette billede. Mere specifikt kan det udtrykkes, at for at kunne tolke og forstå den kvantitative information kræves kvalitativ viden (Riis 2001; 110).

Den kvalitative del vil derfor søge forståelse af og forklaringer på de, hvis nogen, fundne tendenser i dataen samt mulige udsving, der også kan være. I den kvalitative analyse indtager vi centrale aktører, rigsrevisor Henrik Otbo, kontorchef Henrik Berg Rasmussen samt Statsrevisor Helge Adam Møller og dennes formand Peder Larsen, gennem interviews for på en gang at få indsigt i, hvorledes disse opfatter deres sociale univers (billedet), som den kvantitative tilgang opstiller, men også yderligere for at opnå en dybere forståelse af processerne, formelle som uformelle, som aktørerne indgår i (Kvale 2007; 41). Blandt andet derfor er Rigsrevisionens institutionelle setup vægtet – denne vil således indgå i analysen. Herudover undersøges Rigsrevisionens organisatoriske forhold, økonomisk samt personelmæssige udviklinger også, samlet set med det formål at søge en dybere forståelse af Rigsrevisionen som aktør³⁸.

³⁷ Begrundelse for valg af disse, samt operationaliseringen kan ses i bilag 3 *metode*.

³⁸ Det kan argumenteres, at vægtningen af disse forhold er i strid med rational choice approachen, eftersom vægtningen på kontekstuelle forhold forklarer Rigsrevisionens adfærd via en forståelse af omgivelsernes forandringer. Dog er det essentielt er påpege, at Rigsrevisionens handlinger til stadighed

Kombinationen af kvalitativ og kvantitativ metode for at besvare problemstillingen ved at undersøge teorien har den grundlæggende fordel, at de frembringer to forskellige former for informationer, som begge er væsentlige for at danne en dækkende fremstilling af det sociale fænomen (Riis 2001; 113, 115). På denne måde kompenseres for svagheden i den ene eller anden tilgang ved at kombinere de to (Yin 1994; 99, Riis 2001; 113, 118, 125, de Vaus 2004; 233, 237). Omvendt kan det dog også indebære en risiko at lade forskellige typer data understøtte hinanden, fordi antagelser og grundlæggende formodninger for tilgangene er forskellige. Dette fordi den kvantitative tilgang udspringer af en positivistisk forestilling om, at viden og observationer af sociale fænomener kan reduceres til målbart data, modsat den kvalitative tilgang byggende på en hermeneutisk fortolkningslære, hvor dybdegående indsigt opnås gennem tolkning (Riis 2001; 78, 111). Opstillingen, som her er af dualistisk karakter, er brugbar i en nærmere videnskabsteoretisk diskussion, som har til formål at formulere problematiske grundantagelser eller logiske inkonsistenser (Riis; 101), men er ikke videre givtig i et praktisk henseende for en udvikling af designet og den konkrete metode for dette speciale (for mere se Riis 2001, Brymann 1988). Dog illustrerer positionerne, hvad der er essensen for dette speciales triangulering, nemlig at indfange et billede på makroplan qua kvantitative observationer for at tolke dette med det formål at øge forståelsen af Rigsrevisionens adfærd på mikroplan. Ydermere illustrerer kombination ganske godt, hvordan det kvantitative billede kan bruges til øge reliabiliteten såvel som validiteten ved en ren kvalitativ tilgang, og vice versa, fordi vi kan lokalisere et udsving, dykke ned og søge viden om udsvinget, som derefter kan udbredes for at se om samme forhold gør sig gældende i lignende situationer.

4.1.3. Empirisk grundlag

Den kvantitative analyse baserer sig på *Større undersøgelser* fra Statsrevisorerne til Folketinget, hvoraf initiativ, emne, kritik samt offentliggørelse fremgår. Omfangsmæssig svarer dette til 269 beretninger fordelt på de 16 år. Derudover benyttes de officielle dokumenter i den kontradiktoriske procedure, det være sig ministerredegørelse samt rigsrevisors opfølgningsnotat, jf. bilag 2, i forhold til enigheden/uenigheden mellem ministerium og rigsrevisor – omfangsmæssigt er dette minimum et af hver pr. beretning. Derudover ligger artikler fra de landsdækkende skrevne medier til grund for den mediemæssige data samt aktørudtalelserne. Omfangsmæssigt varierer dette ganske betydeligt pr. beretning, jf. præsenterede data i den kvantitative analyse. Alt i alt er 2453 artikler registreret af relevans, hvor hovedreglen har været, at 1/3 af artiklerne i en pågældende søgning har haft relevans for Rigsrevisionen. For de konkrete valg af kilder, tidsramme og målevariable og begrundelser herfor se bilag 3 *metode*. Den kvantitative data er som dokumentation vedlagt på Cd-rom, som også indeholder de væsentligste artikler fra de respektive år, repræsenterende de største sager målt på medieomtale.

kan forstås som rationelle og strategiske, dog med det forbehold, at de kan være nødvendige netop på grund af forandringerne i omgivelserne (Simon & March 1958, Child 1972).

Hvad angår den kvalitative del, bygger denne på interviews med rigsrevisor, en kontorchef i Rigsrevisionen samt to af Statsrevisorerne, herunder formanden. Interviewpersonerne er udvalgt, fordi undersøgelsens fokus på strategisk adfærd for Rigsrevision må modsvares af personer placeret i positioner, hvor de afgørende beslutninger for strategi tages, således disse kan reflektere over adfærden på et relevant niveau og derved give en dybere forståelse af de mulige strategiske valg. Yderligere argumentation for valg af interviewpersoner, samt metoden for interview, herunder interviewguide samt fremgangsmåde for analyse, kan ses af bilag 3 (Metode) og bilag 4 (Interviewguide).

Derudover bygger analysen på en række officielle dokumenter, nogle af Rigsrevisionen selv, eksempelvis årsberetningen, men også andre om Rigsrevisionen, eksempelvis et Peer-review og en Kundeundersøgelse. For nærmere gennemgang samt vurdering af dokumenterne, se bilag 3 (Metode).

5. ANALYSE

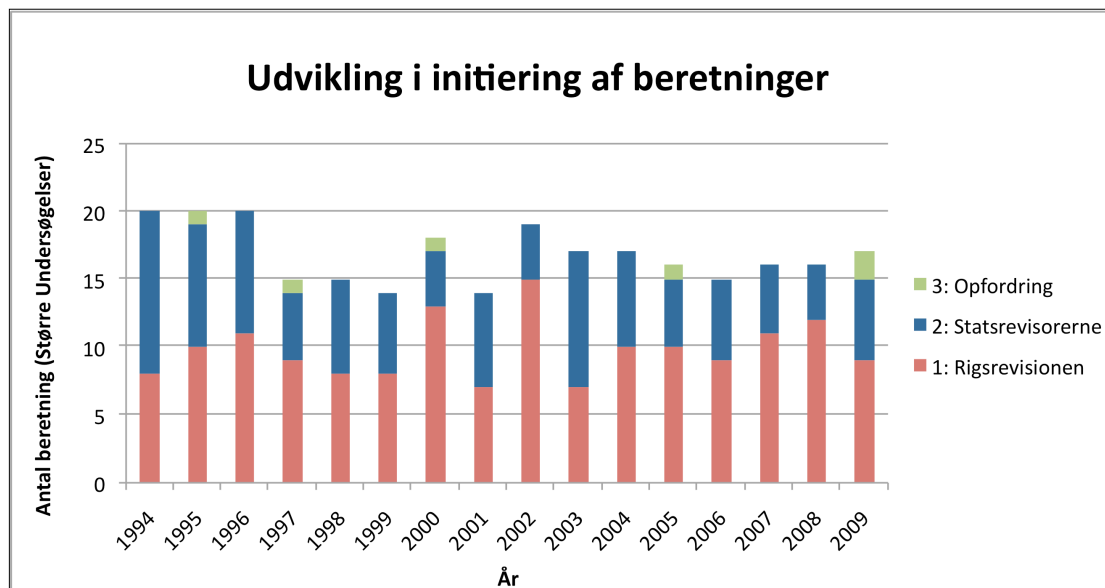
I dette kapitel foretages analysen. Denne er opdelt i en kvantitativ del og i en kvalitativ del, tilsvarende den metodiske tilgang til indsamlingen af empiri. I den kvantitative analyse lokaliseres og opstilles udviklinger, tendenser og udsving i henhold til de enkelte variable, samt sammenhænge variablene imellem. Formålet er tosidet; først og fremmest er pointen at lokalisere disse udviklinger, tendenser og sammenhænge med det sigte at indfange Rigsrevisionens adfærd – denne del henvender sig således til problemformuleringens første del. For det andet er formålet at danne et udgangspunkt for den videre analyse, hvori vi søger en samlet forståelse af Rigsrevisionens adfærd. Den kvalitative analyse er opdelt i to, hvor første afsnit relaterer sig til relationen mellem Rigsrevisionen-Statsrevisorerne og det andet afsnit til relationen Rigsrevisionen-ministerierne. Sammen med relevante dokumenter inddrages de centrale aktører i Statens revision for at lade disses forståelser af billedet, tendenser som udsving, bidrage til at skabe en samlet forståelse af Rigsrevisionens motiver og adfærd.

5.1. Kvantitativ analyse

Den kvantitative analyse baserer sig på data registreret i henhold til hver enkel af Rigsrevisionen beretninger, *Større undersøgelser*, i perioden 1994-2009. Som det blev beskrevet i metodologiafsnittet, er der målt på parametrene; initiering af beretning, grad af kritik i beretningen, uenigheder mellem ressortministerium og Rigsrevision i ministerredegørelse og opfølgingsnotat, presseomtale foranlediget af beretningen, omfanget af aktørudtalelser på baggrund af den enkelte beretning og beretningen er emnekategoriseret efterfølgende³⁹. Udviklingen i disse variable præsenteres separat, suppleret med sammenhængene disse imellem med det sigte at observere Rigsrevisionens adfærd i udarbejdelsen af *Større undersøgelser*.

5.1.1. Udviklingen i initiativ

³⁹ Det skal dog nævnes, at variabelen vedrørende uenighed mellem ressortministerium og Rigsrevisionen i ministerredegørelse og opfølgingsnotat ikke vil være en del af den videre analyse. Vi fandt denne interessant til at belyse uenigheder og mulige konflikter mellem ministerium og Rigsrevisionen imellem i den kontradiktoriske procedurer (som vi så i sagen om Beretning om Pris, Kvalitet og Adgang til private sygehuse), men efter gennemgang af beretningerne fra 1994-2009 viste der sig kun at være maksimalt 2 beretninger pr. år, hvor der viste sig en uenighed mellem ministerierne og Rigsrevisionen i ministerredegørelse og opfølgingsnotat og der var herudover ingen korrelation med presseomtale, kritik eller andet, hvilket gør denne variabel mindre interessant. Det samme gør sig gældende for variabelen vedrørende omfanget af aktørudtalelser i pressen, som var inddelt i udtalelser fra regeringen, andre politiske aktører, hvor der differentieres mellem det parlamentariske grundlag og oppositionen, interesseorganisationer, ekspertudtalelser og udtalelser fra Statsrevisorer og Rigsrevisionen. Det viste sig ikke at være givtigt i forhold til den kvantitative analyse at opdele presseomtalen på disse aktører, blandt andet ud fra den betragtning, at det lave antal af sager hvor flere af disse aktører hver for sig udtaler sig, ikke gav anledning til at lave analyser herpå, ej heller at sammenligne med de andre variable.



Figur V) Udviklingen i henholdsvis Rigsrevisionens, Statsrevisorernes initiativ samt initiativer på opfordring til beretninger fordelt pr. anno.

Figur V (initiativ) viser, at antallet af beretningsafgivelser ligger på et stabilt niveau mellem 15-20 beretninger årligt. Sammenholdt med den konstante bevillingsramme og den årlige faste budgetlægningsprocedure, bilag 1 (organisation), kan dette tolkes som et udtryk for, at de ressourcemæssige rammer for forvaltningsrevisionen i Rigsrevisionen er veldefinerede og stabile. I det økonomiske henseende sikrer den institutionelle stabilitet således en høj grad af uafhængighed. Derfor er det mere relevant at søge en forståelse af, hvorledes disse ressourcer fordeles.

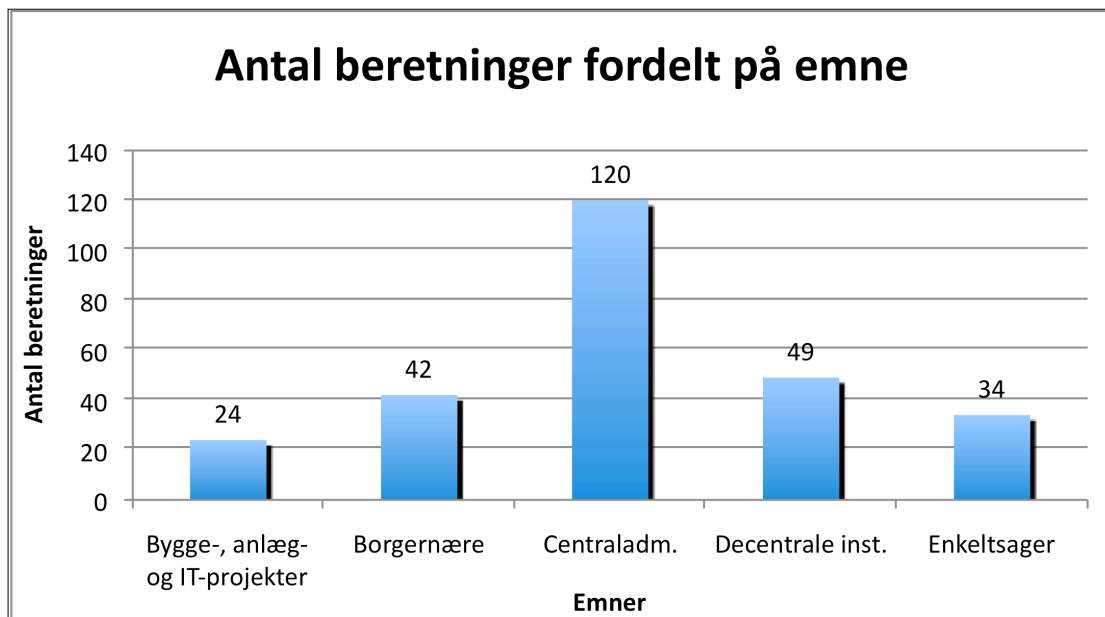
Af figur V (initiativ) ses en stabil udvikling fra 1997 i forholdet mellem initiativtagere med den fordeling, at Rigsrevisionen selv tager initiativ til ca. 3/5 af beretningerne, mens Statsrevisorerne tager initiativ til ca. 2/5 – og kun ganske sjældent initieres en beretning på opfordring af Finansudvalget. Tages det i betragtning, at begge aktører er bekendte med den faste bevilling og deraf det mere eller mindre faste antal beretninger, er spørgsmålet, om dette er en indikation på en uformel procedure, hvor de to aktører har accepteret størrelsen på sin bid af kagen kombineret med en gensidig forståelse for den andens krav og ønsker til følge. På den anden side kan det også være resultatet af en underliggende dagsorden fra Rigsrevisionen side, hvor rigsrevisor søger at skabe stabilitet i forvaltningsrevisionen, således man i højere grad kan være i kontrol med det sigte at fastholde sin troværdighed og styrke sin legitimitet. Konstellationen med to mulige initiativtagere samt en fast bevillingsramme betyder netop, at Statsrevisorernes aktivitet får direkte indflydelse på Rigsrevisionens mulighed for at tage initiativ. Konsekvensen for Rigsrevisionen er at denne må justere planlægningen af forvaltningsrevisionen løbende, hvilket figur V tydeligt vidner om, er tilfældet, idet antallet af beretninger er forholdsvis konstant på trods af udsving i initiativet, jf. årene 2001, 2003 og 2009. Udsvingene i disse år er dog interessante og vidner om, at der kan ligge en anden historie bag, i det årene er udtryk for et brud i det ellers konstante forhold, og korrelerer derved ikke med stabiliteten over perioden. I disse tre år er Statsrevisorerne væsentligt mere aktive ved at være ophavs-mænd til mere end halvdelen af de afgivne beretninger, hvilket er et tydeligt brud på det

ellers stabile forhold. Konsekvensen for Rigsrevisionen er, at emner, som man af årsager i henhold til troværdighed eller legitimitet ikke at ønske at tage op, skal tages op, og derfor kan det netop være i Rigsrevisionen udgiver årligt en virksomhedsberetning, som blandt andet indeholder opfølgning af fastsatte mål, Rigsrevisionens regnskab, personaleforhold etc. Det er således denne årlige virksomhedsberetning, der benyttes. Rigsrevisors interesse så vidt muligt at styre initiativet – dette vender vi tilbage til i præsentationen af variabelen, *Emne for beretningen*.

Hvorvidt figur V er udtryk for Statsrevisorernes specielt i årene 2001, 2003 og 2009 søger at fremme sin egen dagsorden, er et udtryk for en forfejlet strategi fra Rigsrevisionens side i disse år og en succesfuld strategi resten af årene eller blot er et udtryk for tilfældigheder, lader sig ikke forklare af figur V. Men på baggrund af udviklingen i initiativet er det tydeligt, at der i forholdet mellem Statsrevisorernes og Rigsrevisionen ved initiering er et rum, hvor aktørerne har mulighed for at arbejde ud fra forskellige og til tider modsatrettede interesser, hvilket de ustabile år er indikationer på, at de også gør. Dette rum tillader netop Rigsrevisionen at udnytte sin merviden strategisk – både ved egne initiativer samt ved afgivelse af beretningsnotater på forespørgsel af Statsrevisorernes – til at agere efter egne interesser. For at komme dybere i denne analyse, kræver det aktørernes syn, hvorfor vi vender tilbage de mulige konsekvenser af de modsatrettede interesser i den kvalitative analyse. Dog er forholdet interessant at holde sig for øje for læseren i analysen af de andre variable, fordi disse kan vidne om indikationer på aktørernes interesser og ageren – og derfor er det løbende interessant at forholde sig til, om Rigsrevisionen benytter sin position i forhold til pleje sine interesser vedrørende troværdig, uafhængighed og/eller faglighed.

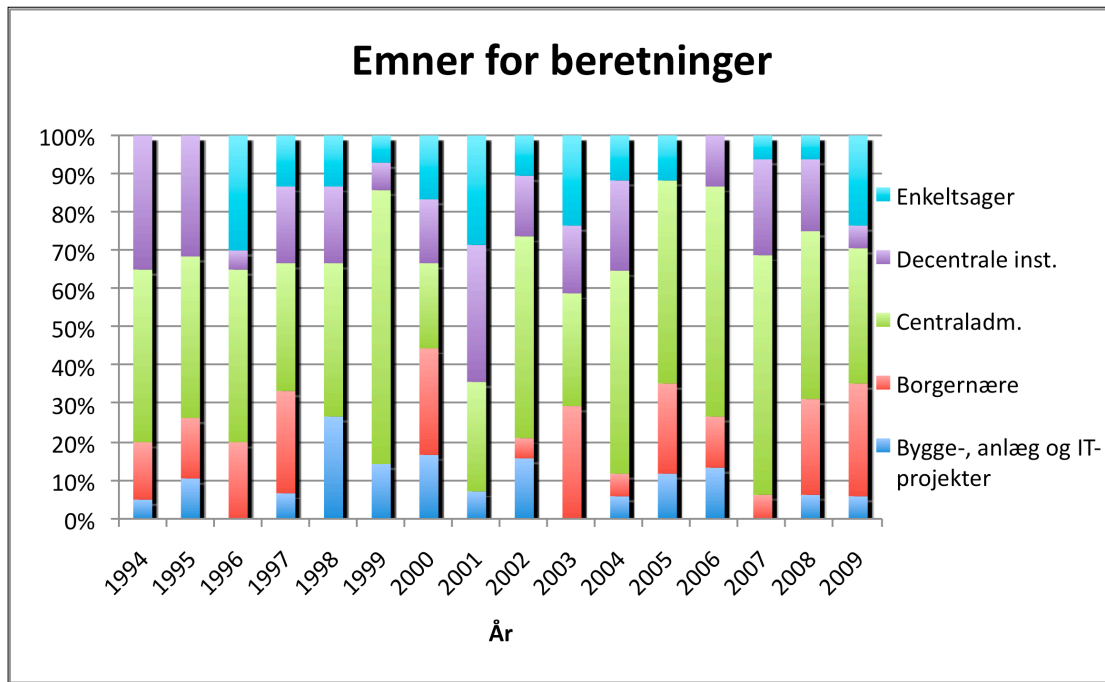
5.1.2. Emner for beretninger

Efter at have fokuseret på initieringen dykker vi nu ned i beretningernes substans med det formål at undersøge, om der er tendenser i emnerne, som tages op. I det tidligere afsnit blev Rigsrevisionens motiver for valg af emner kontra Statsrevisorernes kort fremhævet, hvilket gør det yderligere interessant at undersøge udviklingen i emner de to aktører tager op, udover at vurdere den generelle udvikling.



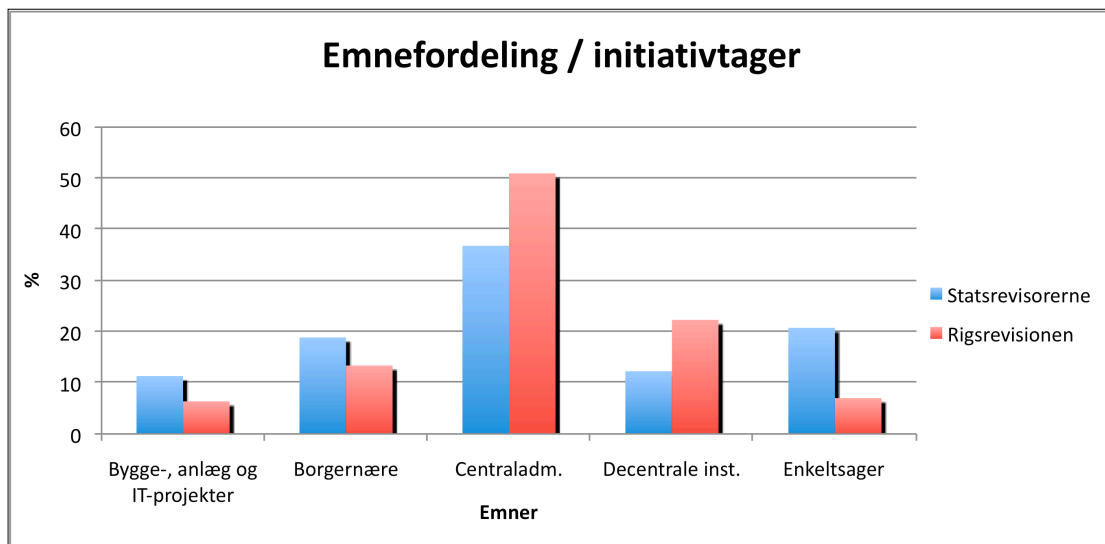
Figur VI) Antal beretninger ift. emne. Figuren viser det faktiske antal beretninger for hvert emne akkumuleret for perioden 1994-2009. For perioden er det samlede antal beretninger i alt 269.

For at sætte de kommende forhold i et samlet perspektiv, er det nødvendigt først at se på den faktiske fordeling mellem emnerne, akkumuleret for perioden 1994-2009. Figur VI (emne) viser en klar uligevægt i fordelingen af emner, hvor *centraladministrative forhold* udgør omkring 45% af det samlede antal beretninger, mens beretninger om *decentrale institutioner* udgør lidt under 20%, *borgernære emner* omkring 15%, *enkeltsager* ca. 12%, mens *bygge-, anlæg og IT-projekter* udgør kun næsten 9% af det samlede antal beretninger. Forklaringer på den ulige fordeling kan være mange, eksempelvis at området for revision ikke inkluderer det kommunale niveau, hvilket begrænser antallet af *borgernære forhold*, mens årsrevisionen af statslige institutioner omvendt kan sætte fokus på *centraladministrative forhold*. Inden diskussionen fortsættes, vælger vi dog at afgrænse os herfra, idet fordelingen af emner ikke er relevant i sig selv, men først bliver det, når de sættes i forhold til aktørerne. Inden analysen af denne sammenhæng kan det dog være interessant at gå dybere ind i fordelingen af emner for beretninger for hvert år, hvilket figur VI (emne, årligt) illustrerer, for blandt andet at undersøge for udsving.



Figur VII) Oversigt over emner for beretninger pr. anno for perioden 1994-2009.

Figur VII (emne, årligt) viser en ikke-konstant udvikling for fordelingen af emner, der udgør indholdet af beretninger over perioden 1994-2009. Frem for at kunne lokalisere en tendens i emner, der tages op, kan snarere det modsatte bekræftes, altså at tendensen er, at der ingen tendens er at se. Forholdsmæssigt ses en klar fordeling mellem emner, hvor *centraladministrative forhold* oftest udgør grundlaget for beretningen, efterfulgt af emner omhandlende *decentrale institutioner*. Herefter bliver fordelingen mere ujævn for, som det fremgår af figur VII (emne, årligt), er der år, hvor de andre områder ikke forekommer, mens de i andre år relativt set fylder ganske væsentligt. På trods af dette ujævne billede er det værd at lægge mærke til, at der i nogle år ses bemærkelsesværdige udsving, som skiller sig væsentligt ud. Disse udsving omhandler kategorierne *bygge-, anlæg- & IT-projekter* og *borgernære områder*, hvor specielt årene 2001, 2004 og 2007 er interessante, fordi der ses et markant fald i beretninger med disse emner, hvorfor emner for beretningerne naturligvis i langt højere grad udgøres af de andre kategorier. Om disse forhold er tilfældigheder eller udtryk for en konkret strategi fra enten Rigsrevisionen eller Statsrevisorerne, måske i samspillet de to imellem, kan der ikke findes svar på i figur VII (emne, årligt) isoleret. Derfor er relevant at se på henholdsvis Rigsrevisionens og Statsrevisorernes rolle i forhold til initiativtagen indenfor hvert af de fem emner.



Figur VIII) Emnefordeling set i forhold til henholdsvis Statsrevisorerne og Rigsrevisionen. Figuren udtrykker fordelingen af emner for den enkelte aktør, akkumuleret for perioden 1994-2009.

Figur VIII (emne, initiativ) viser, at Rigsrevisionen er mere tilbøjelig til at tage emner omhandlende *centraladministrationen* eller *decentrale institutioner* op i forhold til Statsrevisorerne, som i højere grad initierer emner om *bygge-, anlæg og IT-projekter* samt *borgernære* forhold. Endelig ses det, at Statsrevisorerne næsten tager tre gange så mange *enkeltsager* op, som Rigsrevisionen gør. Der ses altså klare tendenser for valg af emner i forhold til initiativ over perioden 1994-2009, hvilke er relevante at dykke mere ned i.

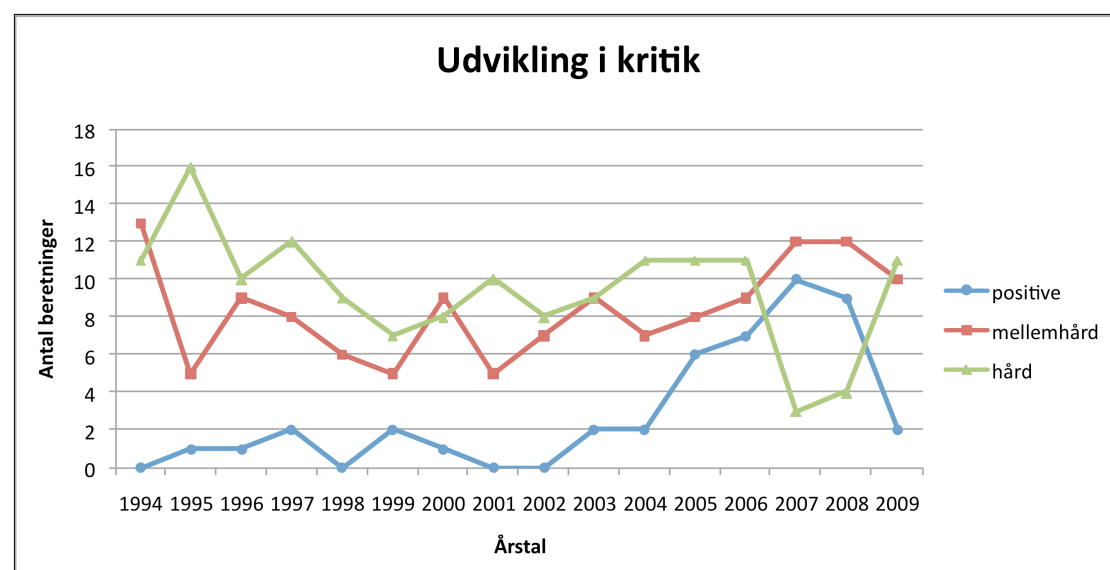
I første omgang må det dog fastslås, at der for årene med udsving i emner, det vil sige årene 2001, 2004 og 2007, hvor andelen af emner om *bygge-, anlæg- eller IT-projekter* og *borgernære* forhold er forsvindende lille, ikke kan siges at være en sammenhæng med udviklingen i initiativ til beretningen. Dette ses ved, at årene 2004 og 2007 er gennemsnitlige år for fordelingen af initieringen, og fordi Statsrevisorerne var særligt aktive i 2001. Så selvom der ses et sammenhæng for hele perioden, ja så kan denne sammenhæng ikke forklare udviklingen i emner for beretninger i de enkelte år. Dette på trods kan sammenhængen mellem emner og aktør være interessant, for tages fordelingen af emner i betragtning ses, at den langt overvejende del udgøres af *centraladministrative* forhold, hvilket Rigsrevisionen hælder til at undersøge. Og hermed kan spørgsmålet under figur VII (emne, årligt) om Rigsrevisionen søger at dominere bekræftes, fordi figur VIII (emne, initiativ) viser, at Rigsrevisionen forholdsmæssigt i næsten halvdelen af beretningerne prioriterer anderledes end Statsrevisorerne⁴⁰, hvilket vidner om, at Rigsrevisionen trækker beretningerne i en anden retning end Statsrevisorerne gør. På trods af dette faktum er det interessant at spørge om figur VI (emne) sammenholdt med figur VIII (emnefordeling, initiativ) overordnede er et udtryk for, at Rigsrevisionens dagsorden i overskyggende grad er herskende, grundet det faktiske antal beretninger med Rigsrevisionens foretrukne fokus er dominerende. Hvad der kan konkluderes, er, at Rigsrevisionen og Statsrevisorerne har

⁴⁰ "Næsten halvdelen" svarer til den samlede difference mellem Statsrevisorernes og Rigsrevisionens andel af hvert enkelt emne ($5+5,3+14,2+10+13,7 = 48,3\%$)

fokus på forskellige emner, hvilket vidner om forskellige interesser og modsatrettede fokusområder. Det er derfor videre interessant at undersøge, hvad der kan forklare, at Rigsrevisionen er mere interesseret i *centraladministrative forhold* samt *decentrale institutioner* frem for eksempelvis *bygge-, anlæg- og IT-projekter*. I første omgang inddrages afgivelse af kritik til at belyse dette.

5.1.3. Kritikafgivelse

Kritikken afgives af Statsrevisorerne på baggrund af Rigsrevisionens beretninger til samme, hvorfor det kan argumenteres, at et forbehold i analysen af denne kritik som værende Rigsrevisionens må tages. Praksissen omkring afgivelse af kritik taler dog for, idet den er formaliseret, uden at være faktisk nedskrevet i loven, at kritikken i høj grad kan siges at være svarende til Rigsrevisionens, hvilket understreges af det faktum, at Statsrevisorerne beretninger til Folketinget (herunder Finansudvalget) bygger udelukkende på Rigsrevisionens beretning, og således er arbejdsfordelingen ganske klar (for uddybning se Grønnegaard 2009; 15, Christensen 1999; 255ff, Knudsen 2001; 131-178). Når dette er skrevet, betyder det dog ikke, at vi behandler Rigsrevisionen og Statsrevisorerne som enhedsaktører i forhold til afgivelse af kritik, men nærmere at, hvad der ikke kan differentieres i den kvantitative analyse, det indfanges i den kvalitative analyse.

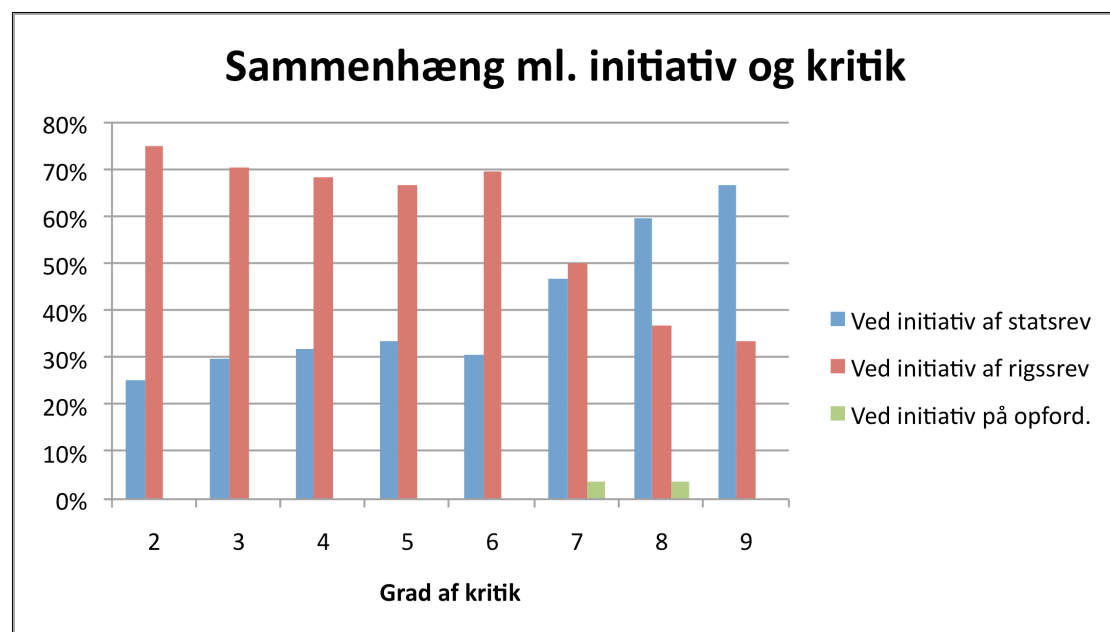


Figur IX) Udvikling i graden af kritik. Kritikken er gradueret efter Statsrevisorerne 9-trins kategorisering, som videre er inddelt i tre hovedkategorier, svarende til positiv kritik (trin 1-3), mellemhård kritik (trin 4-6) samt hård kritik (trin 7-9).

Figur IX (kritik) viser en relativ stabil udvikling i graden af kritik, der gives fra år 1996 og frem til 2003⁴¹. Efter den stabile periode påbegyndes en bemærkelsesværdig tendens, hvor den positive kritik manifesterer sig i 2003 og 2004 for videre at stige med kulmina-

⁴¹ Der afskæres fra en nærmere analyse af perioden 1994-96, selvom året 1995 er ganske interessant i sig selv med udsving i antallet af beretninger med hård og mellemhård kritik. Dette fordi de interviewede aktører på daværende tidspunkt ikke bestred eller havde bestredet de hverv, som de gør i dag, og fordi deres institutionelle hukommelse generelt og om enkeltsager og organisationen specifikt ikke fyldestgørende kan forventes at gå tilbage dertil (Kvale 2003; 225).

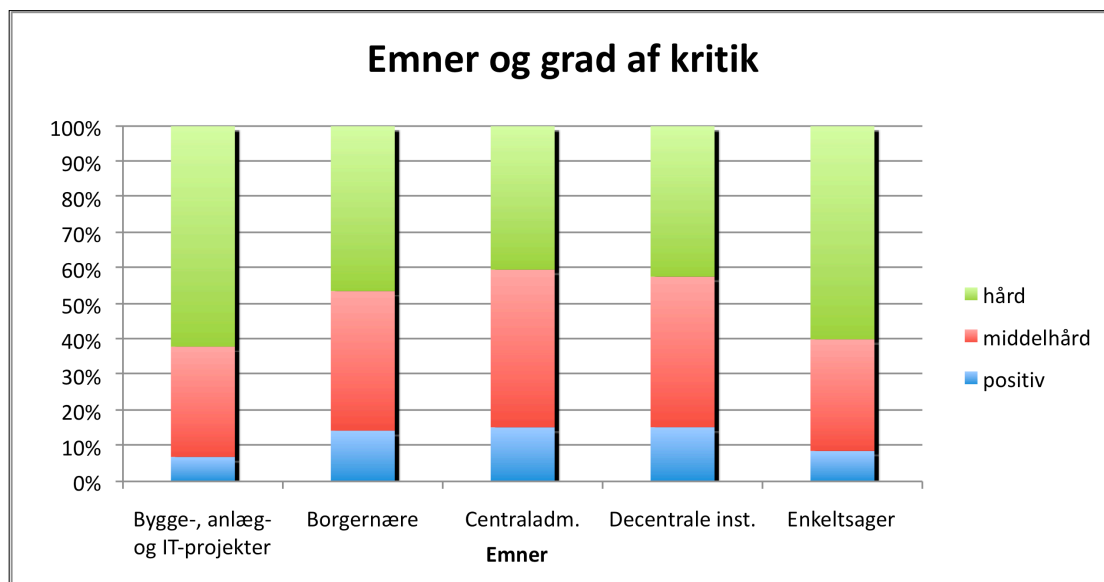
tion i 2007-2008, hvor antallet af beretninger med positive bemærkninger er bemærkelsesværdigt højt. I samme to år falder antallet af beretninger med hård kritik signifikant. Der ses således ganske markante tendenser, som er essentielle at analysere nærmere. Og for at undersøge disse tendenser i kritikken sammenholdes denne med de tidligere præsenterede variable, emner for beretning og initiativ til beretningerne.



Figur X) Sammenhæng mellem initiativ og kritik. Figuren illustrerer den enkelte aktørs andel af beretningerne fordelt pr. grad af kritik, over den samlede periode 1994-2009.

Af figur X (kritik, initiativ) ses en klar sammenhæng, der siger, at jo hårdere kritikken bliver, des større chance er der for, at beretningen er igangsat af Statsrevisorerne. I tilfælde af der gives positiv eller kun middelhård kritik, ligger initiativet i overvejende grad hos Rigsrevisionen. Forholder vi dette klare sammenhæng med udviklingen i kritik over årene skulle initiativet i årene 2007 og 2008 i langt højere grad ligge hos Rigsrevisionen, eftersom den hårde kritik er stort set ikke-eksisterende i disse år, samtidig med den positive kritik kulminerer. Dette gør sig i et vist omfang gældende, jf. figur IX (kritik), idet 2007 og 2008 er år, hvor de udgivne beretninger primært er initieret af Rigsrevisionen. På den anden side ses denne sammenhæng ikke i de år, hvor Statsrevisorerne dominerer initiativet – år som 2001, 2003 og 2009. Dog er det et spændende faktum, at størstedelen af beretninger i de to 'stille' år, 2007 og 2008, er initieret af Rigsrevisionen selv, hvilket ligger i forlængelse af forestillingen om, at de søger at dominere afgivelsen for i højere grad at være i kontrol for at pleje sin troværdighed. Årene kan således være et udtryk for, at Rigsrevisionens strategi har båret frugt. Inden denne konklusion kan drages, er det dog nødvendigt at lade aktørerne forholde sig hertil. Hvad der kan konkluderes er, at der over perioden ses en sammenhæng mellem initiativtager og grad af kritik, hvor den hårdeste kritik gives i beretninger initieret af Statsrevisorerne. Og denne sammenhæng er ganske væsentlig for Rigsrevisionen, når de søger at styre og kontrollere deres arbejde i henhold til sin troværdighed – dette vender vi tilbage til under sidste variabel, *Medieomtale*. I

henhold til diskrepansen i forhold til emnevalg aktørerne imellem, er det dog først interessant at analysere, om der kan spores sammenhæng mellem emne og kritik, for at afdekke om der i dette forhold kan være incitament for Rigsrevisionen til at tage bestemte emner op eller måske undlade at tage emner op.



Figur XI) Sammenhæng mellem emner og grad af kritik. Figuren illustrerer graden af kritik kategoriseret i tre; positiv, mellemhård og hård; set i forhold til det enkelte emne, hvilket er akkumuleret i forhold til perioden 1994-2009.

Trenden i figur XI (emne, kritik) fortæller os, at sandsynligheden for der bliver afgivet hård kritik til emner omhandlende *bygge-, anlæg- og IT-projekter* samt *enkeltsager* er større, hvilket er baseret på beretninger akkumuleret i perioden fra 1994-2009. Sandsynligheden er således over 1,5 gang større for, at der afgives hård kritik ved beretninger om *bygge-, anlæg- og IT-projekter* og *enkeltsager* end for beretninger om *centraladministrationen*⁴². Som i de andre tilfælde, så kan trenden for perioden ikke forklare udviklingen for det konkrete år, idet antallet af *enkeltsager* samt *bygge-, anlæg- og IT-projekter* ikke er faldende i både 2007 og 2008, men kun i 2007 for at indfinde sig i forhold til gennemsnittet i 2008.

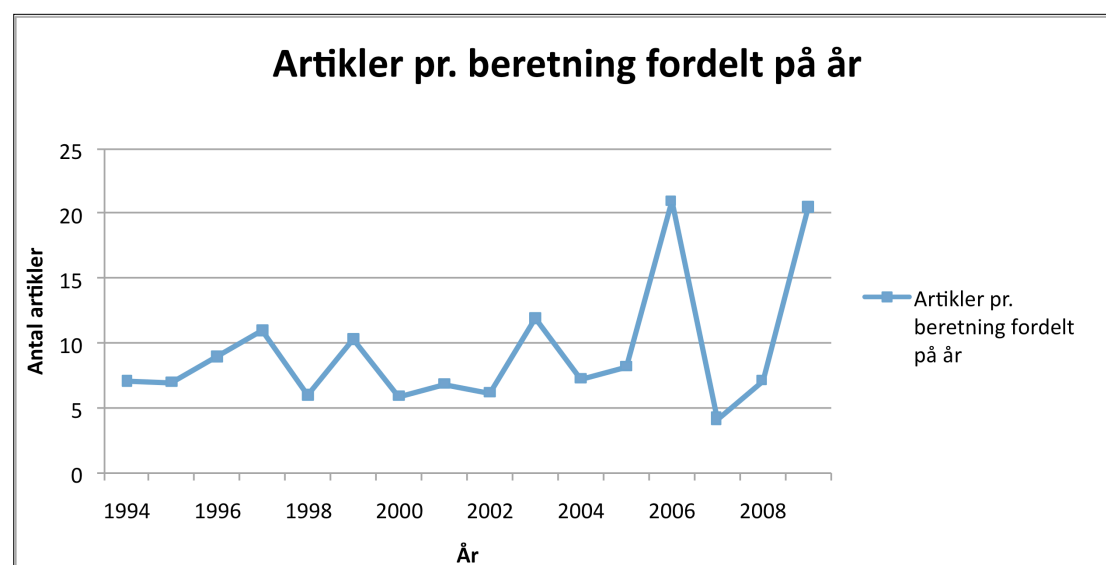
I et større perspektiv kan figur XI (emne, kritik) være med til at forklare de tidligere sammenhæng ud fra den præmis, at Rigsrevisionen søger at være i kontrol og styre beretningerne med det formål at pleje troværdigheden, samt at pleje muligheden for at foretage Større undersøgelser. Forklaringen baseret på de præsenterede variable ligger i, at Rigsrevisionen ved at vælge specifikke emner, på bekostning af andre, kan mindske sandsynligheden for at afgive hård kritik, og i det omfang strategisk påvirke afgivelsen af kritik. Men spørgsmålet er, om denne forklaring er dækkende for Rigsrevisionens ageren, for i forlængelse af heraf rejser sig naturligt; hvad har Rigsrevisionen, som kontrollerende myndighed ud af at påvirke kritikken, når den ønsker at styrke sin troværdighed og uafhængighed? Omvendt kan det vel argumenteres, at Rigsrevisionens arbejde netop ligger i

⁴² Sandsynligheden på 1,5 gang er baseret på forholdet 60 (*bygge-, anlæg-, og IT-projekter*) til 40 (*centraladministration*).

at kritisere uregelmæssigheder, hvorfor en kontrol i et større eller mindre omfang kan virke modsatrettet i forhold til det egentlige formål. Dette svar findes ikke alene i den kvantitative analyse, men til at belyse det, inddrages den sidste variabel, medieomtale, før aktørernes udtalelser om forholdene inddrages for at svare på blandt andet dette spørgsmål. Medieomtalen er interessant, fordi den i modsætning til de andre variable, der på den ene eller anden måde forholder sig til beretningen som produkt måler på et parameter som de, der udarbejder beretningen, ikke umiddelbart har direkte indflydelse på. Sagt på en anden måde kan forklaringen på Rigsrevisionens incitament til at tænke strategisk i afgivelsen af kritik muligvis findes i medieomtalen.

5.1.4. Medieomtale

Den sidste variabel er således omtalen i medierne omkring en offentliggørelse af en beretning. Denne variabel skiller sig ud, fordi hverken Rigsrevisionen eller Statsrevisorerne umiddelbart kan påvirke den. Dette vender vi tilbage til i analysen af sammenhæng mellem de andre variable og medieomtalen, men i første omgang præsenteres udviklingen i presseomtalen.



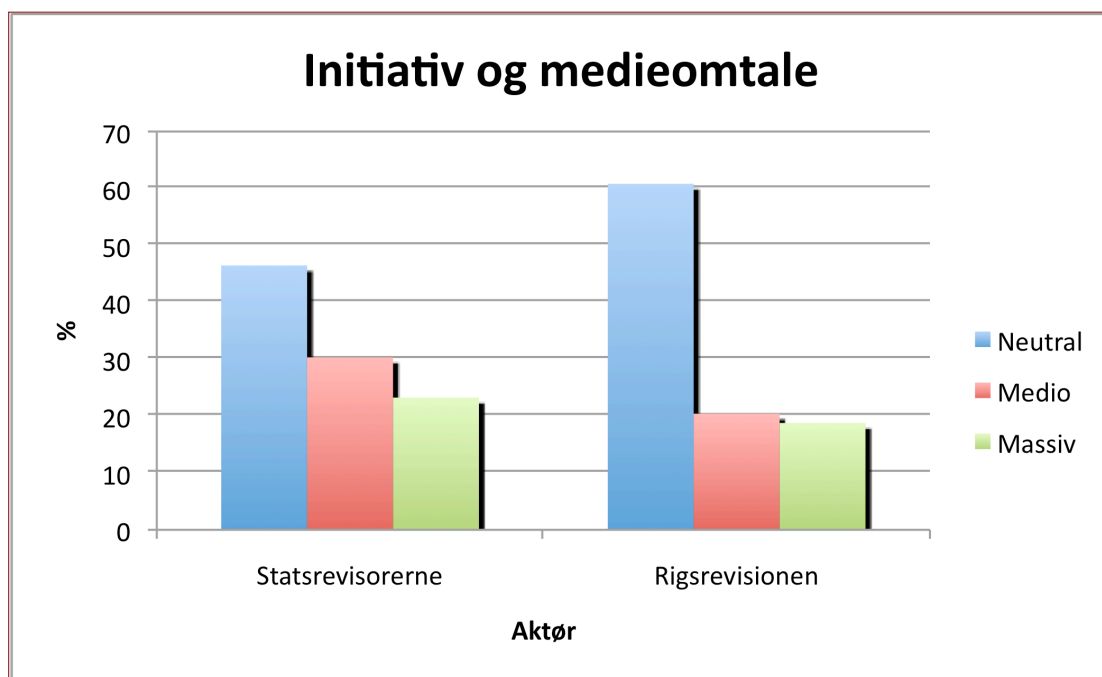
Figur XII) Gennemsnitlig antal artikler pr. beretning fordelt på år. Figuren skitserer udviklingen i det gennemsnitlige antal artikler, der er omkring offentliggørelsen af en beretning, fordelt pr. anno⁴³ i perioden 1994-2009.

Antallet af artikler pr. beretning holder et stabilt niveau i perioden 1994-2005, hvor hver beretning i gennemsnit omtales i 7-10 artikler. Dette niveau ændres fundamentalt i 2006, hvor det gennemsnitlige antal artikler pr. beretning mere end fordobles. Udsvinget forstærkes af et markant lavere antal artikler pr. beretning i 2007 og 2008, et antal som endda er lavere en gennemsnittet for perioden før 2006. De to 'stille' år efterfølges i 2009 af

⁴³ Argumentet for at illustrere udviklingen pr. anno er at give læseren et overblik, hvilket anskueliggøres bedre ved år end ved at se omtalen pr. beretning, som nok ville være mere detaljeret men ikke mere overskuelig. Derudover er udviklingen så godt som ens, når der tegnes trendlinje for dem.

endnu et år, hvor det gennemsnitlige antal artikler stiger markant. Bag grafen ligger tal for de enkelte beretninger, og her fremgår det entydigt, at det er enkelte beretninger, som hæver gennemsnittet så markant. For 2003 var det beretningen om *Folkekirkens Fællesfond*, mens det i 2006 var *Beretning om fødevarestyrelsen*, mens 2009 var præget af *Beretning om pris, kvalitet og adgang til private sygehuse*⁴⁴. De markante udsving i medieomtalen over specielt de seneste år gør det yderligere interessant at sammenholde medieomtalen med beretningernes egenskaber, så som initiativ, emne og kritik for at undersøge, om der kan findes forklaring på disse udsving i de tidligere præsenterede variable, og for at se om omtalen sammenholdt med de andre variable kan være med til at belyse spørgsmålet om prioriteringen af emner og afgivelse af kritik.

Blikket vendes i første omgang mod forholdet mellem initiativ og medieomtale. Medieomtalen er i figur XIII (medieomtale, initiativ) kategoriseret i tre bestående af; neutral, medio og massiv medieomtale for at skabe et bedre overblik og grundlag for sammenligning, hvilke er forholdt til den enkelte aktør.

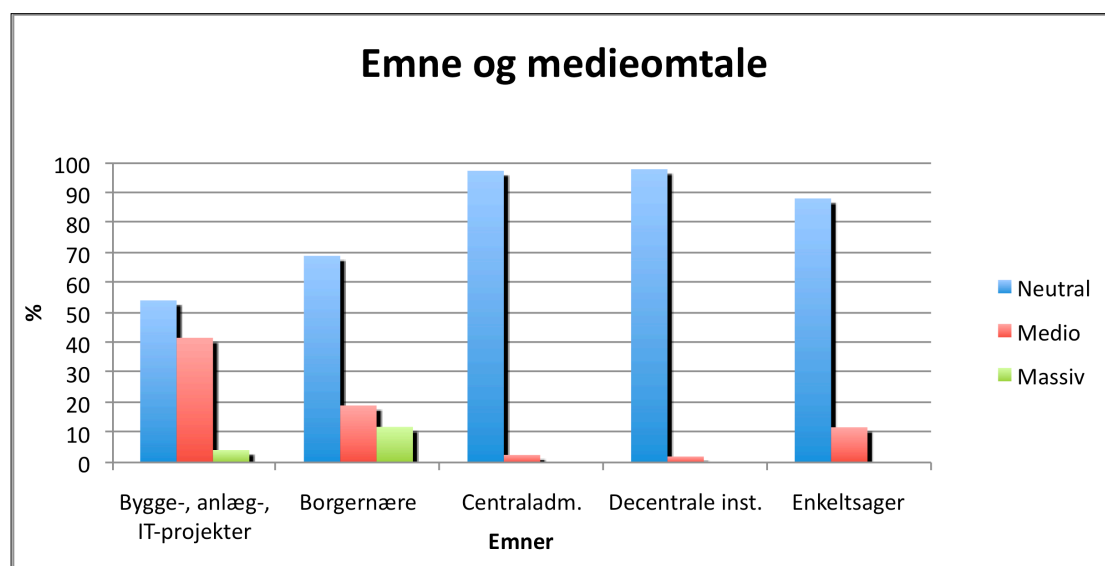


Figur XIII) Sammenhæng mellem initiativ og medieomtale. Figuren illustrerer henholdsvis Statsrevisorernes og Rigsrevisionens medieomtale fordelt på tre kategorier, minimum, medio og massiv i forhold til de beretninger initieret af dem selv, akkumuleret for perioden 1994-2009.

Figur XII (medieomtale, initiativ) viser, at sandsynligheden for medieomtale er større ved beretninger initieret af Statsrevisorerne. Der er knap 1,4 gange større sandsynlighed for, at Statsrevisorernes beretninger får medio eller massiv medieomtale. Og det ses således, at mere end halvdelen af det samlede antal beretninger initieret af Statsrevisorerne opnår medio eller massiv medieomtale. I modsætning hertil opnår lige under 40% af Rigsrevisi-

⁴⁴ Akkompagneret af beretningerne om; *Politireformen*, *TV2* og *Roskilde Bank*, som dog i noget mindre omfang trækker gennemsnittet op.

onens beretninger medio eller massiv medieomtale. Denne sammenhæng for hele perioden skulle måske kunne forklare faldet i medieomtalen i 2007 og 2008 med en langt større aktivitet fra Rigsrevisionens side. Som vi så af tidligere var der en sammenhæng mellem initiativ og kritik i disse år, og denne sammenhæng falder således også sammen med medieomtalen. Det faktum til trods, så ses der ikke andre sammenfald mellem initiativ og medieomtalen i de specifikke år, eksempelvis kan der ikke spores væsentligt mere aktivitet hos Statsrevisorerne i eksempelvis 2006, hvor medieomtalen ellers er ganske markant. Dette skal også ses i sammenhæng med de tidligere nævnte enkeltsagers indflydelse. Dog er sammenhængen på overordnede plan til stadighed interessant, fordi forholdet vidner om, at Rigsrevisionen har større sandsynlighed for at komme i offentlighedens søgelys, når beretninger initieret af Statsrevisorerne offentliggøres. I henhold til at være i kontrol er dette et interessant forhold, fordi Rigsrevisionen har incitament til selv at initiere beretningerne på bekostning af Statsrevisorerne. Dette er ikke fordi medieomtalen per automatik er større, når Statsrevisorerne måske qua deres politiske placering sætter en beretning i gang, men snarere fordi sandsynligheden for Statsrevisorerne initierer beretninger med emner, som har større sandsynlighed for at komme i offentlighedens søgelys, er større end, når Rigsrevisionen selv initierer undersøgelser.

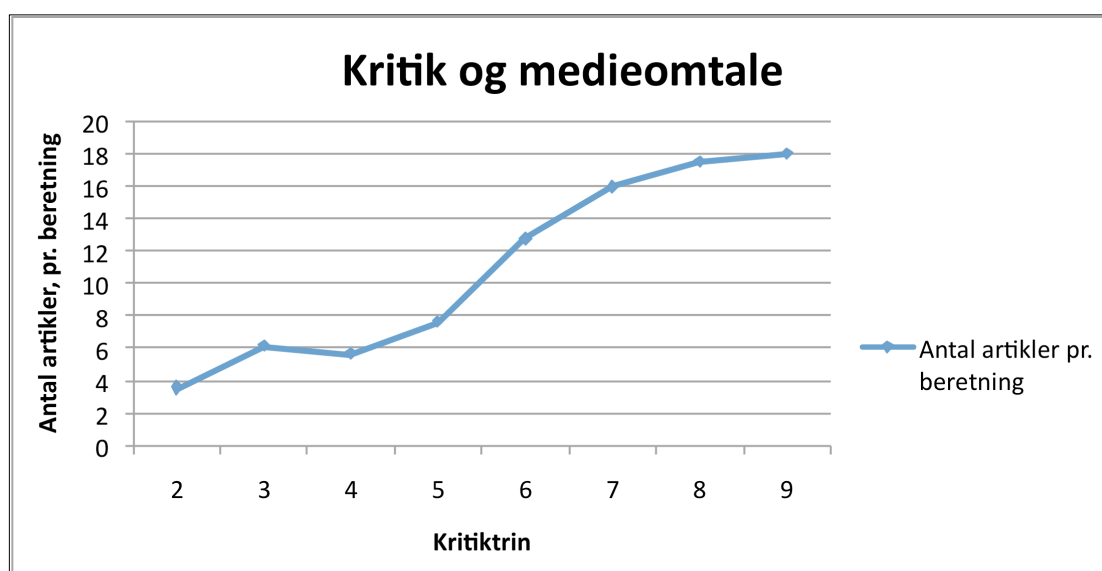


Figur XIV) Sammenhæng mellem emne og medieomtale. Figuren skitserer forholdet mellem de tre kategorier i medieomtale fordelt på emner for beretning, akkumuleret for perioden 1994-2009.

I figur XIV (emne, medieomtale) er det tydeligt, at beretninger omhandlende *bygge-, anlæg- eller IT-projekter* har større tilbøjelighed til at blive omtalt i pressen i medio omfang, mens *borgernære* emner, så som politiet eller ventetider på kræftbehandling, er de emner, hvor sandsynligheden for at optræde massivt i medierne er størst. Dette i modsætning til beretninger omhandlende *centraladministrative* forhold eller beretninger, som undersøger *decentrale institutioner*, som aldrig og stort set aldrig optræder henholdsvis massivt og medio i pressen. Set i dette perspektiv vil den nærliggende forklaring på, at presseomtalen svinger så markant i perioden 2003-2009, at der i årene med massiv presseomtale var en koncentration af beretninger om *bygge-, anlæg-, IT-projekter* eller *borgernære* forhold i

årene 2003, 2006 og 2009 med den markante presseomtale til følge. I de tre år udgør de to kategorier omkring 30 %, hvilket er over gennemsnittet for deres normale årlige andel, hvorfor det indikerer en sammenhæng. Dog viser der sig at være andre år, hvor de to kategorier udgør omkring 30 % - dette gør sig gældende i 2000, 2005 og 2008 – uden markant medieomtale til følge, hvorfor der ikke kan drages en konklusion om denne sammenhæng i forhold til de pågældende år.

Men sammenholdes figur XIV (emne, medieomtale) med figur VIII (initiativ, emne), så ses det, at Rigsrevisionen i højere grad initierer beretninger, som ikke får stor medieomtale, hvilket kan tolkes i forlængelse af rationalet om at være den styrende aktør i henhold til at optræde i medierne. Spørgsmålet er dog, i givent fald man ønsker at begrænse sin tilstedeværelse i medierne, hvorfor dette er tilfældet. Forklaringen kan ligge i forholdet med ministeriet, hvor Rigsrevisionen måske er afhængig af et godt forhold for at kunne foretage sine undersøgelser, hvorfor man vil søge udenom for meget medieomtale. Igen må vi lade dette spørgsmål, som flere andre, ligge for nu, for at vende tilbage hertil med aktørernes syn, hvorefter spørgsmålet kan belyses nærmere. Et sidste interessant element i den kvantitative analyse er at sammenholde medieomtalen med den afgivet kritik.



Figur XV) Sammenhæng mellem kritik og medieomtale. Figuren illustrerer det gennemsnitlige antal artikler pr. beretning fordelt i forhold til graden af kritik over perioden 1994-2009.

Figur XV viser et tydeligt sammenhæng, som siger, at des hårdere kritikken er, des mere optræder beretningen i medierne, og vice versa. I første omgang er det interessant at se nærmere på udviklingen for kritikken sammenholdt med udviklingen i medieomtale. På det overordnede plan ses der dog ikke samme udsving i kritikken, som følger et ganske stabilt niveau til og med 2006, hvilket er modsat medieomtalen, som er mere markant i 2003 og tydeligt mere markant i 2006, jf. figur VI (emne) og figur XI (emne, kritik). Dog falder årene 2007 og 2008 sammen mellem de to variable, for mens graden af kritik falder i disse to år – den hårde kritik er forsvindende lille, mens den positive kritik kulminerer disse år – falder beretningernes tilstedeværelse i medierne tilsvarende markant. Tendensen bekræftes af det efterfølgende år, 2009, hvor den positive kritik ophører, mens den

hårde kritik igen er fremtrædende samtidig med medieomtalen igen stiger markant. For sidste del af perioden 1994-2009 ser det derfor ud til at være et sammenfald mellem de to variable, kritik og medieomtale, hvilket giver indikationer på tesen om, at Rigsrevisionen i disse år har succes med en strategi om at være i kontrol ved at være den primære initiatør.

Ovenstående figur XV (kritik, medieomtale) indikerer sammen med figur X (kritik, initiativ), at Rigsrevisions beretninger i mindre grad optræder i medierne, fordi sandsynligheden for Rigsrevisionens beretninger oftere indeholder positiv eller mellemhård kritik er større, hvilket leder til mindre medieomtale end beretninger med hård kritik, hvilke oftere initieres af Statsrevisorerne, jf. figur X (kritik, initiativ). Herved tilføjes yderligere en indikation på, at Rigsrevisionen styrer udenom beretninger med væsentlig medieomtale. Spørgsmålet bliver dog igen, hvilken interesse Rigsrevisionen muligvis kan have i dette.

5.1.5. Rigsrevisionens adfærd

Rigsrevisionen har en tendens til at tage *centraladministrative forhold* samt forhold om *decentrale institutioner* op, figur VIII (emne, initiativ), med mindre sandsynlighed for hård kritik som konsekvens af emnevalget, figur XI (emne, kritik). Disse to forhold mindsker antallet af beretninger, som optræder væsentligt i medierne, figur XIV (emne, medieomtale).

Omvendt forholder det sig ved beretninger igangsat af Statsrevisorerne. Her tages i højere grad emner op, *bygge-, anlæg- eller IT-projekter, borgernære forhold eller enkeltsager*, figur VII (emne, initiativ) hvor sandsynligheden for hårdere kritik, figur XI (emne, kritik), er større med den konsekvens, at beretningens tilstedeværelse i medierne vil være mere massiv, figur XV (kritik, medieomtale).

Af ovenstående ses, at Rigsrevisionens adfærd fordrer mindre mediebevågenhed end Statsrevisorernes. Dette forhold kan man undre sig over, fordi mere mediebevågenhed på et problem identificeret af Rigsrevisionen, kan presse den ansvarlige minister til at løse dette, hvorved Rigsrevisionen opnår en effekt af revisionen. På den anden side kan en fremtrædende position i medierne, som borgernes vagthund, forestilles at mindske Rigsrevisionens faglige troværdighed i ministerierne. Derudover sikres opfølgning på revisionen gennem den kontradiktoriske procedure.

Hvorvidt det mere eller mindre stabile forhold for initieringen, jf. figur V (initiativ), sammen med det faktiske antal sager om *centraladministrationen*, jf. figur VIII (emne, initiativ), er et udtryk for Rigsrevisionens herskende dagsorden eller skal forklares med baggrund i andre faktorer som eksempelvis en mere eller mindre bevidst fastforankret praksis, vil vi undersøge videre, i den kvalitative analyse. Rigsrevisionens bagvedliggende motiver kan altså tolkes på flere måder i forhold til den adfærd, som vi har observeret hos Rigsrevisionen gennem de seneste 15 år.

Analysen lader os derfor ikke på nuværende tidspunkt forstå Rigsrevisionen eller Statsrevisorernes interesser bag deres adfærd, hvorfor vi i den videre analyse inddrager de involverede aktørers perspektiver herpå med det sigte at opnå en dybere forståelse. De to korte opsummeringer illustrerer dog på fortrinlig vis, at muligheden for at påvirke beretningerne gennem initiering, i henhold til egeninteresser eller ej, benyttes, i det henholds-

vis Rigsrevisionens og Statsrevisorernes initierede beretninger bærer modsatrettede karakteristika – et klassisk problem i et p-a forhold. Vi vender derfor nu blikket mod de to analyser.

5.2. Kvalitativ analyse

Den kvalitative analyse er delt i to afsnit. Afsnittene søger hver for sig gennem fokus på en af relationerne en dybere forståelse af Rigsrevisionens adfærd ved at inddrage centrale aktører i Statens revision, det være sig rigsrevisor og Statsrevisorerne, ved at lade deres syn bidrage til forståelsen. Yderligere baseres analysen af relationerne på officielle dokumenter. I første del af analysen behandler vi Rigsrevisionens relation til Statsrevisorerne, hvilken vi anskuer i et p-a forhold med det formål at fokusere på de interesseforskelle, som vi diskuterede i teoriafsnittet og i et vis omfang observerede konsekvensen af i den kvantitative analyse. I den anden del af den kvalitative analyse sigter vi mod at forstå Rigsrevisionens relation med ministerierne ved at anskue relationen som et spil. Ved at anskue relationen i en spilteoretisk forståelse ønsker vi at sætte fokus aktørernes søgen efter at pleje sine egeninteresser. For Rigsrevisionens vedkommende kunne dette tænkes at komme til udtryk gennem en adfærd, som eksempelvis sikrer deres troværdighed.

På denne måde analyserer vi i første omgang relationerne separat, men som analysen skrider frem, vil vi samtidig søge en samlet forståelse af Rigsrevisionens adfærd. Derfor inddrages resultaterne af den kvantitative analyse til at øge forståelse af relationen mellem Rigsrevision og Statsrevisorerne, og ligeså benytter vi resultaterne fra den første del af den kvalitative analyse i den anden del. Formålet er, at vi som analysens afslutning opstiller den samlede forståelse af Rigsrevisionens adfærd, hvilket således baseres på de enkelte analyser.

5.2.1. Rigsrevision og Statsrevisorerne

Af billedet af Rigsrevisionens samt Statsrevisorernes adfærd gør tre parametre sig specielt gældende for relationen mellem de to. Først og fremmest er det nødvendigt at gå nærmere ind i aktørernes tilgang til valg af emne, fordi vi her så en ulige fordeling. Dernæst er det interessant at søge nærmere forklaringer på udviklingen i kritikken, samt det faktum at der i beretninger initieret af Statsrevisorerne udtales hårdere kritik. Den kvantitative analyse viste os, at de to parametre netop spiller ind på medieomtalen, hvorfor det undersøges, om Rigsrevisionens og Statsrevisorernes har forskellige tilgange til og interesser i medieomtalen.

Differentieret emnefokus

Et ganske markant træk i den kvantitative analyse var den store forskel i valg af emner for beretningerne mellem Statsrevisorerne og Rigsrevisionen. De to forskellige foki kom i korte træk til udtryk ved, at Statsrevisorerne primært koncentrerer sig om områder vedrørende større investeringsprojekter, borgernære områder og enkeltsager, hvorimod Rigsrevisionen har markant større fokus på beretninger vedrørende mere interne forhold i centraladministrationen og i de decentrale statslige institutioner, selskaber og lignende. Ifølge

Statsrevisorernes formand falder det ganske naturligt i forhold til fordelingen mellem de to aktører;

”... altså det her (forskellen i typer af emner der tages initiativ til, red.), det overrasker mig jo i hvert fald overhovedet ikke. Altså hvis vi tager l’erne altså bygge/anlæg (og investeringsprojekter, red.), så er det jo typisk her, der ligger noget immanent i det, altså en større fare for budgetoverskridelser osv. Og det er ofte projekter, der har en vis interesse i medierne (...) så kommer der nogle sager frem i medierne, og så er det naturligt, at vi må reagere. Og så er vi nok i den henseende hurtigere til at reagere end Rigsrevisionen (...) Der har vi fordelen af at kunne handle hurtigt.”

Fmd. Statsrevisorerne, Peder Larsen

I citatet ligger en forståelse af, at Statsrevisorerne ikke bare kan, men endda har pligt til at reagere på baggrund af offentligheden, eller dagsordenen i medierne, som typisk har nemmere ved at forholde sig til investeringsprojekter, borgernære områder eller enkeltsager end komplicerede eller måske, for medierne, kedelige centraladministrative forhold. Hvorvidt det er grundet deres tættere institutionelle placering på offentligheden og medierne, der forpligtiger dem til at tage sådanne sager op eller, om det er interesser fra de respektive Statsrevisorers bagland, der presser på, hjælper statsrevisor Helge Adam Møller os med at besvare;

”... men det (en beretning, red.) kan meget vel være startet med, at der er en artikel i enten Berlingske eller Politiken, at nu har Forsvaret skrottet det der fly, der har kostet mange hundrede millioner kroner. Så er der en eller anden i den socialdemokratiske gruppe eller SFs gruppe eller de Radikales gruppe, der tager det op på gruppemødet og siger; Hold da kæft, det er også for galt. Så sidder der en Statsrevisor, og så siger han; det er da rigtigt, det tager jeg op, vi har møde på onsdag...”

Statsrevisor, Helge Adam Møller

Statsrevisorernes placering i et politisk miljø kan derfor tillægges ganske stor betydning for på trods af, at Statsrevisorerne skal fungere som uafhængige revisorer af statens regnskaber, repræsenteres det politiske bagland ved Statsrevisormøderne, fordi Statsrevisoren har mulighed for at bringe ideer ind fra baglandet og bekræfter at gøre det. Der ses herved klare indikationer på, at politiske interesser forklarer den enkelte Statsrevisorers adfærd, snarere end statsrevisoren fordres af revisionsfaglige interesser om en uafhængig revision. Opfattelsen af den politiske eller mediemæssige omverdens betydning for Statsrevisorernes initiering, deles i høj grad af Rigsrevisionen. Konfronteret med Statsrevisorernes forklaring på deres fokus i emner for beretninger, forklarer rigsrevisor og sekretariatschefen i Rigsrevision således:

”Men Statsrevisorerne er naturligt nok præget af mediernes fokus.”

Rigsrevisor, Henrik Otbo

”Haha - nej, men mere optaget af, hvad der står i avisen.”

Sekretariatschef i Rigsrevisionen, Nanna Henning

Rigsrevisor og sekretariatschefen er således tydeligt bekendte med Statsrevisorernes politiske og mediemæssige interesser, og det opleves da også, at Statsrevisorerne handler kontra-aktivt ved at forespørge beretninger om sager, som allerede har haft offentlighedens interesse (Otbo, interview). Statsrevisorernes initiativ til emner divergerer således fra Rigsrevisionens egne primære interesseområder i beretningerne, fordi der er et hensyn til offentligheden at tage. Derfor adskiller Rigsrevisionens tilgang til initiering af beretninger sig, idet man i højere grad anser sine prioriteringer af emner som værende et udtryk for en faglig afvejning af, hvor der er størst behov for forvaltningsrevisionen:

”Det vil også være sådan, at med den fordeling, der er blandt vores 60 medarbejder (i afdelingen for Større undersøgelser, red.), så vil der tit være noget, som er tværgående og mere økonomisk orienteret, mere end det er enkeltsagsrelateret.”

Sekretariatschef i Rigsrevisionen, Nanna Henning

”Vi har en planlægningsproces, der kører nu (januar, red.) og frem til september (...) og der skal kontoret så samle op og indberette sine beretningsidéer (...) Vi får også input fra den finansielle revision. Så vi også baserer planlægningen på viden om for eksempel organisationsændringer...”

Kontorchef i Rigsrevisionen, Henrik Berg Rasmussen

Tilgangen til valg af emner ses således at være forskellig, hvilket er et udtryk for de modsatrettede interesser, der er mellem aktørerne. I Rigsrevision er udvælgelsen funderet i en planlægningsproces, hvor mulige ideer samles, afvejes og der foretages på baggrund heraf en prioritering, hvilket indfases i rullende årsplaner (Personalepolitik 2009; 3). Personalet ansat i Afdelingen for Større undersøgelser finder endvidere inspiration i *Årsrevisionen*, som årligt reviderer en bred vifte af statens aktiviteter centreret omkring centraladministrationen. På denne måde lader Rigsrevisionens emnevalg sig styre udelukkende af faglige interesser frem for at tage et vis hensyn til offentligheden, hvilket er Statsrevisorernes interesse. Dette illustrerer nok en klassisk p-a problematik, men opfattes ikke nødvendigvis som et problem af aktørerne. Snarere opfatter de sig som hinandens kontrollanter, der sikrer en bred interessevaretagelse, hvilket uddybes efterfølgende.

Statsrevisorernes større interesse i og afhængighed af offentlighedens engagement i emnet skyldes, at de besidder nære kontakter til det politiske miljø gennem deres respektive bagland. Nok påpeger Statsrevisorerne måske sin pligt – om den er institutionel, i forhold til offentligheden eller politiske styret er for sig vidt ikke aktuelt – og sin egenskab til at kunne agere mere responsivt, men faktum er til stadighed, at disse lader sig influere mere af emner, der er oppe i medierne, hvorved den responsive egenskab får karakter af at være reaktiv. Rigsrevisionens institutionelle placering fordrer da også i højere grad andre interesser som eksempelvis faglighed. Dette blandt andet fordi man baserer sine valg på et større vidensgrundlag, hvilket kvalificerer emnets faglige berettigelse, dog med mindre hensyntagen til en bredere offentlighed som konsekvens. Gennem aktørernes forskellige institutionelle placeringer tillægges de således hver i sær interesser, der ikke alene fordrer vidt forskellige tilgange til udvælgelse af emner, men også manifesterer sig i faktiske tal

for perioden 1994-2009 resulterende i, at Statsrevisionerne søger emner rettet mod offentligheden, hvorimod Rigsrevisionen søger at lade faglige referencer styre, figur VIII (emner, initiativ). Hvad dette får af betydning for interaktionen i relationen, diskuterer vi og samler op i afsnittet, *Styring af initiativet*.

I forlængelse af henholdsvis Statsrevisorernes og Rigsrevisionens udvælgelse af emner er det givtigt at inddrage sammenhængen mellem emne og presse. Der ses en større sandsynlighed for, at de emner, Statsrevisorerne retter fokus mod, fylder mere i medierne end emner, som Rigsrevisionen prioriterer, figur XIII (Initiativ, medieomtale). Denne sammenhæng falder i naturlig forlængelse af proceduren for udvælgelse af beretninger, ifølge Helge Adam Møller;

”... vi tager det lidt mere aktuelle op, som måske interesserer pressen eller borgeren lidt mere, og det vil så også få generelt større omtale.”

Statsrevisor, Helge Adam Møller

En anden forklaring, som dog ligger i forlængelse af Helge Adam Møllers forklaring om, at emnerne gennem deres aktualitet allerede er til stede i offentligheden, er, at emnernes natur har en bredere folkelig appel, eksemplificeret med emner indenfor sundhed og fødevarer, som er nemmere at forholde sig til for medierne og borgerne end en *centraladministrativ* problemstilling under en styrelse. Et eksempel på en beretning initieret af Statsrevisorerne er *Beretning om fødevarekontrollen* fra 2006, hvor ministeriets varetagelse af fødevarekontrollen allerede inden initieringen stod højt på den politiske og mediemæssige dagsorden, og deraf nød bred offentlig interesse. Når Statsrevisorerne vælger netop et sådant emne til en *Større undersøgelse*, placerer Statsrevisorerne sig selv såvel som Rigsrevisionen centralt i den offentlige debat. Sagen er ikke unik i den forstand, fordi Statsrevisorernes emner relativt set får større opmærksomhed i medierne. Den centrale placering falder ganske godt i overensstemmelse med Statsrevisorernes interesser, men hvorvidt dette er ønskværdigt for rigsrevisor er et andet spørgsmål. Faktum er dog, at der for rigsrevisor er en naturlig forståelse af, at Rigsrevisionens emner typisk er mindre interessante for den brede offentlighed:

”... nogle af de ting, som vi skal lave, de er svært håndterbare for pressen eller mere eller mindre uinteressante.”

Rigsrevisor, Henrik Otbo

”Ja, de er kedelige.”

Sekretariatschef, Nanna Henning

Rigsrevisor er altså bekendt med, at ikke alt indhold er lige interessant for offentligheden, men føler dog stadig forpligtelse til at beskæftige sig med det. Det er altså ikke alt, hvad Rigsrevisionen foretager, der skal rettes mod den brede offentligheds interesser, hvilket står i kontrast til Statsrevisorernes forståelse af at tage emner op inspireret af netop omverdenen. På denne måde ser vi, at hver aktør søger at gøre sine egeninteresser gældende som resultat af interaktionen, hvilket igen kan forstås i gennem p-a teorien. Dog er diver-

siteten i interesserne for valg af emner hverken noget Rigsrevisionen eller Statsrevisorerne ligger skjul på eller er blinde for – snarere er de bevidste herom og accepterer hindrens roller, mere herom under *Styring ad initiativ*.

Strategisk kritik?

Den bemærkelsesværdige stigning i positiv kritik fra 2003 kulminerende i 2007 og 2008 samtidig med et fald i den hårde kritik i 2007 og 2008 lokaliserede vi tidligere, dog uden at finde en plausibel forklaring herpå, figur IX (kritik). Til udviklingen informerer rigsrevisor og statsrevisor Helge Adam Møller, at det er et bevidst valg at inkludere den positive kritik i højere grad, end det tidligere har været tilfældet.

”Det er noget, vi har snakket om (...) vi kritiserer altid og siger, det er ikke godt nok. Men ind imellem skulle vi så ikke også (...) give et lille skulderklap. Og der har vi ligesom sagt, jo lad os bare gøre det noget mere (...) For der er to måder at få folk til at lave noget på, det ene er at skælde ud, men normalt er det endnu mere effektivt at sige, det her, det var sørme godt, lad os fortsætte med det...”

Statsrevisor, Helge Adam Møller

”Den der trend mod mere positiv kritik, der har vi gradvis lukket op for den side. Den er altså helt sand, den der trend (...) altså man kan sige, at vi er nødt til at have balancen, så man i den sag, som man undersøger, der er du nødt til at have de positive ting og de negative ting. Ellers opleves det ikke som et sandt billede. Så får du ikke den der adfændsændring, eller udvikling.”

Rigsrevisor, Henrik Otbo

Aktørerne finder det altså hensigtsmæssigt at rose, når der er grundlag herfor – en form for ’skulderklap-strategi’ – med det sigte at øge indflydelsen på de reviderede gennem kritikken, hvilket forklarer stigningen i den positive kritik fra 2003. Der eksisterer således en klar forventning om, at beretningerne får mere effekt i forhold til den revideredes adfærd ved også at formulere positive tilkendegivelser af indsatser. Heri ses et direkte ønske om, at de reviderede aktivt skal bruge den kritik, som formuleres gennem beretningerne. Aktørerne har således defineret en ny strategi, fra 2003, hvor formålet er en større adfændsændring hos den reviderede, hvilket vidner om, at Statsrevisorerne og Rigsrevisionen ikke kun fokuserer på outputtet (kritikken i beretningen), men også på outcomet (effekten i ministeriet) af den enkelte beretning. Denne strategiændring indikerer et skifte i fokus fra Rigsrevisionens side, hvor man i høj grad søger at forbedre arbejdsgangene frem for udelukkende at kontrollere med henblik på at ansvarliggøre – dette bekræftes af rigsrevisor;

”Jeg tror, at langtidstrenden (udviklingen i den positive kritik red.) det er, den der går op af.”

Rigsrevisor, Henrik Otbo

I forhold til den hårde kritik i 2009 modsat de foregående to år med positiv kritik blev denne af både Statsrevisorerne og rigsrevisor forklaret med tilfældige sager. En strategisk

adfærd i afgivelsen af kritik i forhold til interessen om at fremstå som uafhængig og troværdig ved at lade et par år med positiv kritik blive efterfulgt af hård kritik, for at vise handlekraft blev afvist ganske klart af formanden for Statsrevisorerne:

”... altså vi må jo vurdere, hvad der er kommet frem, vi kan jo ikke sige; jamen nu er vi lidt bagefter med den hårde kritik, så nu skal de satme ha’.”

Fmd. Statsrevisorerne, Peder Larsen

Det er ifølge formanden mere et fagligt ønske om revisionens effektivitet som positiv normdannende virksomhed, der ligger til grund for forskydningen i den afgivne kritik, end det er et udtryk for en strategisk adfærd baseret på nogle egeninteresser vedrørende signalværdien i en hård kritik i forhold til at udstråle uafhængighed og troværdighed – dette vender vi tilbage i behandlingen af Rigsrevisionens relation med ministerierne. Der blev i den kvantitative analyse yderligere påvist, at Statsrevisorerne uddeler hårdere kritik ved egne beretninger, til hvilket statsrevisor Helge Adam Møller udtaler:

”... det er jo typisk, når vi tager nogle ting op, så er det fordi, vi synes, at det lyder sgu umiddelbart mærkeligt, eller der er nogen der har sløset (...) normalt, når vi tager ting op, så er det fordi, vi har en mistanke om, at der er sgu nok et eller andet, DSB eller Forsvaret eller hvem det nu er, de har siddet lidt på hænderne.”

Statsrevisor, Helge Adam Møller

Statsrevisoren henviser her til den mere ad hoc orienterede procedure for beretningsinitiativer som forklaring på, hvorfor kritikken er hårdere ved beretninger igangsat af Statsrevisorerne selv. Beretningerne, som sættes i gang af Statsrevisorerne, udspringer oftere af hensyn til omverdenen, hvorfor disse typisk vil være kritiske per automatik, fordi de i overvejende grad vil være taget op på baggrund af et i forvejen fastslået problem. Dog åbner formanden i samme åndedrag op for en anden forklaring:

”... altså rent menneskeligt set, så er det jo klart, at hvis Helge eller jeg har foreslået en undersøgelse om et eller andet, når så beretningen kommer omkring det, så læser vi den nok med lidt større interesse. Det ville være temmelig mærkværdigt, hvis vi ikke gjorde det.”

Fmd. Statsrevisorerne, Peder Larsen

Denne forklaring på den hårdere kritik eksemplificerer forestillingen om begrænset rationalitet hos aktørerne. Statsrevisorerne bias, eller kognitive begrænsning, betyder, at de vil være prædefineret til at give hårdere kritik i egne beretninger, fordi de selv har været primus motor herpå, hvilket er en klar indikator på, at Statsrevisorerne ikke udelukkende forholder sig til beretningens faglige indhold. Den hårdere kritik ved egne beretninger kan endvidere være en måde at profilere sine 'egne' beretninger på i henhold deres tilstedeværelse i offentligheden. Medieomtalen bruges således aktivt af Statsrevisorerne:

”... men altså det er fristende, når man er ny, at markere sig - og det skal man måske lidt. Og måske er der forventninger fra ens bagland om at vise initiativ og dynamik. Og det giver sig så udslag i - og der er der

så en vis regel her, at når folk beder om lov til det (at igangsætte en beretning, red.), så får de normalt lov til det.”

fmd. Statsrevisorerne, Peder Larsen

I formandens udtalelse ses der to ting, som er værd at notere sig. For det første ses der en bevidsthed om og en erkendelse af, at Statsrevisorerne besidder tætte relationer til det politiske miljø gennem de respektives bagland. Og selvom konsensusnormen hos Statsrevisorerne gør sig gældende, og også bruges som modvægt mod politisk indblanding, så ses der en accept af, at den enkelte Statsrevisor også er afhængig af at skabe en synlighed omkring sin position i Statsrevisorkollegiet. En synlighed overfor det politiske bagland, som kræver kommunikation gennem medierne til offentligheden. Billedet af Statsrevisorerne fokus mod presseomtale bekræftes af rigsrevisor, som dog forholder sig diametralt anderledes, når det kommer til Rigsrevisionens forhold til medierne:

”... lad mig først sige, at det ikke er et succeskriterium for os at få presseomtale eller kioskaskere. For os er presseomtale ikke målet.”

Rigsrevisor, Henrik Otbo

De to citater tydeliggør to klare modsætningsforhold i opfattelsen af roller i forhold til offentligheden og medierne, hvilket samtidig vidner om en klar differentiering af, hvordan egeninteresserne plejes og optimeres. Samtidig står det klart, at rigsrevisor er bekendt med en eller anden form for sammenhæng mellem kritik og presse:

”... pressen er interesseret i kritik (...) Vi roser rigtig mange forskellige ting, men jeg bliver nogle gange spurgt, hvorfor roser i aldrig, hvorfor er i så kritiske. Forklaringen er, at pressen kun skriver om det kritiske. De rosende ting kommer ingen vegne – der er ingen, der gider høre om det rosende...”

Rigsrevisor, Henrik Otbo

Derfor er det også en interessant dialog, der er mellem Statsrevisorerne og rigsrevisor, om Statsrevisorerne ønske om at få mere kant på beretningerne:

”Og der (i sager med kritisable forhold red.) har vi en dialog med Statsrevisorerne om mere kant i konklusionerne (...) Men jo mere man ved om en sag, jo sammensat bliver det.”

Rigsrevisor, Henrik Otbo

De to aktører er således i dialog om dette forhold, hvor Statsrevisorerne ønsker mere kant i konklusionerne om kritisable forhold. I henhold til det entydige sammenhæng, der fortalte os, at jo hårdere kritik des mere medieomtale, figur XV (kritik, medieomtale), er spørgsmålet om dialogen om *mere kant* er udtryk for et ønske om yderligere muligheder for at gøre beretningen interessant eller endda indbydende for offentligheden. Rigsrevisor mener dog ikke, at dette er helt så lige til, idet større viden og indsigt gør forholdene mere nuanceret, fordi der er flere hensyn at tage. Der ses altså en dialog om formuleringen af konklusionen, hvor hver aktør trækker i hinanden – Statsrevisorerne i henhold til sin inte-

resse i offentligheden og rigsrevisor i forhold til at bibeholde nuancerne i konklusionerne for ikke at gå på kompromis med fagligheden. Derudover ligger der et interessant element i afgivelsen i kritik, det være sig i forhold til Rigsrevisionens relation til ministerierne, som opfatter det som delegitimerende for Rigsrevisionens troværdighed i forholdet til ministerierne (Kundeundersøgelse Rigsrevisionen 2009; 18).

”... Altså man kan sige, at administrationen synes, at statsrevisorkritik er rigsrevisionskritik plus 10 %, hvis du spørger departementscheferne. Men det er jeg ikke sikker på at Statsrevisorerne selv synes.”

Rigsrevisor, Henrik Otbo

Her tales der dog ikke om forskellen i den udtalte kritik, men mere om de konsekvenser som kritikken får i ressortministeriet. I ministerierne opfattes Statsrevisorerne kritik hårdere end Rigsrevisionens (Kundeundersøgelse Rigsrevisionen 2009; 17f), hvilket falder ganske godt i tråd med, hvad rigsrevisor udtaler. Konsekvensen er, at den hårdere kritik giver en mere negativ modtagelse i ministeriet, hvilket kan være mindre fordrende for Rigsrevisionens efterfølgende samarbejde med ministeriet. Et centralt element, som ovenstående citat ligeledes forholder sig til, er informationsasymmetrien, der er til stede mellem Rigsrevisionen og Statsrevisorerne. Statsrevisorerne har ikke samme grad af indsigt i de undersøgte forhold, hvorfor kritikken fra disse (måske uintenderede) kan blive mindre nuanceret end Rigsrevisionens anbefalinger – og derved også virke hårdere end Rigsrevisionen har haft intentioner om. Derudover kan der også her findes en forklaring i de forskellige roller, som Rigsrevisionen og Statsrevisorerne har. Hvor Rigsrevisionen i højere grad end Statsrevisorerne ønsker at nuancere kritikken, er Statsrevisorerne mere eksplicit at fremhæve kritisable forhold i ministerierne. Dette forhold demonstrerer p-a problematikken, fordi rigsrevisionen på den ene side lader sig styre af interessen om at give faglig kritik, som ønskes konstruktivt modtaget i ministerierne, hvorimod Statsrevisorerne i højere grad ønsker at kante konklusionerne for at gøre dem mere tilgængelige. Dette er måske ikke ensbetydende med, at aktørerne arbejder direkte mod hinanden, men på den anden side siger billedet af outputtet os, at Rigsrevisionen i højere grad søger emner, der ikke i nær så stort omfang er interessante for offentligheden og afgiver oftere mindre hård kritik end Statsrevisorerne. Dette er ikke et klassisk eksempel på forståelsen af *moral hazards*, men kan alligevel argumenteres at falde herunder, fordi Rigsrevisionen gennem sin position udnytter de uddelegerede kompetencer fra Statsrevisorerne til at pleje egne interesser.

Styring af initiativ

Det ses af de to variable, *emne* og *kritik*, at henholdsvis Rigsrevisionen og Statsrevisorerne besidder forskellige interesser, som påvirker deres adfærd. Med dette in mente, er initiativet essentielt for de to aktører. For Rigsrevisionens vedkommende med det formål at begrænse den type beretninger, som Statsrevisorerne typisk initierer, hvilket skal styre outputtet. I strategisk øjemed har Rigsrevisionen interesse i at kontrollere initiativet til beretninger, da dette giver dem mulighed for at planlægge den udførte revision i forhold til at pleje de faglige interesser og samarbejdsinteresser i forholdet til ministerierne. På

denne måde styrer egeninteresserne Rigsrevisionen til at udnytte sin agentrolle, da de her kan søge at styre initiativet ved at udnytte sin merviden om centraladministrative problemstillinger, hvilket kommer til udtryk via andelen af det samlede antal beretninger samt andelen af beretninger omhandlende centraladministrative forhold. Udviklingen i andelen af beretninger pr. initiativtager vidner om en vis stabilitet, som ifølge Statsrevisorernes formand bekræfter Rigsrevisionens proaktive indsats:

”Min udlægning af det, det er, at det er Rigsrevisionen, som er kommet mere op på dupperne. Altså Rigsrevisionen har, hvad jeg vil kalde flere fremragende initiativer, altså hvor man tager noget frem, som var kommet frem i løbet af 2-3 år alligevel.”

Fmd. Statsrevisorerne, Peder Larsen

Formanden forholder sig i dette citat til den stabile udvikling i forholdet mellem initiativtager, der har været siden 2003, hvorved det konkluderes, at Rigsrevisionen i højere grad end tidligere er på forkant med Statsrevisorernes ønsker. Herved ses det, at rigsrevisor formår i et større omfang at stille sin principal tilfreds, måske ved at inddrage visse sager med interesse for offentligheden, betydende, at rigsrevisor får mere autonomi i planlægningen. Beretningernes emner med interesse for den almindelige befolkning er noget, som påpeges i Peer reviewet, hvor det blandt andet blev påpeget, at Rigsrevisionen bør have et større fokus på at revidere ud fra, hvad der falder indenfor offentlighedens interesse (Peer Review 2006; 7). Det nævnes da også af rigsrevisor som et kriterium for arbejdet, der bærer en vis vægt:

”Altså, det vi prioriterer efter, det er effekt, borgerinteresse, sundhed, infrastruktur uddannelse og kompetencer (...) Vi kan lave ca. 16-17 undersøgelser om året, og hvis du siger, hvor mange relevante undersøgelser/temaer kunne vi finde på, så er der mange flere. Det vil sige, der skal vælges noget ud. Der skal prioriteres (...) Der er jeg fortsat indbildsk nok til, at i og med Statsrevisorerne ikke spørger mere og giver mig den tilbagemelding, både ved festlige lejligheder og andre lejligheder, at summa summarum, så rammer vi hvad vi skal (...) ellers ville jeg vente, at de var mere pågående.”

Rigsrevisor, Henrik Otbo

Heri ligger en forståelse og en mere eller mindre bevidst udnyttelse af sin agentrolle, i forhold til informationsasymmetrien, der eksisterer Rigsrevisionen og Statsrevisorerne imellem. Dog er det essentielt at pointere, at der i Rigsrevisionen på det udførende niveau ikke skelnes mellem beretninger fra henholdsvis Statsrevisorerne og Rigsrevisionen:

”Altså, egentlig kan man sige, at der er jo ikke grund til at skelne mellem, hvem bestilleren er. Man kan sige i forhold til det her kontor, jamen så kommer det ikke så meget an på, om det er rigsrevisor, der godkender en plan, eller det er Statsrevisorerne, der efterspørger. Jeg synes, at vi betragter det med samme seriøsitet, om det er os selv eller Statsrevisorerne, der har taget det op.”

Kontorchef i Rigsrevisionen, Henrik Berg Rasmussen

Ud fra kontorchefens perspektiv ses der altså ikke en differentiering i forhold til beretningernes ophav. Dette kan tolkes som accept af de institutionelle vilkår, som Rigsrevisionen arbejder under med Statsrevisorerne i en mulig bestillerrolle i forhold til beretningerne. Der ses altså respekt og accept omkring ansvarsfordelingen og initiativretten, både på medarbejder- og ledelsesniveau:

”... lad mig først starte med at sige, at Statsrevisoranmodninger er meget velkomne. Det er sundt at arbejde på en opgave, der er efterspørgsel efter, så det ikke bare er noget i Rigsrevisionen. Når vi er på det niveau, så vi kan håndtere det, og selv kan få lov til at vælge også, så er det velkomment.”

Rigsrevisor, Henrik Otbo

Der er således et tydeligt fokus på vigtigheden af, at efterspørgslen på beretninger matcher de ressourcer rigsrevisor har til rådighed ud fra en fagligt funderet bevidsthed om vigtigheden af i størst muligt omfang at dække hele spektret af emner for beretninger. Rigsrevisor forudsætter således, at Statsrevisorerne initiativer må begrænses i det omfang, at det stadig er muligt for rigsrevisor at prioritere de emner, som han mener, er nødvendige at revidere. Rigsrevisor understreger netop også, at han gør en dyd ud af at fortælle, at man fravælger andre emner, i det der ikke sidder ressourcer klar til at imødegå Statsrevisorerne initiativ:

”... når vi sådan snakker planlægning med Statsrevisorerne, så har vi gjort en del ud af at fortælle, at der ikke sidder ledige folk klar på, at de spørger...”

Rigsrevisor, Henrik Otbo

Så selvom rigsrevisor formelt set anerkender og hilser Statsrevisorerne initiativer velkommen, så søger han gennem sin understregning af, *at der ikke sidder ledige folk klar på, at de spørger* at påvirke Statsrevisorerne. Rigsrevisionens større planlægningsproces, hvor viden i organisationen bruges til at finde frem til de mest - ud fra faglige kriterier - ’nødvendige’ emner, taler samtidig imod Statsrevisionen initiativer, som i forhold til denne proces kan virke som pludselige indskydelser. Rigsrevisionens større viden om, hvilke revisionsopgaver der er mest presserende, og hvor der er mest ’kød’ på samtidig med en viden om, hvilke emner og interesser, der vægtes af Statsrevisorerne, har resulteret i en proaktiv adfærd. Sagt på en anden måde har rigsrevisor mulighed for at udnytte sin større viden til at styre initieringen. Det opfattes af Statsrevisorerne som om, at rigsrevisor er kommet mere *op på dupperne*. P-a teorien fortæller os, at rigsrevisor er bevidst herom og udnytter sin agentrolle.

Spørgsmålet, som kun i mindre omfang er adresseret, på trods af dette er nærværende i alle de ovenstående forhold, er dog, hvilke motiver der driver Rigsrevisionen i relationen – det adresserer vi nu i en større helhed.

Motiver, formål og adfærd

Tidligere i analysen blev Rigsrevisionens differentierede interesser i forhold til at agere i offentligheden fremhævet. Ud fra et ønske om at beskytte sine egeninteresser kan Rigsrevisionen forventes at søge mediebilledet for på denne måde at skabe opmærksomhed omkring sin rolle som uafhængig kontrolinstans i forhold til borgeren (Peer Review 2006; 6, Dye 2009; 8). Argumentet kan også føres i forhold til den faglige gennemslagskraft, da Rigsrevisionen gennem en større offentlig bevågenhed muligvis vil opnå større lydhørhed i ministerierne, idet ministeren ellers risikerer at blive udstillet i medierne. Men omvendt kan den offentlige opmærksomhed gennem valg af emner orienteret mod offentlighedens interesse også her være med til, at Rigsrevision bliver en del af det politiske miljø, og videre en del af det politiske spil gennem en øgede mediebevågenhed (Grønnegaard 2009; 45, Roberts & Pollitt 1994, 355). Den strategiske adfærd i medierne må således også her bygge på institutionens egen opfattelse af maksimering af egeninteresser.

”... lad mig først sige, at det ikke er et succeskriterium for os at få presseomtale eller kioskaskere (...) For os er presseomtale ikke målet. Og jeg gør utrolig meget ud af først og fremmest at arbejde for troværdigheden, troværdighed, troværdighed, troværdighed. Det vil sige, at jeg aldrig siger noget til journalister - altså lige siger, nu skal du hører om den her historie. Det gør jeg aldrig (...) og aldrig noget politisk. Og det har givet, synes jeg, en utrolig troværdighed og gennemslagskraft, som vi lever af - lever højt af.”

Rigsrevisor, Henrik Otbo

Det strategiske valg vedrørende optræden i medierne bygger altså først og fremmest på troværdighed. Rigsrevisor lægger her vægten på troværdighed, og understreger den gennem flere gentagelser i forhold til vigtigheden af, at der ikke bliver kommunikeret noget politisk ud af Rigsrevisionen. Det ses som en hjørnesteen i opretholdelsen af troværdigheden, at en forståelse af Rigsrevisionen som uafhængig, apolitisk institution bevares. Måden at fastholde troværdigheden på er blandt andet at overlade den mediemæssige og politiske arena til Statsrevisorerne, som netop også har en interesse i at agere i denne. I denne sammenhæng ses der dog samtidig en erkendelse af et større fokus på Rigsrevisionen fra medierne side:

”... men en anden ting man også kan sige, det er, at vi mærker jo pressen, og derfor har vi jo sådant oprustet beredskabet, kan man sige. Så vi er mere klar, altså mere og mere klar til at håndtere pressen. I sekretariatet (Rigsrevisionens sekretariat red.) har vi nu en medarbejder, hvor alt skal ind til hende - så vi kan filtrere. Så vi kan finde ud af, hvad de vil (...) vi har haft nogle rigtig dårlige sager med medarbejdere, hvor vi har en journalist, der har ringet, og så siger de et eller andet, fordi de sidder og har travlt.”

Rigsrevisor, Henrik Otbo

Der eksisterer altså en bevidsthed omkring mediebevågenhed, uden det dog betyder, at Rigsrevisionen forholder sig mere aktivt til medierne. Og dette på trods af at *Sygehusberetningen* ifølge rigsrevisor har skærpet fokusset på Rigsrevisionen, hvad angår medieopmærksomhed. Spurgt til om Rigsrevisionen oplever mere opmærksomhed svarer rigsrevisor således:

”Meget mere!”

Rigsrevisor, Henrik Otbo

”I min optik, så har sundhedsberetningen på en eller anden måde (...) så har den også åbnet verdens øjne, pressens øjne, så de lige ringer over og hører.”

Sekretariatschef, Nanna Henning

Men frem for at udnytte muligheden, der ligger i det øgede fokus, se figur XII (presseomtale) ved at føre en aktiv mediepolitik, så har rigsrevisor ansat en pressemedarbejder for at undgå dårlig sager. Rigsrevisors fokus er således i overskyggende grad at undgå dårlige sager for at beskytte sin troværdighed, frem for at manifestere sin position i offentligheden. Rigsrevisor forholder sig da heller ikke hverken positivt eller negativt til den øgede opmærksomhed fra pressen:

”Det er bare faktuel. Sådan er det. Det er ikke et mål. Det er ikke et mål at lave presse. Det er et mål - det vi startede med at snakke om - at lave effekt tværgående, borgernære ting, infrastruktur, de forskellige temaer som vi har (...) Vi ønsker, at det skal blive effektivt.”

Rigsrevisor, Henrik Otbo

Det er tydeligt, at selvom rigsrevisor har forholdt sig til den øgede presseopmærksom, så er det ikke noget, der bruges proaktivt til at projicere et ønsket billede af Rigsrevisionen gennem medierne. Der er en opfattelse af, at Rigsrevisionens bedst beskytter sine interesser ved at holde fokus på kerneopgaverne og så vidt muligt undgå at engagere sig aktivt i mediebilledet. Fokuset på fagligheden manifesteres:

”... det må de selv om. Vi kommer og fortæller den rigtige historie, hvis politikerne så vælger at gå ud, jamen det er deres ret, det er deres bane.”

Rigsrevisor, Henrik Otbo

Det interessante ved ovenstående udtalelse er opfattelsen af, at det politiske miljø, og hvad der foregår i medierne i forhold til det politiske miljø, ikke har relevans for Rigsrevisionen og den faglige del af beretningen. Beretningen skubbes over i en anden arena, *deres bane*, og rigsrevisor forholder sig ikke til, hvorledes aktørerne agerer i denne arena. Dette er med til at forklare, hvorfor Rigsrevisionen ikke finder det nødvendigt eller givtigt at oprette en decideret kommunikationsafdeling. Det er ikke i Rigsrevisionens interesse at agere i offentligheden efter deres beretningsafgivelse. Dette overlades til Statsrevisorerne, der da også typisk agerer skjold i forhold til mulige politiske angreb på Rigsrevisionen⁴⁵ (Rigsrevisionen 2006; 3). Peer reviewet påpeger netop den normale praksis

⁴⁵ Dette gjorde sig blandt andet gældende i en sag vedrørende den daværende Skatteministers kritik af Rigsrevisionen (Politiken 06.10.05), men er også set i andre sager - eksempelvis i forbindelse med en beretning om Lønmodtagernes Dyrtidsfond i 2008 (Børsen 28.05.08) og i en sag vedrørende den tidligere Integrationsministers manglende forståelse af, hvordan beretningsprocedurerne foregår (Jyllands-Posten 15.04.06).

med Statsrevisorerne som talerør til offentligheden som grunden til, at Rigsrevisionen ikke anlægger et mere aktivt forhold til offentligheden – Rigsrevisionen læner sig her op af en tillid til den uformelle norm, som er blevet praksis. På denne måde bruger rigsrevisor det institutionelle setup samt Statsrevisorernes interesse i offentligheden som argument for ikke at blande sig. Dette forhold til offentligheden beror således på et institutionelt setup, men også på rigsrevisors ønske om ikke at agere i den politiske arena. Det ses af rigsrevisorens udtalelser, at han ikke ser det som Rigsrevisionens mål at agere offentligt, men derimod sikre troværdigheden ved at holde fast på de faglige værdier. Men på trods af denne opfattelse af Rigsrevisionens forhold til offentligheden, så er der en bevidsthed om betydningen af offentlighedens opfattelse af Rigsrevisionen:

”... det har jeg også sagt til medarbejderne; det her er en god sag (sygehussagen, red.) for Rigsrevisionen (...) det kan godt være, at det var en dårlig sag for Statsrevisorerne, fordi de blev uenige, men for os var det en god sag. Den viste synes jeg, at Rigsrevisionen, vi ligger os ikke ned, fordi der er nogen, der synes noget andet.”

Rigsrevisor, Henrik Otbo

Der kan hos rigsrevisor registreres en bevidsthed om, at Rigsrevisionen kan få tilført nogle ressourcer i form af troværdighed og en styrket opfattelse af dennes uafhængighed ved en bestemt fremtræden i en given sag, men der ses et klart ønske om ikke at skulle vælge denne strategi. Rigsrevisor har dog udtalt sig offentligt, dette når Rigsrevisionen kommer i et anseeligt stormvejr, hvorfor strategien nærmere virker som en nødløsning, eksempelvis som i sagen om *Sygehusberetningen*. Her var Statsrevisorernes konsensusnorm brudt, betydende at de politiske aktører kunne kaste mudder mod Rigsrevisionen, fordi dens politiske skjold var borte. Mudderkastning i form af beskyldninger om politiske interesser og derved et angreb på uafhængigheden. Rigsrevisors udtalelser skal i det lys nærmere ses som en form for krisekommunikation med det hovedformål at fastslå Rigsrevisionens faglighed og for at forsvare uafhængigheds- og troværdighedsinteressen. Sagen om *Sygehusberetningen* viser os, hvilket også bekræftes af aktørerne, at stabiliteten i denne kommunikationspolitik kun er robust i det omfang, at Statsrevisorernes evne til at skabe konsensus fastholdes.

”... vi gør utroligt meget ud af at tale os frem til en konsensus, og sidder vi tre mod to tre mod tre med formandens stemme som afgørende, og man stemmer afhængigt af om man er i regering eller opposition. Så kan vi lige så godt nedlægge systemet (...) altså det er første gang i 17 år, og jeg tror også der går 17 år, måske længere, og så er det jo fint, før det sker igen.”

Statsrevisor, Helge Adam Møller

Som det her udtales, hvilket også har været praksis i mange år, sker det sjældent, at Statsrevisorerne er uenige og rigsrevisor derfor er nødsaget til at forsvare Rigsrevisionen mod politiske angreb. På denne måde ser vi en tillid til systemets robusthed, hvilket er med til at forklare den reaktive tilgang til medieomtalen og offentligheden samt en vurdering af,

at egeninteresserne i stort omfang plejes bedst ved at undgå en central placering i medierne og den offentlige debat.

Styring af *Større undersøgelser*

Forholdet mellem Rigsrevisionen og Statsrevisorerne er ved første øjekast karakteriseret af en stor grad af stabilitet manifesteret i det institutionelle setup samt det stabile forhold i initiering, der er mellem aktørerne. Stabiliteten kommer tilmed til udtryk gennem den faste tildeling af økonomiske ressourcer, hvilket vidner om, at Rigsrevisionen i høj grad kan agere uafhængigt i forhold til sine omgivelser.

Under stabiliteten og den uafhængige ageren ligger dog nogle differentierede interesser mellem Rigsrevisionen og Statsrevisorerne, hvilke skaber divergerende adfærd Rigsrevisionen og Statsrevisorerne imellem – dette følger i høj grad p-a forståelsen. Rigsrevisionens adfærd kan derfor ikke forstås isoleret. Konsekvensen af de differentierede interesser er, at aktørerne 'trækker' de *Større undersøgelser* i hver sin retning, hvilket tydeliggøres i Rigsrevisionens valg af emner, som i højere grad end Statsrevisorernes valg er baseret på faglige kriterier frem for offentlighedens interesser. Ønsket om afgivelse af konstruktiv, nuanceret kritik med det formål at skabe effektivitet og forbedringer fra Rigsrevisionens side kan i forlængelse heraf ses i modsætning til Statsrevisorernes ønske om mere kantede kritik, som måske i højere grad henvender sig til offentligheden, hvilket understreger de modsatrettede interesser i forholdet.

Statsrevisorernes institutionelle placering i et politiske præget miljø skaber et større offentlighedsfokus, herunder interesse i medieomtale, fra Statsrevisorernes side, end det er tilfældet for Rigsrevisionen, som er placeret i et institutionelt setup fordrende faglighed, grundet den nære relation til embedsværket i ministerierne. Billedet af Rigsrevisionen som værende en aktør, der ikke agerer efter hensynet til offentligheden men i højere grad fagligheden, bekræftes af Rigsrevisionens ønske om at undgå dårlige sager, frem for at positionere sig gennem offentlighedens større fokus. Troværdigheden vurderes mindsket, hvis rigsrevisor følger Statsrevisorerne, der i højere grad agerer efter offentlighedens interesse. Dette fordi Rigsrevisionen på denne måde risikerer at blive en del af den politiske arena, hvilket kan betyde, at opfattelsen af denne som værende uafhængig trues.

På trods af lige initiativret ser vi, at Rigsrevisionen sætter flere beretninger i gang, hvilket indikerer, at rigsrevisor søger at styre initieringen. Eksempelvis ses det ved, at rigsrevisor understreger behovet for at flytte ressourcer, når Statsrevisorerne fremsætter beretningsinitiativer, hvilket vidner om, at rigsrevisor forsøger at styre initieringen. Denne adfærd bekræftes af Statsrevisorerne, som opfatter rigsrevisor som værende mere proaktiv end tidligere.

P-a teorien forklarer os, at Rigsrevisionens adfærd er mulig qua dens agentrolle. På denne måde er p-a anskuelsen af relationen mellem Rigsrevisionen og Statsrevisorerne givtig, men relationen mellem de to aktører kan ikke forstås som et typeeksempel på et p-a forhold. Rigsrevisionens adfærd tillades i høj grad qua deres uafhængighed i udførelsen af revisionshvervet, men også fordi Statsrevisorerne ikke benytter sit mandat til at styre Rigsrevisionen til fulde. Denne modificering i forhold til p-a forståelsen stiller Statsrevi-

sorerne i en mindre styrende position, hvorfor Statsrevisorerne (principalen) nok i princippet kan styre Rigsrevisionen (agenten) i henhold til egne interesser, men ej gør det – spørgsmålet bliver således hvorfor. Dette kan forklares af Rigsrevisionens høje grad af autonomi, og fordi en fuldstændig styring af Rigsrevisionen fra Statsrevisorernes side vil forrykke billedet af en uafhængig Rigsrevision med den konsekvens, at troværdigheden vil blive mindsket, hvorfor Statsrevisorernes bemærkninger heller ikke vil kunne basere sig på samme troværdige grundlag. Der ligger således også nogle gensidige interesser i forholdet, som altså vejer stærkt.

Efter vi nu har set, at Rigsrevisionens adfærd kan forstås med udgangspunkt i dens egeninteresser om troværdighed og uafhængighed, men også set at Rigsrevisionen i relationen med Statsrevisorerne har en dominerende adfærd, er det interessant at vende blikket mod Rigsrevisionens relation med ministerierne.

5.2.2. Rigsrevisionen og ministerierne

Efter fokus har været rettet mod Rigsrevisions forhold til Statsrevisorerne, vender vi nu blikket mod Rigsrevision og ministerierne. Relationen er interessant, fordi den på trods af visse lovfæstede procedure, jf. den kontradiktoriske procedure, indeholder en ikke nærmere defineret arena. Derfor er det muligt for Rigsrevisionen, men også ministerierne at agere frit i denne, eksempelvis er det op til rigsrevisor at tilrettelægge *Større undersøgelser*. Rigsrevisionen har i denne arena mulighed for at agere strategisk med det sigte at beskytte sine egeninteresser. I og med vi anskuer relationen til ministeriet i et spilteoretisk perspektiv, bliver det for Rigsrevisionen et valg om at søge konflikten eller samarbejdet med ministeriet ud fra, hvad der i den givne situation plejer Rigsrevisionens interesser. Spilteorien betinger dog Rigsrevisionens valg til at afhænge af ministeriets strategi i spillet. Derudover sætter vi også fokus på selve relationen mellem Rigsrevisionen og ministerierne, fordi spilteorien fortæller os, at der typisk vil ligge nogle mekanismer i denne relation, der influerer på Rigsrevisionens og ministeriernes strategi.

Hvorvidt de to aktører samarbejder eller konflikter kan med fordel ses i forhold til de forskellige stadier i beretningsforløbet, da konflikt eller samarbejde kan opstå både i tilrettelæggelsesprocessen, under udarbejdelsen og i efterspillet i og omkring den kontradiktoriske procedure. Vi vil således strukturere analysen ud fra de enkelte faser, samtidig med at vi fastholder et blik for helheden i spillet. Fra den tidligere analyserede relation mellem Rigsrevisionen og Statsrevisorerne holder vi os for øje, hvad der kan belyse rigsrevisors motiver for at styre beretningerne uden om offentligheden, gennem emnevalget samt i afgivelsen af kritik.

Initiativfasen

Rigsrevisionen har indenfor de seneste år haft som mål at skabe mere åbenhed omkring planlægningsprocessen af sine beretninger, blandt andet ved i højere grad at inddrage centrale aktører for at kvalificere valget af emner til beretninger. Med andre ord fordres der i langt højere grad et samarbejde i denne proces mellem Rigsrevisionen og ministerierne, fordi embedsmændene opfattes som en vidende ressource i forhold til de fagspeci-

fikke områder. Dette både qua deres faglige indsigt, men også grundet deres placering i den politiske institution, hvor beslutninger om nye initiativer udformes:

”... ideen med det har været, at lukke op, så det ikke bare er en planlægning, der er baseret på vores egne perspektiver. Men faktisk at der også kommer nogen og fortæller os, hvad de ser af problemer. Vi har også haft workshops, hvor ministerierne, interesseorganisationer og eksperter bidrager med, hvilke problemer de ser.”

Kontorchef i Rigsrevisionen, Henrik Berg Rasmussen

Strategien for Rigsrevisionens vedkommende har altså været klar; en invitation til samarbejde mellem Rigsrevisionen og ministerierne i planlægningsfasen. Dette giver på én gang ministerierne en mulighed for at influere på revisionen tidligt i forløbet, men ved lydhørhed fra rigsrevisors side er denne åbenhed også med til at skabe tillid mellem spillerne i processen. Ministeriet vil derfor have en klar interesse i at samarbejde med Rigsrevisionen, da det kan stille dem i en bedre situation i forhold til videre at forfølge deres interesser. Ved at indgå aktivt i processen kan der være mulighed for undgå politisk potente emner for ministerierne og for at påvirke beretningen til at vende sig mod andre vinkler, som kan være til fordel for ministeriet. På trods af denne mulige påvirkning plejer Rigsrevisionen her sine interesser vedrørende troværdighed og faglighed i sit forhold til de reviderede ved at lade disse indgå i processen for på denne måde at undgå en oplevelse i ministerierne af, at Rigsrevisionen undersøger irrelevante emner, foretager undersøgelser på en uhensigtsmæssig måde og i det hele taget ikke opfattes som en kontrollant, der opererer i en isoleret kontrolverden (Justesen 2008; 138, Kundeundersøgelse Rigsrevisionen 2009; 22).

Den af Rigsrevisionen foretaget Kundeundersøgelse i 2009, hvor ministerier og styrelser blev adspurgt om forskellige aspekter af Rigsrevisionens arbejde, herunder samarbejdet med Rigsrevision samt en vurdering af Rigsrevisionens arbejde generelt hos de reviderede, er ligeså en indikation i sig selv på, at Rigsrevisionen ønsker at lytte til ministerierne – som man endda opfattes som værende kunder. Undersøgelsen bliver på denne måde et symbol på en større lydhørhed fra Rigsrevisionens side, illustrerende tydeligt inklusionen af de reviderede, hvor man søger disses input til en videre udvikling af Rigsrevisionen og dennes arbejde (Kundeundersøgelse Rigsrevisionen 2009).

Selvom Rigsrevisionen i høj grad søger at tage højde for ministeriernes ønsker, så lader dette sig ikke udelukkende gøre, fordi Statsrevisorerne uanfægtet ønskerne og de samlede interesser i relationen mellem Rigsrevisionen og ministerierne kan tage initiativ. Som analysen af relationen Rigsrevision-Statsrevisorerne viste, så påvirkes Rigsrevisionen ikke blot af Statsrevisorernes andel af initiativet, men også i forhold til emner og graden af kritik – til trods for en styrende strategi. På denne måde bliver Statsrevisorerne et forstyrrende element for Rigsrevisionen i deres relation med ministerierne, idet Rigsrevisionen netop risikerer at skulle tage, hvad der opfattes af ministerierne som kontroversielle, sager op, eller mere generelt at skulle behandle emner, som i højere grad er politiske, fordi de udspringer af Statsrevisorernes nære kontakt til det politiske miljø. Dette kan i ministeriet opfattes som en konflikt, eller i lidt mindre grad, kan det blive opfattet som et

brud på åbenheden og inklusionen af ministerierne. Hermed ser vi Rigsrevisionens motiv for at udnytte sin agent-position til at påvirke Statsrevisorernes initiativ.

En anden ændring fra Rigsrevisionens side er skiftet i fokus for beretningerne, hvor Rigsrevisionen tidligere i mere traditionel forstand har foretaget juridisk-kritiske undersøgelser, så prioriterer Rigsrevisionen i højere grad beretninger, der kan medvirke til en adfærdsændring hos de reviderede – dette får et mere rådgivningspræget sigte, frem for udelukkende at fokusere på resultatet af forvaltningens arbejde (Rigsrevisionen 2006; 3). Dette bekræftes netop af nedenstående udtalelser fra rigsrevisor:

”... vi ønsker at det skal blive effektivt. Det er målet. Give et godt bidrag til tinglysningsystemet, kunne vi nu komme og sige at de skal være opmærksomme på, husk nu at gøre sådan og sådan, så vi medvirker til at det bliver bedre. Ja, det er målet (...) så det vil sige man ikke bliver honoreret eller man bliver ikke forfremmet i huset ved at være rigtig kritisk.”

” Det er et godt bidrag vi giver til styringen, man kunne tænke sig at hvis vi ikke laver den, så kunne man tænke sig, at de kører mere skævt, end de ellers ville gøre. Men der er ikke nogen sag, og vores indsats er måske med til, at der ikke kommer nogen sag.”

Rigsrevisor, Henrik Otbo

Motivet for et øget fokus på styringen af projekter i ministerierne ses i ovenstående at være ud fra en interesse om en øget faglig gennemslagskraft i revisionsarbejdet. Motivationen for rigsrevisoren ligger altså i, at beretningerne skal have en effekt, en indvirkning på de reviderede:

”Så får du ikke den adfærdsændring, eller udvikling.”

Rigsrevisor, Henrik Otbo

”Det er jo vigtigt for os, at administrationen kan bruge vores ting til noget.”

Sekretariatschef, Nanna Henning

Rigsrevisionens øgede fokus på effekt, *adfærdsændring*, frem for udelukkende kontrol i ministerierne vil gøre ministerierne mere modtagelige for revisionen, da denne type undersøgelser ikke i samme grad fører til en ansvarsplacering og decideret kritik af ministeriets forvaltning af et område (Bøgelund 1995; 10). Undersøgelserne med fokus på rådgivning vil typisk ikke modstride de politiske interesser i et ministerium, men snarere være med til at gavne et ministerium. En mere rådgivende funktion vil derfor være med til at minimere chancen for, at ministeriet vil vælge konflikten med Rigsrevisionen, da ministeriernes egeninteresser ikke i samme grad som i en juridisk-kritisk⁴⁶ ex post undersøgelse risikerer at komme under pres. Ønsket om adfærdsændringen gennem en mere

⁴⁶ De juridisk-kritiske undersøgelser, som Rigsrevisionen foretager, har til formål at undersøge, at der forvaltes i overensstemmelse med Folketingets hensigt med en pulje, lov eller andet (lokaliseret på Rigsrevisionens hjemmeside; <http://rigsrevisionen.dk/composite-1197.htm>).

rådgivende rolle skal ligeledes ses i sammenhæng med strategiskiftet i 2003, hvor Rigsrevisionen sætter fokus på en 'skulderklap-strategi', i form af positive kritik.

For Rigsrevisionens vedkommende ses altså en ændret tilgang til relationen med ministerierne i forhold til øget inddragelse. Over de seneste år er fokus rettet mod en anden type revision, hvor man i højere grad fokuserer på at effektivisere frem for kun at kontrollere med det sigte at bidrage til at ændre adfærden hos reviderede. Derudover er der større åbenhed i opstartsfasen, hvilket skal udbygge samarbejdet mellem ministerierne og Rigsrevisionen, hvorved sandsynligheden for interessekonflikterne mindskes. Det ses altså, at Rigsrevisionen i langt højere grad søger at samarbejde med ministerierne. På baggrund af dette skifte bliver et nærliggende spørgsmål, hvilke motiver Rigsrevisionen har for at søge samarbejdet i højere grad.

Udarbejdelse

Under udarbejdelsen af beretningerne er ministerierne i henhold til rigsrevisorloven forpligtede til at udlevere alt relevant materiale, som Rigsrevisionen efterspørger. Denne lovfæstede praksis har blandt andet til formål at sikre Rigsrevisionen et fyldestgørende undersøgelsesgrundlag, således Rigsrevisionen ikke er afhængig af det undersøgte ministeriums holdning til undersøgelsen, herunder villighed til at samarbejde. Loven tilføjer således nogle regler for adfærden i relationen, og på denne måde begrænses mulighederne i spillet. Dette til trods udtrykker rigsrevisor dog at opleve en vis modvillighed i ministerierne:

”... vi kan godt mærke, når det kommer til en rigtig svær sag for dem, så begynder de at slås lidt (...) ja, for så skal vi jo have oplysningerne osv. (...)

Rigsrevisor, Henrik Otbo

Vi ser i ovenstående, at ministeriernes politiske interesser kan influere på spillet. Og derfor er Rigsrevisionen mere eller mindre fagligt afhængige af, at ministerierne følger loven og deraf samarbejder under udarbejdelsen af beretningerne. Dette fordi ressortministerierne er yderst komplekse størrelser, hvori specialviden eksisterer, hvilken Rigsrevisionen er afhængige af for at lave en faglig funderet beretning. Og netop fordi specialviden eksisterer i ministerierne bliver det ministeriernes embedsmænd, som skal frembringe denne viden til Rigsrevisionen medarbejdere, heri afhængighedsforholdet. Gør de ikke det, skal Rigsrevisionen selv i gang med at grave, men for det første ved Rigsrevisionens medarbejdere ikke altid, hvad de graver efter, og for det andet er der ikke i ressourcerne til den enkelte beretning er taget højde for denne mere krævende øvelse (Kundeundersøgelse 2009; 21, bilag 1 *organisation*). Dette betyder, at man i høj grad er afhængige af ministeriernes samarbejdsvillighed:

”Vi er jo ikke specialister på de områder som vi undersøger, men generalister. Derved er vi afhængige af, at de bidrager i undersøgelsen, og hjælper os med at forstå tingene.”

Kontorchef i Rigsrevisionen, Henrik Berg Rasmussen

Afhængigheden skal ses som en konsekvens af Rigsrevisionens interesse vedrørende faglig troværdighed i beretningerne, som skal sikres ved forvaltningsrevisionsmedarbejderne af ministerierne, sættes sig ind i de revideredes område (Justesen 2008; 140ff). Rigsrevisionens afdelinger er over en årrække blevet specialiserede i henhold til bestemte områder, betydende at organisationsstrukturen er bygget op om det princip, at de enkelte afdelinger arbejder med de samme ressortområder fra beretning til beretning (bilag 1 *organisation*). Eksempelvis arbejder afdeling A3 i Afdelingen for Større undersøgelser udelukkende sammen med Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse og regionerne (se bilag 1 *organisation*). I Rigsrevisionen anses denne specialisering som nødvendig:

”Jamen, du kan sige, hvis du skal lave noget som helst nu om stunder, så skal du lave det helhjertet og 100 %. Det er 100 % opdelt. Hvis vi skal lave kvalitet, og det skal vi, så har denne her specialisering været rigtig nødvendig, og den er kommet for at blive.”

Kontorchef i Rigsrevisionen, Henrik Berg Rasmussen

Vi ser her, at specialiseringen i Rigsrevisionen opleves som en nødvendighed i forhold til at bevare den faglige troværdighed. Fra ministerielt hold opleves samarbejdet med Rigsrevisionen som er en ressourcepost. Blandt andet fremhæves det at sætte Rigsrevisionens medarbejdere ind i den del af ressortområdet, der revideres, som en krævende øvelse (Kundeundersøgelse Rigsrevisionen 2009; 21). Ministeriets prioritering af ressourcer fortæller dog, at ministerierne udviser stor interesse i at samarbejde med Rigsrevisionen, hvilket ikke alene kan forklares med den lovfastsatte ramme, men også ministeriernes ønske om ikke at blive vurderet på et uretmæssigt grundlag. Ministerierne kan ved at samarbejde komme fejlslutninger fra Rigsrevisionen i forkøbet ved at medvirke til, at dennes grundlag for undersøgelse er fyldestgørende og fremstiller ministeriet retfærdigt. Under udarbejdelsen af beretningerne ses der da også en generel tendens til at samarbejde i relationen mellem Rigsrevisionen og ministerierne.

Inden vi går videre med forhold, som kan styre dette ideelle samarbejde i relationen i konflikt, er det dog relevant at diskutere, hvad der ligner en meget tæt forbundet relation for Rigsrevisionens vedkommende.

Organisationsstrukturen i Rigsrevisionen bevirker, at samme medarbejdere kontinuerligt kommer til at arbejde med de samme ministerier. Fordelen ved dette fremhæves af Rigsrevisionen at være specialisering og herigennem en større faglighed. Dog kan det tætte forhold også problematiseres, hvis Rigsrevisionens medarbejdere får et kollegialt forhold til de personer, som skal kontrolleres. Blandt andet foreslås det da også Rigsrevisionen at foretage en rotering af medarbejdere i afdeling A, for disse ikke kommer for tæt på de enheder, de reviderer (Peer review 2006; 8, Grønnegaard 2009; 42f). Der er dog ikke fulgt op på denne mulige problemstilling, da styrken ved specialiseringen i Rigsrevisionen vægtes højere end den potentielle trussel mod uafhængigheden, som også ses i denne konstruktion (Peer review 2006; 8). Der ses altså i Rigsrevisionen en tro på, at uafhængigheden kan opretholdes på trods af det tætte samarbejde, som de enkelte afdelinger får med de ressortministerier, som er indenfor deres ansvarsområder i revisionen. Selvom det altså kan argumenteres, at Rigsrevisionens interesse vedrørende uafhængighed udfordres

af organisationsstrukturen, der er i Rigsrevisionen, er den på den anden side med til at beskytte Rigsrevisionens troværdighedsinteresse gennem øget faglighed. Det ses ved, at en høj grad af faglighed i afdelinger og samarbejde om de konklusioner, der fremkommer af en given beretning, er med til modvirke, at der efterfølgende stilles spørgsmålstegn ved konklusionerne i beretningerne, og at Rigsrevisionen herigennem ville blive udfordret på netop den faglige troværdighed. I udarbejdelsen af beretninger ser vi, at både ministeriet og Rigsrevisionen opfatter samarbejdet som den strategi, der giver det optimale output.

Undtagelsen, der demonstrerer optimaliteten i strategivalget, er sagen om Sygehusberetningen. Udelader vi de politiske dele af denne sag, fungerer denne udmærket som et eksempel på, at mulig faglig kritik kunne have været rettet mod Rigsrevisionens konklusioner efter beretningsudgivelse, hvis denne ikke havde været i høring i ministeriet. En sådan forfælt kritik vil kunne medvirke til underminering af Rigsrevisionens faglighed og herved også troværdighed (Kundeundersøgelse Rigsrevisionen 2009; 17). Eksemplet viser, at den høje grad af samarbejde i relationen fører til mindre konfliktfyldte forløb, eftersom aktørerne i høj grad har gensidige interesser i samarbejde, og samtidig har Rigsrevisionen adopteret en forståelse for ministeriets politiske hensyn, mens ministeriet ikke alene accepterer Rigsrevisionens formål med beretninger, altså at kritisere, men også har en forståelse for Rigsrevisionens interesse i høj faglighed. I den tætte relation de to aktører imellem ser vi altså nogle klare mekanismer, som fordrer samarbejde i kraft en opbygget tillid mellem Rigsrevisionen og ministerierne, der afspejler de gensidige interesser.

Organiseringen af Rigsrevisionen er rigsrevisors ansvar, og netop i tilrettelæggelsen og udarbejdelsen af beretninger, herunder samarbejdet med de reviderede, er der for rigsrevisor rum til at agere frit, hvorfor Rigsrevisionens samarbejdsadfærd særligt her må tages som udtryk for en stor grad af samarbejdsvillighed. Specialiseringen, som Rigsrevisionen har foretaget løbende, kan også ses som et udtryk for, at rigsrevisor søger at tilpasse Rigsrevisionen de ministerielle krav (Rigsrevisionen 2009; 29). derved kan specialiseringen i Rigsrevisionen ses som et udtryk for et langsigtet valg af samarbejdsstrategien. Og det er således et spørgsmål om at forsvare en interesse vedrørende faglig troværdighed, der vægtes frem for at imødesæ problemer vedrørende medarbejdernes uafhængighed i udarbejdelse af beretningen.

Rigsrevisionens afhængighedsforhold i udarbejdelsen af beretninger vil i tilfælde af, at ministeriet vælger konfliktstrategien, bevirke, at konflikten ikke nødvendigvis følges op af Rigsrevisionen. Dette fordi, hvad der vindes, ved en langsigtet samarbejdsstrategi er større end den kortsigtede gevinst ved konfliktstrategi. I spilteorien beskrives denne mekanisme som et resultat af en hukommelse og læring i spillet. På et spørgsmål vedrørende et ministeriums modvilje i samarbejdet i forbindelse med en politisk kontroversiel beretning svares der således:

”Så er der lidt tovtækkeri der?”

Interviewer

”Ja, og det må der også gerne være, det er et sundhedstegn, at vi slås lidt fra hus til hus...”

I citatet ligger en accept af ministeriets rolle og forståelse for de forskellige interesser, der eksisterer i de to miljøer. Det ses, at Rigsrevisionens rolle accepteres i ministerierne, og at der i ministerierne er en opfattelse af, at Rigsrevisionen har en rigtig balance i vægtningen mellem at være en kontant kontrolfunktion og en imødekommende samarbejdspartner (Kundeundersøgelse Rigsrevisionen 2009; 17). Dette indikerer, at samarbejdsstrategien betaler sig i relationen, hvilket vidner mekanismer, som fordrer tillid i relationen.

Af ovenstående ses mekanismer, som fordrer aktørerne til at vælge samarbejdsstrategien efter et konfliktfyldt forløb, hvilket på nogle områder strider imod vores forventninger baseret på den spilteoretiske situation – dette samles der i sidste del af analysen nærmere op på. Dog eksisterer der en række forhold, som kan destabilisere samarbejdet.

Der kan under udarbejdelsen af beretninger opleves en øget risiko for konflikt, når der for ministeriets vedkommende er store politiske interesser i spillet, jf. *Sygehusberetningen*. Rigsrevisionens interesser divergerer dette til trods ikke i denne fase, og Rigsrevisionen kan ved at konflikte ikke vinde meget i udarbejdelsesfasen af spillet – dette forklares nærmere af rigsrevisors udtalelse:

”... jeg vil sige det på den måde, at vi kan mærke det, hvis det er en sag, der har stor betydning for ministeriet. Vi har lige lavet nationale tests (i folkeskolen, red.), som Statsrevisorerne skal behandle på onsdag (...) Det har de (ministeriets embedsmænd) været rigtig meget på tærne med, fordi det har stor betydning, det har stor politisk betydning...”

Rigsrevisor, Henrik Otbo

Er der tale om et emne, der i politisk forstand anses som kontroversielt fra ministeriel hold, så kan ministerierne i sådanne situationer blive mere protektionistiske omkring deres ressortområde og forventer en forståelse fra Rigsrevisionens side hertil. Ministerierne er af den opfattelse, at Rigsrevisionen til tider mangler denne forståelse og efterlyser da også et hensyn til den politiske virkelighed, som disse i højere grad end Rigsrevisionen må tage højde for (Kundeundersøgelsen Rigsrevisionen 2009; 20). Her ses, at de politiske interesser i ministeriet konflikter med de faglige interesser i Rigsrevisionen.

Denne type af beretninger ligger et yderligere fagligt pres på Rigsrevisionen, hvorved troværdigheden potentielt også kan komme under pres, da den bygger på fagligheden i Rigsrevisionens arbejde. Der er således en bevidsthed om, at nogle sager skal håndteres mere omhyggeligt end andre, når der er en fare for interessekonflikter. Kontorchefen udtrykker, at når sagen har *'nogle politiske vinkler'* (Interview, kontorchefen), er det underforstået, at denne muligvis kan blive roden til en konflikt med ministeriet – en konflikt som ikke nødvendigvis kun vil udspille sig i den lukkede relation mellem Rigsrevision og ministerium, men også i offentligheden, hvor især ministeriets politiske interesser vil indtage en hovedrolle. En konflikt vil derfor have bedre betingelser for at opstå her, da Rigsrevisionens troværdighed i denne sammenhæng i høj grad vil afhænge af dennes faglighed.

Det forstås i udarbejdelsesfasen, at en mulig konflikt i mange tilfælde vil blive ansporet af de politiske interesser i ministerierne, på trods af ministerierne i generelle henseender har mest nytte af at samarbejde med Rigsrevisionen. På baggrund af en klassisk spilteoretisk forståelse vil vi kunne forvente en optrapning af konflikten fra rigsrevisors side for at 'straffe' ministeriets valg af konflikt. Her gør reglerne i spillet (rrl. §§ 4, 12) det dog muligt for rigsrevisor at afstå fra at konflikte:

”... Vi kan godt mærke, når det kommer til en rigtig svær sag for dem, så begynder de at slås lidt (...) ja, for så skal vi jo have oplysningerne osv. (...) en revisionssag kan blive en rigtig svær sag for en minister (...) så det kan knibe, vi har nogle gange måtte rulle os lidt ud, hvis ikke vi får det, vi beder om. Det, vi beder om, vil vi gerne have med det samme. Det er vores ret, det er loven.”

Rigsrevisor, Henrik Otbo

Hermed ser vi igen en mekanisme i relationen, der modarbejder *tit-for-tat* forståelsen, fordi ministeriets konfliktstrategi ikke følges op af Rigsrevisionen. Der ses altså i udarbejdelsesfasen stærke mekanismer, som vil fordre et samarbejde mellem ministerierne og Rigsrevisionen dog med det forbehold, at ministeriets politiske interesser i sjældent tilfælde kan føre til brudt samarbejde.

Afgivelse og opfølgning

Sidste fase er selve beretningsafgivelsen, hvor beretningen så at sige forlader Rigsrevisionens bord, samt den efterfølgende periode, hvor der gennem den kontradiktoriske fase følges op på konklusionerne. Hermed oversendes beretning til Statsrevisorerne, som senere afgiver den til Folketingets Finansudvalg, hvorved de politiske interesser, der kan være forbundet med dens konklusioner, samt den mediemæssige omtale i højere grad styrer beretningens skæbne (Justesen 2008; 193ff, bilag 2 *produkt*). Dette kan være med til at give efterfølgende interessekonflikter, da Rigsrevisionens troværdighed her kan bringes i fare, uden denne reelt har en mulighed for at modsvare et angreb. Som tidligere nævnt er det dog Statsrevisorerne pligt, som en del af Statens revision, ikke alene at deltage i en eventuel offentlig debat, men også at forsvare beretningens synspunkter samt egne kritikpunkter. Eksemplet med *Beretningen om Sort arbejde* fra 2005 illustrerer dette forhold. Om beretningen er ude af rigsrevisors hænder, når denne bringes i spil i den politiske arena, siger rigsrevisor:

”Beretningen om sort arbejde, der har vi et helt normalt forretningsforløb og fint samarbejde med ministeriet og teksten holder fuldstændig vand.”

Rigsrevisor, Henrik Otbo

”Der gik politik i den, så er det langt fra det her bord?”

Interviewer

”Ja, det må de selv om, det må de selv om. Vi kommer og fortæller den rigtige historie, hvis politikerne så vælger at gå ud (i medierne, red.), jamen det er deres ret, det er deres bane.”

Det er her vigtigt at lægge mærke til, at rigsrevisor netop påpeger, at selve udarbejdelsen af beretningen ikke på nogen måde havde været konfliktfyldt. Den konfliktstrategi, som daværende Skatteminister Kristian Jensen valgte ved at udtrykke uforståenhed overfor Rigsrevisionens konklusioner i den nævnte - udenom den formelt gældende kontradiktoriske procedure – ser rigsrevisor således bort fra. Så længe rigsrevisor rent fagligt ikke klandres for noget, så *'er det deres bane'*, altså den politiske arena – hvormed også sagt, at rigsrevisor ingen intentioner har om gengældelse i den givne sag. Der vises af Rigsrevisionen i den givne sag overbærenhed i relationen eller i spilteoretiske termer en *'generøsitet'* i spillet, da man ikke søger konflikten som følge af ministeriets konfliktstrategi. En forklaring herpå skal også findes i en forståelse for ministeriets politiske interesser og det faktum, at ministeriets konfliktstrategi måske ikke var intenderede mod Rigsrevisionens faglighed, men snarere baseret på nogle interesser i det politiske efterspil af beretningsudgivelsen overfor vælger og offentlighed generelt. På denne måde er der altså ikke været tale om nogen faglig konflikt mellem ministerium og Rigsrevisionen, og som det ses af citatet, menes den offentlige konflikt ikke at berøre Rigsrevisionen. Derudover forholdte Skatteministeren sig ikke i høj grad til de faktiske kritikpunkter, men snarere timingen i disse (Politiken 06.10.2005), og hermed blev rigsrevisor ikke angrebet på hverken troværdig eller uafhængighed. At Rigsrevisionen ikke følger op på den konfliktstrategi, som i offentligheden vælges af ministeriet, skal også ses i lyset af spillets rammer i offentligheden. Her er det ikke kutyme, at rigsrevisor blander sig, men at Statsrevisorerne agerer den offentlige stemme. Formanden for Statsrevisorerne var da også i denne sag ude og modsige Skatteministeriets kritik af Rigsrevisionen, hvilket også er med til at forklare dennes manglende konfliktstrategi i sagen (Politiken 06.10.2005).

Spillereglerne ændrer sig dog i en anden sag, nemlig sagen om *Sygehusberetningen*, hvor rammerne for Rigsrevisionen ikke er de samme som i sagen vedrørende skatteministeriet. Grundet manglende konsensus i Statsrevisorkollegiet forsvinder det normale skjold, der skal forsvare Rigsrevisionen mod politiske angreb. Med dette ændres spillerreglerne, hvorved Rigsrevisionens generøsitet fjernes med den konsekvens, at Rigsrevisionen optrapper konflikten, fordi interessekonflikten bliver for stor. En ekstraordinær omstændighed i eksemplet er, at beretningen blev lækket før offentlig udgivelse, hvilket er et brud på det normale samarbejde mellem Rigsrevisionen og ministerierne, hvor et beretningsudkast sendes i høring i ministeriet, inden dette færdiggøres:

”Det, der sker, og det er kun beklageligt, det er ærgerligt, det er, at vores udkast, det lækker (...) Det var ikke mig, der lækker det, det var bare ærgerligt. En af de ting, der sker, det er, at vi bliver opfattet ovre i ministeriet som nogen, der var med til at lække den...”

Rigsrevisor, Henrik Otbo

Ifølge rigsrevisoren var der i ministeriet en forståelse af, at Rigsrevisionen med lækket havde brudt samarbejdet, og på denne måde var der flere elementer, der bidrog til en konfliktsituation i Sygehusberetningen. I den typiske spilsituation, hvor der ikke som her finder et læk sted, eller Statsrevisorerne er uenige, vil begge spillere søge samarbejdet i

spillet, da disse er af den opfattelse, at den bedste beskyttelse af egeninteresserne finder sted i samarbejdet samtidig med, at aktørernes erfaringer påpeger, at gevinsten her er størst. Selv i enkelte situationer, hvor ministeriet vælger konfliktstrategien, vælger Rigsrevisionen, grundet den tidligere nævnte forståelse for og accept af modspillerens interesser, samarbejdet⁴⁷. Nedenfor ser vi, at der i relationen er tydelige tegn på lærende spillere, i og med Rigsrevisionen og ministerierne erkendte, at valget af konfliktstrategi af spillerne stillede begge spillere i en suboptimal situation.

”Med sundhedsministeriet, der har vi holdt et stort, ja vi kaldte det godt nok et forsoningsmøde, vi sad sammen herinde alle sammen og sagde; vi skal have et endnu bedre samarbejde i fremtiden, hvad var det, der gik galt, hvordan kunne det ende med, at vi lavede et udkast, som ikke ramte og var så langt fra. Hvad var det der skete.”

Rigsrevisor, Henrik Otbo

Der ses således en indarbejdelse af *anger* i spillet efter en konfliktsituation. Det bekræftes af rigsrevisoren i denne sag, idet han søger at vise, at konflikten ikke var overlagt fra Rigsrevisionens side, men nærmere et udtryk for nogle ændrede spilleregler der fjernede de stabiliserende mekanismer. Begge parter søger således her tilbage mod samarbejdet. Rigsrevisionen søger at undgå, at fremtiden vil stille dem selv og ministerierne i samme suboptimale situation som følge af gensidige valg af konfliktstrategi. Eksemplet illustrerer ganske godt bevidstheden om, at suboptimaliteten for begge spillere kan ændres tilbage til det paretooptimale, såfremt spillerne har tillid til hinanden og aktivt viser dette.

Vi har i ovenstående set, at interessekonflikter imellem ministerierne og Rigsrevisionen kan føre til større eller mindre opbrud i samarbejdet - når de politiske interesser i ministerierne bliver for store og derfor kolliderer med interesser vedrørende faglighed og troværdighed i Rigsrevisionen. Troværdighed er også en interesse, der ses forfulgt i ministerierne, men det er her en politisk troværdighed, som ikke altid er forenelig med faglig troværdighed og integritet i Rigsrevisionen. Rigsrevisionens mulighed for at beskytte sine egeninteresser bliver derfor i udarbejdelsen og efter afgivelse af beretningen meget afhængig af ministeriets politiske interesser:

”... det kan man da godt mærke, og man kan også godt mærke det i administrationen, hvor meget der ligesom bliver styret politisk, det er da nogle ting, vi lægger mærke til.”

Kontorchef i Rigsrevisionen, Henrik Berg Rasmussen

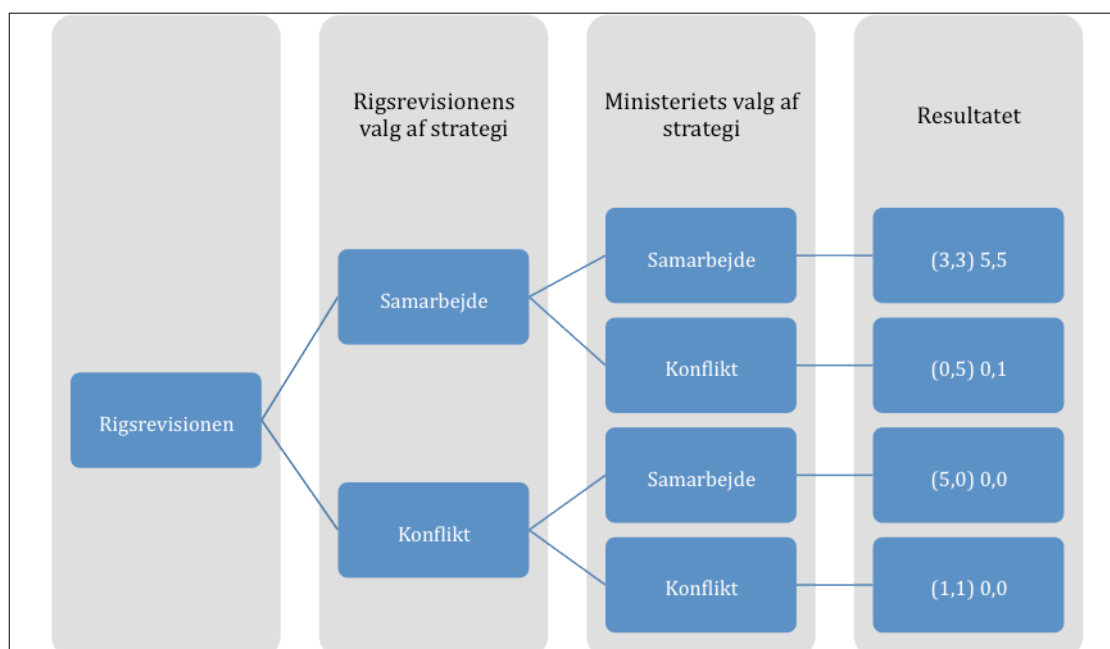
Som det ses af ovenstående er der forskel på, hvor meget de politiske interesser fylder i ressortministerierne, og samtidig spiller konteksten, hvori de politiske interesser udspiller sig, en ganske betydelig rolle. Dette kan mærkes i Rigsrevisionen, som i et vis omfang må tage hensyn hertil ved at udvise *generøsitet*, hvilket bevarer stabiliteten. *Sygehusberet-*

⁴⁷ I forhold til Sygehussagen var konflikten sandsynligvis indtruffet alligevel, fordi sundhedsministeren, som var genstand for undersøgelsen på det tidspunkt var rykket ind i Statsministeriet, og altså hed stm. Lars Løkke Rasmussen, hvorved de politiske interesser for regeringen og hovedpersonen var blevet for store.

ningen vidner dog om, at interessekonflikten kan blive så stor, at Rigsrevisionen er nødsaget til at optrappe konflikten – dette er dog i højere grad undtagelsen, som bekræfter relationens spilleregler. Og vi er således vidne til en relation som i overskyggende grad fordrer samarbejde mellem Rigsrevisionen og ministerierne, grundet mekanismer i relationen samt gensidige interessepleje.

5.2.3. Ændringer i spillets værdier?

Gennem den spilteoretiske anskuelse diskuterede og opstillede vi nogle forventninger om to handlingsudfald til henholdsvis Rigsrevisionen og ministerierne baseret på deres egeninteresser. Vores forventning til Rigsrevisionen var, at denne i udpræget grad ville søge samarbejdet, men dog også indenfor visse intervaller at konflikte, fordi Rigsrevisionen ifølge spilteorien ville kunne manifestere sin uafhængighed (fra ministerierne) med det sigte at øge sin troværdighed (i lyset af offentlighedens interesse). På samme måde forventede vi, at ministeriet i overvejende grad ville vælge samarbejdsstrategien, fordi de ville drage størst politisk nytte heraf ved at undgå, at en enhed under ministeriet ville blive udstillet i offentligheden. Dog antog vi også, baseret på spilteorien, at ministeriet ville foretage et konfliktvalg, af to grunde. Dette fordi visse kritikpunkter kan være en for stor pille at sluge politisk, men også fordi ministeren på kort sigt kan blive fristet af at optimere sine egeninteresser gennem konflikten. Scenarier kan illustreres gennem et spiltræ (Axelrod 1984), hvor værdierne i parentes angiver henholdsvis Rigsrevisionens og ministeriets forventede gevinst. Gennem analysen har vi dog erfaret, at disse værdier må modificeres, hvilket i figur XVI (Spiltræ) fremgår af værdierne uden parentes.



Figur XVI) Spiltræ for Rigsrevisionens og et ministeriums to mulige strategier, samt gevinsten af strategivalget. Tallene under resultaterne illustrerer nuancering ift. forventninger baseret på spilteorien, som er angivet med parentes.

Empirisk har Rigsrevisionens og ministeriets interesser vist sig ganske markant udtrykt. Dog har vi gennem analysen erfaret, at vægtningen af interesser i forhold til hinanden

divergerer fra de interesseforhold, som vi i teoriafsnittet opstillede. Konsekvensen af de ændrede forudsætninger i relationen er, at gevinsten ved samarbejde eller konflikt for henholdsvis Rigsrevisionen og ministerierne divergerer fra de forventninger, som vi på baggrund af spilteorien opstillede.

Empirisk har konfliktmuligheden vist sig ikke at være en reel valgmulighed for Rigsrevisionen. Dette forklares, fordi interessen i at manifestere uafhængighed og derved troværdigheden overfor offentligheden ved at konflikte ikke lader sig gøre. Dette fordi uafhængigheden vurderes at blive kompromitteret af rigsrevisors givne adfærd i den politiske arena. Nok anses *Sygehusberetningen* for at være en *god sag* af rigsrevisor i forhold til offentligheden, men den efterfølgende adfærd demonstrerer tydeligt viljen (*anger*) til at anspore samarbejdet med ministeriet igen. Eksemplet illustrerer rigsrevisors søgen mod samarbejde. Interessen i at samarbejde fra Rigsrevisionens side forklares af Rigsrevisionens vægtning af den faglige interesse, hvilket således betyder, at rigsrevisor i mere udpræget grad, end vi kunne forvente på baggrund af spilteorien, søger at samarbejde. I forlængelse heraf udtrykker rigsrevisor yderligere et ønske om, at beretningerne ikke blot modtages venligt i ministeriet, men også bliver anvendt og derved får en reel effekt i form af konkrete forbedringer.

Overordnede ses der ingen tegn på, at Rigsrevisionen kan drage nytte af at vælge konfliktstrategien, fordi det vil kompromittere Rigsrevisionens faglige interesser. For rigsrevisor er konflikten således kun et valg, som skal minimere omkostninger pådraget af ministerierne, i så fald ministeriets politiske interesser har tvunget denne til i offentligheden at stille spørgsmålstejn ved Rigsrevisionens uafhængighed eller troværdighed. Dette betyder, at nytteværdien for Rigsrevisionens adfærd ændrer sig - illustreret i figur XVI (spiltræ) ved værdien 0 i tilfælde af konfliktstrategi. Ministeriernes interesser har ligeså vist sig optimalt beskyttet gennem samarbejdet, dog med den undtagelse, at tungtvejende politiske interesser – illustreret ved statsministerens interesser under Sagen om *Sygehusberetningen* – fordrer konfliktstrategien. Gevinsten ved valg af konfliktstrategien er, sammenholdt med gevinsten ved at samarbejde, således lavere end oprindeligt antaget, illustreret i figur XVI (spiltræ) med værdien 1.

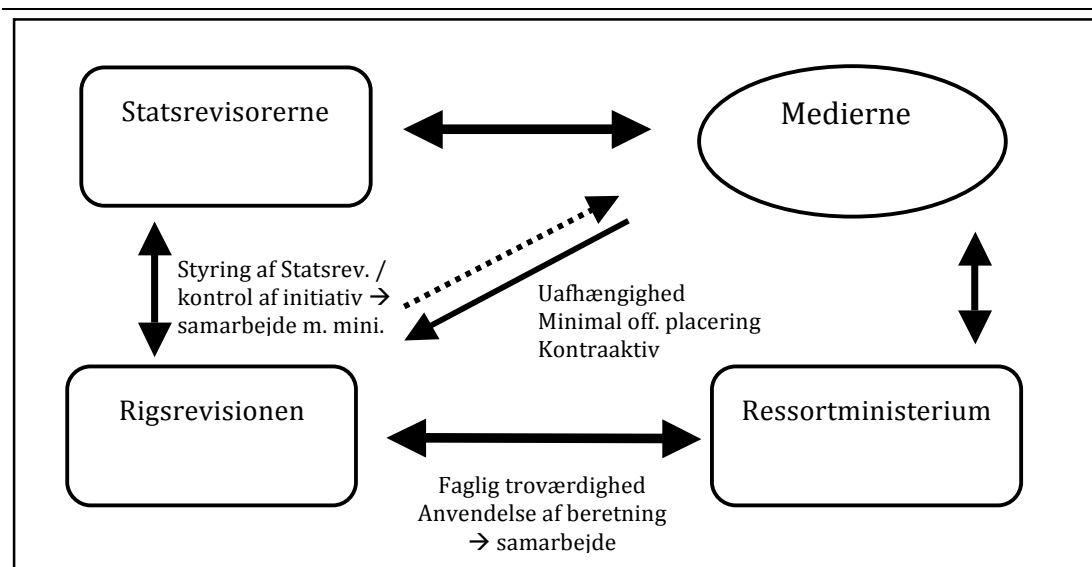
De lave værdier i figur XVI (spiltræ), illustrerende aktørernes lave udbytte, ved valget af konfliktstrategien er interessante i en samlet forståelse af relationen. Værdierne demonstrerer, at spillets mekanismer i høj grad influerer på Rigsrevisionen og ministeriernes adfærd. Disse mekanismer ses i første omgang gennem *anger*, eksemplificeret ved Rigsrevisionen forsoningsmøde, der havde det formål at genoprette samarbejdet mellem Rigsrevisionen og ministeriet. Derudover udviser rigsrevisor i høj grad *generøsitet*, når han accepterer, at ministre i et vis omfang lader sig styre af politiske interesser ved at forsvare ministeriet offentligt uden om den formelle procedure.

5.3. Analytisk sammenfatning

I ovenstående tre analyseafsnit har vi lokaliseret nogle klare adfærdsmønstre for Rigsrevisionen, hvoraf størstedelen kan henføres til Rigsrevisionens interesse i at pleje eller beskytte sin troværdighed, enten gennem uafhængighed eller faglighed. I Rigsrevisionens relation med Statsrevisorerne har vi isoleret set forklaret motiverne for Rigsrevisionens adfærd gennem RCTs klassiske forståelse, hvor Rigsrevisionen søger at være styrende for at tilgodese udførelsen af sin arbejdsindsats. Denne forklaring kan med fordel nuanceres og ses i sammenhæng med relationen til ministerierne, og derved kan vi skabe en samlet forståelse af Rigsrevisionens adfærd.

Rigsrevisionens adfærd, hvor samarbejdet med ministerierne i overskyggende grad prioriteres og fremskyndes, gør det relevant at vende tilbage til Rigsrevisionens relation med Statsrevisorerne, og nuancere motiverne for at søge styringen af initiativet. Vi observerede forskellige karakteristika af beretningerne initieret af henholdsvis Rigsrevision og Statsrevisorerne. Hvor rigsrevisor prioriterer beretninger om *centraladministrative forhold* samt *decentrale institutioner* initierer Statsrevisorerne i højere grad beretninger om *bygge-, anlæg- eller IT-projekter, borgernære forhold* eller *enkeltsager*. Det kunne også observeres, at Statsrevisorerne afgiver hårdere kritik ved egne beretninger, og herudover vurderes de af rigsrevisor og ministerierne til at afgive hårdere og mere kantede kritik end Rigsrevisionens beretninger lægger op til. Konsekvensen af disse karakteristika er, at Statsrevisorernes beretninger i højere grad får medieomtale og derved er til stede i offentligheden. I henhold til Statsrevisorernes interesse forklares dette gennem deres søgen mod offentligheden, som kan ses på baggrund af deres tætte placering på den politiske arena samt nære relationer til et politisk bagland. Rigsrevisionens interesse i at initiere beretninger og søge styringen forklarede vi i denne sammenhæng ved hjælp af RCT approachen, som fortæller os, at dette er for at styre udførelsen af hvervet. Dog ser vi af Rigsrevisionens relation til ministerierne, at der er betydelig grund til at tage faglige hensyn, for at sikre et godt samarbejde med ministerierne. Dette er i Rigsrevisionens interesse i henhold til interessen om høj faglighed i beretningerne, fordi ministerierne derved er med til at sikre denne faglighed, hvilket videre vil pleje Rigsrevisionens interesse vedrørende troværdighed. Derudover har rigsrevisor en klar interesse i at skabe forbedringer gennem de *Større undersøgelser*, hvilket kommer til udtryk gennem 'skulderklap-strategien', samt interessen i et konstruktivt samarbejde, hvor rigsrevisor udviser forståelse for ministeriets politiske kontekst for til gengæld at forvente at beretningernes anbefalinger anvendes.

Vi ser altså, at samarbejdet med ministeriet er motiveret af Rigsrevisionens interesse om høj faglighed samt anvendelse af beretninger, hvilket kan forklare Rigsrevisionens adfærd i sine nære institutionelle omgivelser. Demonstreret gennem vores tidligere præsentation af det institutionelle setup, kan forståelsen af Rigsrevisionens adfærd hermed illustreres;



Figur XVII) Institutionelle setup med adfærdsforklaringer, baseret på aktørernes interesser.

Herved lader vi Rigsrevisionens adfærd forstå primært gennem interessen om høj faglighed i *Større undersøgelser*, hvilken plejes gennem relationen til ministeriet, hvor Rigsrevisionen søger samarbejdet for at pleje den faglige troværdighed såvel som for at sikre, at beretningerne anvendes. Vægtningen af den faglige interesse får yderligere den konsekvens, at Rigsrevisionen i relationen med Statsrevisorerne søger at styre initieringen i henhold, hvilket kan tolkes i henhold til samarbejde med ministerierne, men også i forhold til Rigsrevisionen interesse om at skabe effekt på baggrund af *Større undersøgelse*.

6. KONKLUSION

Hvordan kan vi forstå og forklare Rigsrevisionens adfærd?

I konklusionen er formålet at samle analysens resultater for kort og præcist at besvare vores problemformulering. Vores udgangspunkt for at forstå Rigsrevisionens adfærd er taget i en *rational choice* forståelse, hvilket betyder, at forståelsen af Rigsrevisionens adfærd er baseret på antagelsen om, at Rigsrevisionens handlinger er betinget af dens egeninteresser – dog uden vi er blinde for den institutionelle kontekst. Først og fremmest er det i Rigsrevisionens interesse at styre udførelsen af sit hverv. I forlængelse heraf ses det af rigsrevisorloven, at rigsrevisor er uafhængig i udførelsen af sit hverv, hvilket definerer en klar interesse for Rigsrevisionen. Derudover betragtes det af Rigsrevisionen som en afgørende interesse at have troværdighed i sit hverv, hvilken i høj grad baseres på fagligheden i *Større undersøgelser*.

For at forstå Rigsrevisionens adfærd har vi lokaliseret dens nære institutionelle omgivelser, hvilket viser, at Rigsrevisionens primære interaktioner sker i to relationer på trods af, at denne fungerer i en overordnet sammenhæng som en del af den parlamentariske kontrol. Rigsrevisionen indgår for det første i en nær relation med Statsrevisorerne, som uddelegerer revisionskompetencen til Rigsrevisionen, der til gengæld står til ansvar for fagligheden i beretningerne til Statsrevisorerne. I relationen har begge aktører mulighed for at initiere *Større undersøgelser*. Rigsrevisionens anden relation er til ressortministerierne, som typisk er genstand for *Større undersøgelser*, hvorfor der ses høj grad af interaktion mellem de to aktører. Under udarbejdelse af *Større undersøgelser* er der i relationen et rum for aktørerne at interagere i, hvorimod afgivelsen og opfølgningen er defineret i mere faste rammer.

Analysen af de to relationer har vist os, at Rigsrevisionens adfærd kan forstås samlet, fordi rigsrevisor primært lader interessen om den faglige troværdighed ligge til grund for Rigsrevisionens adfærd.

Dette kommer klart til udtryk i Rigsrevisionens interaktion med ministerierne, hvor man som konsekvens af vægtningen af den faglige troværdighed indgår i et envejet afhængighedsforhold. Dette fordi man søger at foretage kontrollen i de *Større undersøgelser* på et så fuldstændigt grundlag som muligt. På dette grundlag gør den høje grad af kompleksitet i ressortministerierne Rigsrevisionen afhængig af vidensressourcerne i ministerierne. I forlængelse heraf skal rigsrevisors bestræbelser om at opnå effektivitet i ministerierne ses. Rigsrevisor fokuserer i højere grad end tidligere på at skabe effektivitet i ministerierne, til fordel for den juridisk-kritiske kontrol, der har ansvarsplacering som primært formål. Konsekvensen heraf bliver, at Rigsrevisionens adfærd determineres gennem en samarbejdsstrategi. Konkret kommer dette til udtryk i relationen ved, at ministerierne inddrages i den årlige planlægningsproces, mere konkret i tilrettelæggelsen af de enkelte beret-

ninger samt i høringsprocessen, hvor ministerierne kommenterer på det faktuelle indhold i de *Større undersøgelser*.

Rigsrevisionens interesse om faglig troværdighed kan ligeså forklare Rigsrevisionens adfærd i relationen med Statsrevisorerne. Relationen er først og fremmest præget af stabile institutionelle rammer, som sammen med faste praksisser skaber en veldefineret interaktion. Dog ligger der i interaktionen differentierede interesser, hvilke påvirker henholdsvis Rigsrevisionen og Statsrevisorerne til at 'trække' de *Større undersøgelser* i hver sin retning. Dette tydeliggøres i Rigsrevisionens valg af emner, som i højere grad end Statsrevisorerens valg er baseret på faglige kriterier frem for offentlighedens interesser. Ønsket om afgivelse af konstruktiv, nuanceret kritik med det formål at skabe effektivitet og forbedringer fra Rigsrevisionens side kan i forlængelse heraf ses i modsætning til Statsrevisorerens ønske om mere kantede kritik. Konsekvenserne af Statsrevisorerens valg af emner samt hårdere kritik er samtidig med til at øge de *Større undersøgelser*'s tilstedeværelse i offentligheden, fordi sandsynligheden er større for at medierne omtaler disse.

Forholdene skaber med Rigsrevisionens samarbejdsstrategi med ministerierne in mente klare incitamenter for Rigsrevisionen til at påvirke initieringen af *Større undersøgelser*, hvilket vi da også ser indikationer på, at Rigsrevisionen gør. Denne adfærd kommer til udtryk ved at Rigsrevisionen igangsætter beretninger ud fra fagligt funderede interesser med inspiration fra ministerierne samt udtrykker et ønske om i højere grad at ville nuancere kritikken i de *Større undersøgelser* med det formål at gøre kritikken mere konstruktiv for ministerierne, frem for Statsrevisorerens mere kantede og unuancerede kritik. Endelig har Rigsrevisionen, i samarbejde med Statsrevisorerne, indført en form for 'skulderklap-strategi' med det rationale, at positive tilkendegivelser skal skabe incitament for ministerierne til at følge Rigsrevisionens anbefalinger. Denne strategi kan tolkes i forlængelse af samarbejdsstrategien med ministerierne, hvor Rigsrevisionen søger at skabe mere effektive praksisser i ministerierne.

Med få ord kan Rigsrevisionens adfærd således forstås gennem dens vægtning af interessen om faglig troværdighed resulterende i en styrende adfærd i forhold til Statsrevisorerne samt en samarbejdsstrategi med ministerierne.

7. PERSPEKTIVERING

Analysen har blandt andet vist os, at Rigsrevisionen i høj grad samarbejder med ministerierne. Først og fremmest kommer dette til udtryk gennem en ny 'skulderklap-strategi', hvor man søger at give incitamenter til adfærdsændring. Derudover kommer det til udtryk gennem et øget fokus på konstruktive bemærkninger og kritik, som har det formål, at beretningerne i højere grad anvendes for at skabe effektivitet og forbedrer arbejdsprocesserne. Denne fokusering kan ses i forhold til den mere traditionelle ex post revision, som har det primære formål at ansvarsplacere. Hermed placeres forvaltningsrevisionen og forvaltningsrevisionens formål i en gråzone – en gråzone, hvor specielt to forhold omkring uafhængigheden i udførelsen af hvervet påpeges.

Denne type undersøgelse stiller for det første meget store krav til de metodiske kompetencer i Rigsrevisionen, når fagligheden til stadig har en så høj prioritet.

Først og fremmest får orienteringen mod effektmålinger den konsekvens, at Rigsrevisionen i højere grad vender blikket mod outcomet hos de undersøgte. På denne måde søger rigsrevisor gennem *Større undersøgelser* en adfærdsændring hos de undersøgte. Og ved at fokusere på outcome og søge påvirkning øger rigsrevisor faren for, at resultaterne bliver genstand for offentlig debat, vel nok specielt i det politiske miljø, fordi vurderingen af outcome baseres på subjektive kriterier, med den mulige konsekvens, at Rigsrevisionens resultater i højere grad kan blive genstand for diskussion. Herved risikerer Rigsrevisionen lettere, at der stilles spørgsmålstegn ved dens uafhængighed, ganske enkelt fordi resultaterne oftere vil blive diskuteret og derfor også betvivlet (Roberts & Pollitt 1994, Schwartz 1999).

For det andet ses der en gråzone i forvaltningsrevisionens formål, idet Rigsrevisionens rolle som kontrollant smelter sammen med en konsulentlignende rolle. Dette er først og fremmest et problem, fordi de reviderede ikke længere vil være bekendte med, om Rigsrevisionens formål er af rådgivende eller kontrollerende karakter, hvilket blandt andet kan skabe problemer i samarbejdet, når Rigsrevisionen søger at skabe forbedringer, fordi forholdet vil præget af usikkerhed. Derudover kan det blive vanskeligt for Rigsrevisionen at opretholde et *armslængdeprincip* (Hood et al. 2004; 14) til de reviderede, simpelthen fordi rollen om at agere rådgivende konsulent kombineret med kontrollantrollen, hvor rigsrevisor skal kritisere uregelmæssigheder samt direkte placere ansvar kan være vanskelig at forene, uden det får konsekvenser for den ene eller anden.

I yderste konsekvens risikerer Rigsrevisionen sågar at skulle kontrollere forhold, hvor de selv har bidraget med rådgivningskompetencer. På denne måde skal rigsrevisor kontrollere sine egne råd – denne problematik kan eksemplificeres gennem en case, som udfoldede sig under byggeriet af DR-byen. Rigsrevisionen var her den ansvarlige revisionsmyndighed, men da der opstod problemer med overskridelse af budgetterne og Rigsrevisionen skulle foretage en undersøgelse for at placere ansvaret for de overskredne budgetter, ja så de stoppet grundet habilitetsspørgsmål – begrundelse var, at Rigsrevisionen ikke kunne undersøge sig selv. Kombinationen vil således stille meget store krav til Rigsrevisionen,

hvis en kompromittering af uafhængigheden samt troværdigheden i udførelsen af revisionsarbejdet skal undgås (Gendron 2001, Pollitt 2003, Skærbæk 2009).

Perspektiverne fra vores undersøgelse skriver sig således ind i den eksisterende litteratur og nogle af de problemstillinger, som allerede er fremhævet. I forlængelse heraf vil det derfor være interessant i første omgang at spørge, om det er Rigsrevisionens opgave at agere rådgivende og givent fald at undersøge, hvordan ovenstående problematikker i forvaltningsrevisionen imødekommes, for at undgå en underminering af et af de væsentligste principper, der ligger til grund for Rigsrevisionens eksistensberettigelse, uafhængigheden.

8. LITTERATURLISTE

Bøger/tidsskriftartikler

- Almond, Gabriel A. (1990): *A Discipline Divided: Schools and Sects in Political Science*, Sage
- Axelrod, Robert (1984): *The Evolution of Cooperation*, Basic Books
- Axelrod, Robert & Wu, Jianzhong (1997): *How to Cope with Noise in the Iterated Prisoner's Dilemma* i Axelrod, Robert (ed.): *The Complexity of Cooperation - Agent-based models of competition and collaboration*, Princeton University Press
- Barnard, Chester Irving (1938): *The Function of the Executive*, Copyright by the President and fellows of Harvard College
- Barzelay, Michael (1997): *Central Audit Institutions and Performance Auditing - A Comparative Study of Organizational Strategies in the OECD*, p. 253-260 i *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 10
- Becker, Gary Stanley (1976): *The Economic Approach to Human Behavior*, University of Chicago Press
- Bergman, Torbjörn; Müller, Wolfgang C. & Strøm, Kaare (2000): *Introduction: Parliamentary democracy and the chain of delegation*, p. 255-260 i *European Journal of Political Research* 37
- Berle, Adolf Augustus & Means, Gardiner C. (1932): *The Modern Corporation & Private Property*, Macmillan, New York
- Binmore, Kenneth (1990): *Essays on the Foundations of Game Theory*, Basil Blackwell
- Bjørn, Erik Rasch (2000): *Demokrati - ideer og organisering*, Fagbokforlaget, Bergen
- Bregm, Kirsten (2003): *Økonomiske incitamenter på det offentlige arbejdsmarked gennem nye lønformer*, i Kirsten Bregm (red.): *Økonomiske incitamenter og markeder – i offentlig organisation og regulering*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bregm, Kirsten (2007): *Principal agentteori*, p. 111-144 i Hansen, Anders Christiaan; *Udenfor hovedstrømmene: Alternative strømninger i økonomisk teori*, Roskilde Universitetsforlag
- Brennan, Geoffrey (1998): *Democratic Trust - a rational choice theory view*, p. 197-217 i Levi, Margaret & Braithwaite, Valerie A. (eds.) (1998): *Trust & Governance*, Russell Sage Foundation, New York
- Bryman, Alan (1988): *Quantity and Quality in Social Research*, Routledge, London
- Bøgelund, Eva (1995): *Rådgiver eller kontrollant*, p. 10-12 i *DJØF-bladet*
- Child, J. (1972): *Organization structure, environment and performance: The role of strategic choice*, p. 1-22, *The journal of the British Sociological Association*, vol. 6 nr. 1.
- Christensen, Peter (1998): *Statens revision – Regler og procedurer*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave
- Damgaard, Erik (2003a): *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*, Århus Universitetsforlag
- Damgaard, Erik (2003b): *Magt mellem principal og agent*, pp. 215-26 i Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (red.) *På sporet af magten*, Aarhus Universitetsforlag
- de Vaus, David A. (2004): *Research Design in Social Research*, SAGE Publica-

- tions.
- Dye, Kenneth (2009): *Working with Media to Maximize the Impact of Your Audit Work*, p. 8-12 i *International Journal of Government Auditing*
 - Döring, Herbert (ed.) (1995): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Campus Verlag/ St. Martin's Press
 - Eisenhardt, K.M. (1989): *Agency theory: An assessment and review*, p. 57-74 i *Academy of Management Review* [AMR], Vol. 14 nr. 1
 - Funnell, Warwick (2003): *Enduring fundamentals - Constitutional accountability and auditors-general in the reluctant state*, p. 107-132 i *Critical Perspectives on Accounting*, Vol. 14, nr. 1
 - Gendron, Yves; Cooper, David J.; Townley, Barbara (2001): *In the name of accountability - State auditing, independence and new public management*, p. 278-310 i *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 14, nr. 3
 - Gendron, Yves; Cooper, David J.; Townley, Barbara (2007): *The construction of auditing expertise in measuring government performance*, p. 101-129 i *Accounting, Organisation and Society*, Vol. 32, nr. 2
 - Ginsberg, Georg (1996): *Statsrevisorernes normerende virksomhed*, p. 260-271 i *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 77. årg., nr. 3
 - Goul Andersen, Jørgen & Albrekt Larsen, Christian (2004): *Magten på borgen – En analyse af beslutningsprocesser i store politiske reformer*, Århus Universitetsforlag, Magtudretningen
 - Grønnegaard Christensen, Jørgen: *Notat vedr. statens revision*, Institut for Statskundskab, AU, Juli 2009
 - Hatherly, David J. & Parker, Lee D. (1988): *Performance Auditing Outcomes - a comparative study*, p. 19-42 i *Financial Accountability & Management*, Vol. 4, nr. 1
 - Hood, Christopher; James B., Oliver; Peters, B. Guy; Scott, Colin (2004): *Controlling Modern Government - Variety, Commonality and Change*. Edward Elgar Publishing Ltd.
 - Hovi, Jon & Rasch, Bjørn Erik (1994): *Strategisk handling*, Universitetsforlaget
 - Jensen, Henrik (1995): *Arenaer eller aktører? En analyse af Folketingets stående udvalg*, Samfundslitteratur
 - Jensen, M.C. (1983): *Organization Theory and Methodology*, p. 319-339 i *The Accounting Review* 58
 - Jespersen, Peter Kragh (1996): *Bureaukratiet - Magt og Effektivitet*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag
 - Joseph (1995): *Retrospectives – The Ethology of Homo Economics*, p. 221-231 i *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9 nr. 2
 - Justesen, Lise (2008): *Kunsten at skrive revisionsrapporter - En beretning om forvaltningsrevisionens beretninger*, Samfundslitteratur Publishers
 - Justesen, Lise & Skærbæk, Peter (2005): *Performance auditing and the production of discomfort*, p. 321-345 i Jönsson, Sten & Mouritsen, Jan (eds.): *Accounting in Scandinavia*, Liber & Copenhagen Business School Press
 - Katzenstein, Peter (1984): *Corporatism and Change: Austria, Switzerland and the Politics of Industry*, Ithaca, Cornell University Press
 - Kiewiet, D. Roderick & Mathew D. McCubbins (1991): *The Logic of Delegation, Congressional parties and the appropriations process*, The University of Chicago Press
 - Kjær Anne & Munkebo, Ingemar (1997): *Granskning av granskning - Den statliga revisionen i Sverige och Danmark*, Finansdepartementet
 - Kjær, Anne (1998): *En institutionel og historisk analyse af dansk rigsrevision og forvaltningsrevision*, Center for Offentlig Organisation og Styling

-
- Knudsen, Christian (1997): *Økonomisk metodologi bind 2 – Virksomhedsteori og industriøkonomi*, 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag
 - Knudsen, Tim (2001): *Statsrevisorerne i dag*, p. 130-179 i Brandt, Kirsten & Rasmussen, Hanne (red.): *Statsrevisorerne 150 år*, Statsrevisoratet
 - Knudsen, Tim (red.) (2000): *Regering og Embedsmænd - Om magt og demokrati i staten*, Systime Academic
 - Korpi, Walter (1983): *The democratic class struggle*, Routhledge, London
 - Kvale, Steiner (1997): *Interview – En introduktion til det kvalitative forskningsinterview*, oversat af Bjørn Nake, Hans Reitzels Forlag.
 - Levi, Margaret (1998): *A State of Trust*, p. 77-102 i Levi, Margaret & Braithwaite, Valerie A. (eds.) (1998): *Trust & Governance*, Russell Sage Foundation, New York
 - Lonsdale, Jeremy (2000): *Developments in value-for-money audit*, p. 73-89 i *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 66, nr. 1
 - Luce, R. Duncan & Raiffa, Howard (1989): *Games and Decisions - Introduction and Critical Survey*, Dover Publications
 - March, James G. & Herbert, Simon A. (1958): *Organizations*, Wiley & Sons, New York
 - Miller, Gary J & Moe, Terry M. (1986): *The positive Theory of Hierarchies*, p. 167-200 i; Weisberg, Herbert F (ed.): *Political Sciences: the science of politics*, American Political Assosiation
 - Morin, Danielle (2001): *Influence of value for money Audit on public administration - looking beyond appearances*, p. 99-117 i *Financial Accountability & Management*, vol. 17, nr. 2
 - Morrow, James D. (1994): *Game Theory for Political Scientists*, Princeton University Press
 - Nannestad, Peter (1991): *“Rational choice”-teori og studiet af økonomisk politik – en oversigt*, p. 418-430 i *Politica, Tidsskrift for politisk videnskab*, 23. årg. nr. 4
 - Otbo, Henrik (2009): *SAI Independence - A founding principle of INTOSAI*, p. 1-4 i *International Journal of Government Auditing*
 - Parsons, Wayne (1995): *Public Policy – An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar Publishing Ltd.
 - Persky, Joseph (1995): *Retrospectives – The Ethology of Homo Economics*, p. 221-231 i *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9 nr. 2
 - Pfeffer, Jeffrey & Salancik, Gerald R. (1978): *The external control of organizations: A resource dependence perspective*, Harper & Row, New York
 - Pollitt, Christopher (2003): *Performance Audit in Western Europe: Trends and Choices*, p. 157-170 i *Critical Perspectives on Accounting*, Vol. 24, nr. 2
 - Pollitt, Christopher & Summa, Hilka (1997): *Reflexive Watchdogs? How supreme audit institutions account for themselves*, p. 313-336 i *Public Administration*, Vol. 75 nr. 2
 - Pollitt, Christopher; Girre, Xavier; Lonsdale, Jeremy; Mul, Robert; Summa, Hilka & Waerness, Marit (1999): *Performance or Compliance - Performance Audit and Public Management in Five Countries*, Oxford University Press
 - Power, Michael (1997): *The Audit Society - Rituals of verification*, Oxford University Press
 - Rapoport, Anatol (ed.) (1974): *Game Theory as a Theory of Conflict Resolution*, D. Reidel Publishing Company, Dordrecht
 - Rasmusen, Eric (1989): *Games and Information - an introduction to game theory*, Basil Blackwell Ltd.
 - Rigsrevisionens Kundeundersøgelse (2009), Rambøll
 - Riis, Ole (2001): *Metoder på tværs – Om forudsætningen for sociologisk metode-*

-
- kombination*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave.
- Roberts, Simon & Pollitt, Christopher (1994): *Audit or evaluation? A national audit office VFM study*, p. 527-549 i *Public Administration*, Vol. 72, nr. 4
 - Schwartz, Robert (1999): *Coping with the Effectiveness Dilemma: Strategies Adopted by State Auditors*, p. 511-527 i *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 65, nr. 4
 - Scott, W.R. (2003): *Organizations rational, natural and open systems*, Prentice Hall
 - Sharkansky, Ira (1984): *The Politics of Auditing Reconsidered*, p. 35-39 i *Studies in State Audit*, Vol. 38
 - Simon, Herbert A. (1955): *A Behavioral Model of Rational Choice*, p. 99-118 i *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 69, No. 1.
 - Simon, Herbert A. (1972): *Theories of Bounded Rationality*, p. 161-167 i McGuire, C.B. & Radner, Roy, *Decision and Organization*, North-Holland Publishing Company
 - Simon, Herbert A (1982): *Models of Bounded Rationality – Economic Analysis and Public Policy*, vol.2, MIT Press
 - Skærbæk, Peter (2009): *Public sector auditor identities in making efficiency auditable: The National Audit Office of Denmark as independent auditor and modernizer*, p. 971-987 i *Accounting, Organizations and Society*, vol. 34, nr. 8
 - Skærbæk, Peter (2010-forthcoming): *Performance auditing and the narrating of a new auditee identity* i *Financial Accountability and Management*
 - Stone, Deborah (2002): *Policy Paradox – The Art of Political Decision Making*, W.W. Norton & Company Ltd.
 - Streim, Hannes (1994): *Agency Problems in the Legal Political System and Supreme Auditing Institutions*, p. 177-191 i *European Journal of Law and Economics*, Vol. 1, nr. 3
 - Strøm, Kaare (2000): *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, p. 261-289 i *European Journal of Political Research*, Vol. 37
 - Strøm, Kaare, (1995): *Parliamentary Government and Legislative Organisation*, p. 51-82 i Döring, Herbert (ed.) (1995): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Campus Verlag/ St. Martin's Press
 - Udehn, Lars (1996): *The Limits of Public Choice. A Sociological Critique of the Economic Theory of Politics*, Routledge, London
 - Ward, Hugh (2002): *Rational Choice*, p. 65-91 i Marsh, David & Stoker, Gerry: *Theory and Methods in Political Science*, Palgrave MacMillan, 2. udgave
 - Yin, Robert K. (1994): *Case study research – Design and Methods*, SAGE Publication, 3. udgave
 - Zald, Mayer (ed.) (1970): *Power in Organizations*, Vanderbilt University Press: Nashville

Love

- Danmarks Riges **Grundlov** af 5. juni 1953
- **Rigsrevisorloven**; konsolideret udgave af lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006.
- **Lov om Statsrevisorerne**;
Bekendtgørelse af lov om statsrevisorerne, jf. lov nr. 322 af 26. juni 1975, med de ændringer, der følger af lov nr. 461 af 1. juni 1994 og lov nr. 465 af 12. juni 1996. samt de gældende ændringer af LOV nr. 590 af 13/06/2006;

Lov om ændring af lov om revisionen af statens regnskaber m.m. og lov om statsrevisorerne (Regnskabs gennemgang af regionernes regnskaber m.v. og udskydelse af tidspunktet for retten til aktindsigt efter forvaltningsloven og lov om offentlighed i forvaltningen i visse af Rigsrevisionens dokumenter)

- **Folketingsbeslutning om statsrevisorernes valg og virksomhed;**
Sammenskrivning af folketingsbeslutning om statsrevisorernes valg og virksomhed som vedtaget den 20. juni 1975 med ændringer af 28. maj 1986, 7. december 1993, 31. maj 1996, 17. december 1999, 9. maj 2006 og 2. juni 2006)
- **Forretningsorden for Folketinget 2009**

Formelle dokumenter

- Rigsrevisionens beretninger til Statsrevisorerne i perioden 1994-2009.⁴⁸
- Henvisninger til ministerredegørelse og Rigsrevisionens opfølgningsnotat fremgår på samme måde.
- Rigsrevisions virksomhed i perioden 1994-2008: Rigsrevisionen.⁴⁹
- Rigsrevisionens værdigrundlag 2009 (lokaliseret på www.rigsrevisionen.dk)
- Rigsrevisionens personalepolitik 2009 (September 2009): Rigsrevisionen
- Den norske, polske, canadiske og svenske rigsrevision (2006): Peer review-rapport - Rigsrevisionen, Rigsrevisionen
- Rigsrevisionen (2006): Ledelsens handlingsplan som opfølgning på Peer Review, Rigsrevisionen

Artikler

- Politiken, Hård kritik af indsats mod sort økonomi, 06.10.05
- Jyllands-Posten, Hård kritik af minister, 15.04.06
- Børsen, Professor: Rigsrevisionen af inkompetent, 28.05.08
- Information, Politisering, 13.5.2009
- Ritzaus Bureau, Løkke: Kritikken af mig er politisk, 17.6.2009
- Politiken, Interview: Rigsrevisor forsvarer rapport om Lars Løkke, 7.7.2009
- Politiken, Vagthund: Svært at kulegrave Løkke, 2.7.2009

Hjemmesider

- Statsministeriet: <http://stm.dk>
- INTOSAI: <http://www.intosai.org>
- Rigsrevisionen: <http://www.rigsrevisionen.dk>

⁴⁸ Der henvises løbende til forskellige beretninger udarbejdet af Rigsrevision, men for ikke at gøre specialet unødigt længere, har vi indskrevet navnene på disse beretninger i det data, som er vedlagt på Cd-rom. Beretningerne er kategoriseret efter udgivelsesår.

⁴⁹ Rigsrevisionen udgiver årligt en virksomhedsberetning, som blandt andet indeholder opfølgning af fastsatte mål, Rigsrevisionens regnskab, personaleforhold etc. Det er er således denne årlige virksomhedsberetning, der benyttes.

9. BILAG

9.1. Bilag 1 Rigsrevisionen som organisation

Formål med indeværende afsnit er, at give et nærmere indblik i Rigsrevisionens økonomiske rammer, personalemæssige forhold samt organisationens opbygning og disse tre overordnede rammers indflydelse på Rigsrevisionens arbejde. Indledningsvist belyses Rigsrevisionens økonomiske rammer, hvilket følges af de personalemæssige forhold (og udviklingen i disse) i organisationen afsluttende med opbygningen af organisationen.

Budget og bevillingsramme

Budgetlægningsproceduren starter ved Rigsrevisors udarbejdelse af budgetforslag indeholdende forslag til de personalemæssige rammer for det kommende år til Statsrevisorerne, der efter behandling og godkendelse af forslaget videregiver dette til Folketingets formand. Forslaget behandles videre i regi af Folketingets Præsidium, der indstiller budgetforslaget til Udvalget for Forretningsorden (UFO) på lige fod resten af Folketingets budget. UFO vedtager forslaget endeligt som del af i en større sammenhæng med vedtagelsen af Folketingets budget, hvilket videregives til stats- og finansminister til brug ved udarbejdelse af finansloven for det kommende år. Nedenstående tabel viser udviklingen i Rigsrevisionens bevilling fra 1992 frem til i dag.

Rigsrevisionens budget fordelt på år (i mio. kr.)	
1994	114,2
1995	115,8
1996	125
1997	121,4
1998	130,8
1999	133,1
2000	137,1
2001	141,5
2002	147,2
2003	152,6
2004	157
2005	160,8
2006	166,6
2007	176,5
2008	181,4
2009	189,8

Figur XVIII) Rigsrevisionen budget siden 1994 (baseret på årsberetninger 1992-2008)

Ovenstående udvikling i Rigsrevisionen må nødvendigvis ses i sammenhæng med udviklingen i antallet af årsværk samt personalesammensætningen, da posten lønudgifter udgør næsten 80 % af Rigsrevisionens omkostninger (Beretning om Rigsrevisionens virksomhed 2008; 20). Inden da må tallene nødvendigvis renses for inflation, da ovenstående tal er indhentet fra årsberetningen fra de pågældende år. I afsnittet vedrørende personale blev der sammenlignet med niveauet for 1995, hvilket der derfor også gøres her. Det er interessant bliver naturligvis om bevillingen udelukkende er fulgt med udviklingen i inflation, eller om der er tilført ressourcer herudover til Rigsrevisionen. Hvis man ser på forbrugerprisindekset fra år 1900 – 2008, fremgår det, at den indekserede prisstigning fra 1995 og frem til 2008 svarer til 32,4 % (Danmarks Statistik – forbrugerprisindeks og årlig inflation). Skulle bevillingen derfor være den samme i dag, som i 1995, hvilket umiddelbart ville være forventeligt, da vi i næste afsnit vil se, at antallet af årsværk ansat i Rigsrevisionen ikke er steget markant fra 1995 og frem til 2008, burde den være på ca. 155 mio. kr. i 2008. Vi ser dog, at stigningen i bevillingen til Rigsrevisionen har været markant højere, da den i 2008 er på ca. 180 mio. kr. En del af forklaringen herpå skal ses i personalesammensætningen, der har ændret sig markant, som det ses af nedenstående.

Personale og kompetencer i Rigsrevisionen

Derfor vendes blikket nu imod personalesammensætningen i Rigsrevisionen og udskiftningen af personale. Dette kan også være med til at give nogle forklaringer på andre ændringer i Rigsrevisionen, i det sammensætningen af personalet kan betyde meget for Rigsrevisionen i forhold til arbejdsformer, effektivitet og andet.

År	1995	2004	2005	2006	2007	2008
Antal årsværk	253	248	243	253	259	259

Figur XIX) Udviklingen i antal ansatte i Rigsrevisionen, opgjort i årsværk. (Beretning om Rigsrevisionens virksomhed 2008; 29)

Som det ses ovenfor, har antallet af ansatte i Rigsrevisionen været nogenlunde uændret over de seneste 10-15 år, hvilket dokumenteres ved at antallet af årsværk⁵⁰ i 1995 var 253 i Rigsrevisionen mod 259 i 2008. Der ses dog en mindre stigning på 4 % fra 2004 til 2008, hvilket skyldes at Rigsrevisionen i 2006/2007 fik tilført opgaver i form af revision af regionerne, hvilket fordrede ansættelse af yderligere personale (Christensen 2009; 18). Mere interessant er det, at sammensætningen har ændret sig betydeligt. Mere specifikt er der kommet markant flere ansatte med en akademisk baggrund (ACere) i forhold til kontoruddannede. I 1995 udgjorde kontoruddannede 54 % af personalet, hvilket i 2008 var faldet til 19 %. Til gengæld var antallet af ACere steget fra 36 % i 1995 til 72 % i 2008, hvilket ifølge Rigsrevisionen skyldes, at der stiller større krav til de ansatte end tidligere. Den stigende kompleksitet i opgavevaretagelsen fører over denne tidsperiode til et stigen-

⁵⁰ Et årsværk svarer til en fuldtidsansat i et år, en studentermedhjælp, svarer eksempelvis typisk til et halvt årsværk.

de uddannelsesniveau blandt de ansatte der ses som en nødvendighed grundet stigende kompleksitet i opgavevaretagelsen (Beretning om Rigsrevisionens virksomhed 2008; 29). I 2008 så personalesammensætningen ud som følgende. Der var ansat 271 medarbejdere i Rigsrevisionen. Heraf er 49 % kvinder og 51 % er mænd. 72 % er akademisk uddannede, 9 % er revisionsuddannede og 19 % er kontoruddannede (Ibid.).

Den forholdsvis store ændring i personalesammensætningen fra kontoruddannede til ACere, kan ses som et udtryk for Rigsrevisionens ønske om løbende at styrke fagligheden blandt de ansatte og dermed styrke revisionens arbejde (rigsrevisionen.dk – mission, vision og resultatmål 2009). Der ses generelt i Rigsrevisionens egne publikationer og publikationer om Rigsrevisionen et stort fokus på de ansatte og disses uddannelse og trivsel (eks. Årsberetningerne, Personalepolitikken, Peer Review (2006), Grønnegaard (2009)). Dette kan betyde flere ting. Som det ses af ovenstående, påpeger Rigsrevisionen, at det øgede fokus på faglighed og en høj grad af ekspertise blandt de ansatte, skal ses som udtryk for et ønske om styrke revisionsarbejdet. Der kan imidlertid også være tale om et legitimitetshensyn hos Rigsrevisionen i forhold til, hvordan de fremstår blandt de institutioner de reviderer, i offentligheden og overfor Folketinget, som de refererer til igennem Statsrevisorerne.

Ud over personalesammensætningen er det væsentligt at kigge på personaleomsætningen⁵¹, da dette også kan være med til at give en indikation af kulturen i Rigsrevisionen i forhold til dennes evne til og ønske om fastholdelse af medarbejderne.

Personaleomsætning i Rigsrevisionen i forhold til andre statslige institutioner i 2008	
Rigsrevisionen	11,7 %
Økonomistyrelsen	21,4 %
Personalestyrelsen	14 %
Konkurrencestyrelsen	18,2 %
Forbrugerstyrelsen	25,7 %
Sundhedsstyrelsen	16,4 %
Arbejdsmarkedsstyrelsen	24,5 %

Figur XX) Personaleomsætning i Rigsrevisionen (Beretning om Rigsrevisionens virksomhed 2008, Personalestyrelsens hjemmeside⁵²)

Ovenfor ses personaleomsætningen i Rigsrevisionen set i forhold til andre statslige institutioner. Her illustreres en vis forskel mellem Rigsrevisionen og andre statslige organer. Styrelserne i ovenstående er forholdsvis tilfældigt udvalgt, men de illustrerer, hvad der

⁵¹ Andel af ansatte som forlader institutionen indenfor det gældende år.

⁵²<http://perst.dk/Arbejdspladsen/Ledelsesinformation%20og%20statistik/TAL%20og%20statistik/Personaleomsatningen%20i%20staten.aspx>

generelt gør sig gældende på Personalestyrelsens opgørelse over personaleomsætningen i de statslige institutioner. Nemlig at personaleomsætningen i Rigsrevisionen generelt er lavere end i andre statslige institutioner. Dette fortæller måske noget om personalepolitikken i forhold til at holde på medarbejdere, for at dyrke kulturen der findes i Rigsrevisionen. Dette stemmer også overens med Rigsrevisionens formulerede ambitioner i forhold til fastholdelse af medarbejdere.

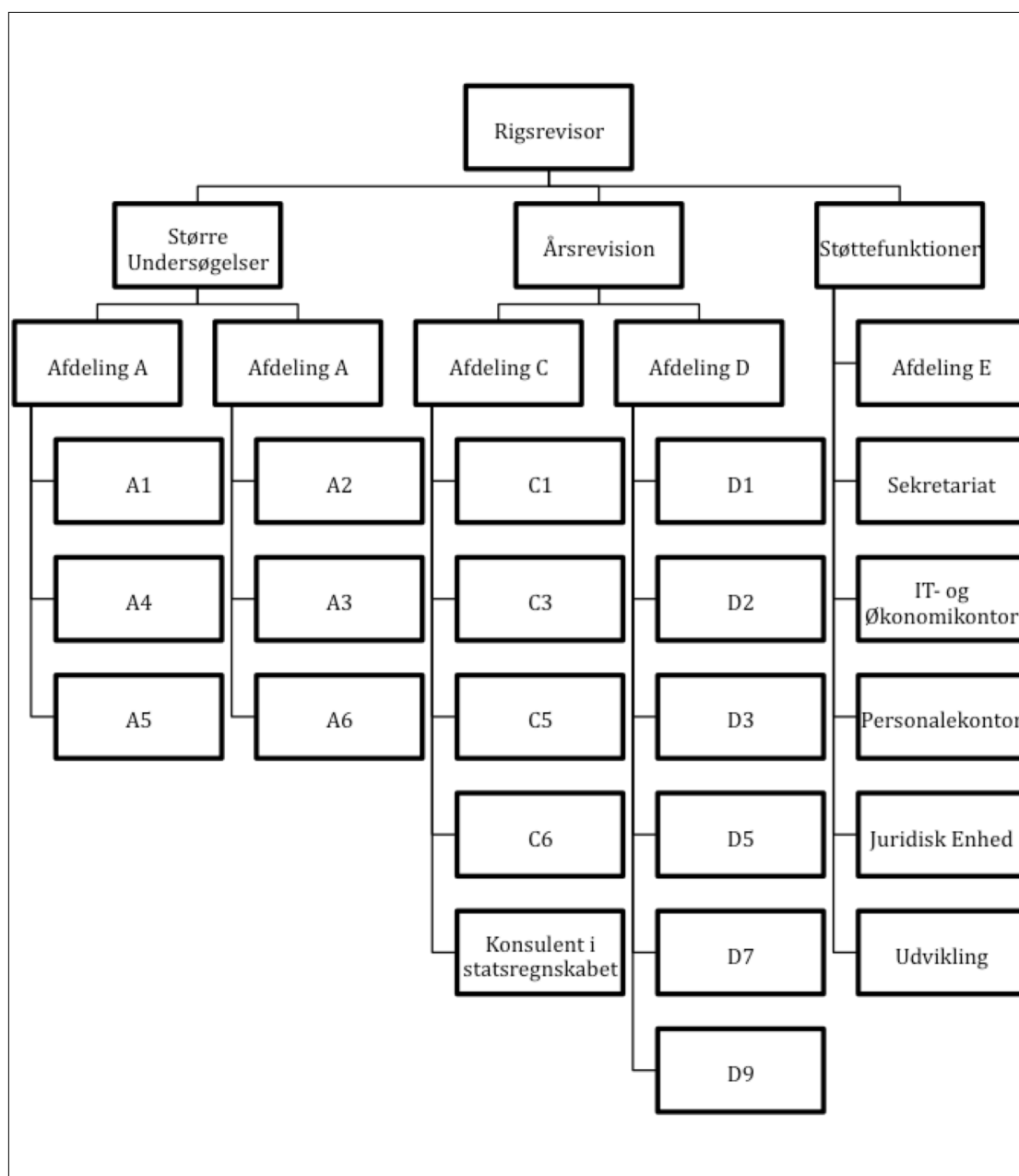
Rigsrevisionen er indenfor de seneste år begyndt i højere grad at rekruttere medarbejdere med erfaring fra ministerier, revisionsvirksomheder eller andre. Erfaringerne viser at disse bliver længere i organisationen end nyuddannede (Beretning om Rigsrevisionens virksomhed 2008; 9). Der ses altså et ønske om at fastholde medarbejderne i organisationen i længere tid, hvilket også kan argumenteres at komme til udtryk ved, at der ved ansættelse er tilrettelagt et introduktionsforløb, der blandt andet indeholder undervisning i kulturen i Rigsrevisionen. Det virker umiddelbart sandsynligt, at kulturen i en institution som Rigsrevisionen betyder mere end i andre offentlige virksomheder/organisationer, da faglighed og troværdighed ses som bærende elementer i for Rigsrevisionens opretholdelse af legitimitet (Grønnegaard 2009; 30). Dette skyldes deres status som hierarkisk uafhængig kontrolinstitution, da deres anseelse og effekten af deres arbejde på et plan er afhængigt af en naturlig respekt for deres virke og en opfattelsen en høj grad af faglighed og professionalisme. Dette kan man forestille sig vil skinne igennem i den eksisterende personalekultur i Rigsrevisionen og denne kultur fastholdes og udvikles måske bedst ved en fastholdelse af medarbejderne i institutionen. Der ses endvidere et stort fokus på at udvikle fagligheden i organisationen i og med det eksplicit er kontor- og afdelingschefernes ansvar at sørge for at de rette kompetencer er til stede i de forskellige afdelinger, og hvis dette ikke er tilfældet, sørge for at rekruttere eller videreuddanne personalet (Peer Review 2006; 8). Hvis Rigsrevisionen bruger relativt mange ressourcer på at udvikle kompetencerne hos deres medarbejdere, kan det også argumenteres at de som institution har en interesse i at holde på disse.

Rigsrevisionen har således stort fokus på kompetenceudvikling og opretholdelse af fagligheden i det arbejde der udføres i organisationen. Ud over den ovenfor nævnte løbende kompetenceudvikling i Rigsrevisionen, bliver det konkrete produkt, beretningerne løbende vurderet af eksterne eksperter. Disse er typisk professorer med kompetencer indenfor de undersøgte områder og disse evaluere beretningerne, med det formål løbende at udvikle måden man undersøger de forskellige områder på og samtidig agere faglig sparringspartner for Rigsrevisionens medarbejdere i den løbende kvalitetsudvikling i afdelingerne. Derudover er det også fokus på inddragelse af eksterne eksperter i tilrettelæggelsen og udførelsen af både årsrevisionen, men også de større undersøgelser. Dette gøres for at understøtte de forskellige dele af revisionsarbejdet; præcisering af undersøgelsesområde, understøtte den faglige kvalitetssikring og kvalitetssikre og udvikle undersøgelsesmetoderne (Strategi for Rigsrevisionens anvendelse af eksterne eksperter ved årsrevisionen og i de større undersøgelser 2008; 3).

Opbygning og Struktur

Efter at have rettet fokus mod Rigsrevisionens omgivelser, herunder dennes placering i det demokratiske setup, og videre beskrevet Rigsrevisionens arbejdsopgaver, vendes blikket mod institutionens interne organisatoriske setup med det formål at afdække, hvilke karakteristika der gør sig gældende for institutionens daglige virke.

Øverst placeret i Rigsrevisionens hierarki er Rigsrevisor Henrik Otbo, som har tre overordnede afdelinger under sig. I opbygningen af de interne strukturer ses adskillelsen mellem årsrevision og forvaltningsrevision, hvilket organisatorisk giver sig udslag i en opdeling af henholdsvis Afdeling A for Større Undersøgelser, samt Afdelingerne C og D for årsrevision samt Afdeling E for støttefunktioner. Dette illustreres i organisationsdiagrammet.



Figur XXI) Rigsrevisionens organisation

Fokus vil i dette speciale være på det arbejde, der udføres i Afdeling A for Større Undersøgelser, da det er her beretningerne som omtales i problemstillingen, og som har været udgangspunktet for kritikken af Rigsrevisionen, udføres. Der ses i organisationsdiagrammet en opdelingen i 6 underafdelinger i afdeling A. I disse afdelinger arbejdes der med fastlagte ressortområder, som hver afdeling er ansvarlig for at lave større undersøgelser af.

Afdeling A1:	Beskæftigelsesministeriet, Kirkeministeriet, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Undervisningsministeriet samt Arbejdsmarkedsfonde- ⁵³ .
Afdeling A2:	Indenrigs- og Socialministeriet, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og fiskeri, Økonomi- og Erhvervsministeriet samt EU-midler.
Afdeling A3:	Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, herunder regionerne
Afdeling A4:	Finansministeriet, Justitsministeriet, Kulturministeriet, Skatteministeriet samt Statsministeriet.
Afdeling A5:	Forsvarsministeriet, Klima- og Energiministeriet, Miljøministeriet samt Udenrigsministeriet.
Afdeling A6:	Transportministeriet

Figur XXII) Oversigt over afdelinger og disses ansvarsområder (rigsrevisionen.dk – Organisationsdiagram)

Det er således nogle ganske fastlagte strukturer og arbejdsområder, der arbejdes ud fra i Rigsrevisionen, hvilket fordrer megen specialisering og viden i de enkelte afdelinger, men omvendt ikke afkræver en høj grad af fleksibilitet og vidensdeling internt i organisationen. For at sikre en opretholdelse af effektivitet og tilfredsstillende output i de forskellige underafdelinger, forventes det at hver underafdeling udarbejder 3 beretninger om året. Der tages i dette krav ikke hensyn til dybden i, og omfanget af, beretningen, hvilket umiddelbart kan forekomme problematisk (Peer Review⁵⁴, 2006, p. 9). Kravet om 3 beretninger om året kan argumenteres, at skabe nogle uhensigtsmæssige arbejdsstrukturer internt i de enkelte afdelinger, da man med rimelighed kan forvente, at en forundersøgelse udarbejdes med det formål at vurdere, om der er basis for en beretning, hvilket måske ikke er tilfældet, men kravet om 3 beretninger får alligevel afdelingen til at udarbejde en beretning, da en ny forundersøgelse og efterfølgende beretning ikke er en mulighed grundet de tidsmæssige ressourcer set i forhold til x antal beretninger pr. afdeling pr. år (Ibid). Der skal her tages det forbehold, at kravet om 3 beretninger pr. afdeling, ikke er et ultima-

⁵³ Arbejdsmarkedsfonden finansierer udgifter til bl.a. aktivering, efterløn, førtidspension og dagpenge. Indtægterne i fonden stammer hovedsageligt fra arbejdsmarkedsbidraget (Finansministeriet, 2006, p. 1).

⁵⁴ Rigsrevisionen bad i 2006 nogle eksterne internationale aktører om at vurdere dennes praksisser og arbejdsformer i forhold til INTOSAI's (The International Organisation of Supreme Audit Institutions) nedskrevne standarder for god revisionsskik for SAI'er (Supreme Audit Institutions), også kaldet en Peer Review. Denne blev udført af repræsentanter fra Rigsrevisioner i Sverige, Polen, Canada og Norge.

tivt krav til kontorerne, men dog stadig en forventning som kontorcheferne er bevidste om, hvorfor det kan forventes at have en indflydelse på prioriteringerne.

9.2. Bilag 2 - Produktet & den kontradiktoriske procedure

Følgende afsnit omhandler Rigsrevisionens/Statsrevisorernes beretninger og er opdelt i fire afsnit følgende beretningens fire faser; for initiering, udarbejdelse, resultat og opfølgning. Afsnittet definerer dog indledningsvis, den type af beretning som er relevant for specialet.

Beretninger og notater

Rigsrevisionen beskæftiger sig med to overordnede former for revision; finansiel revision og forvaltningsrevision. Disse to revisionsformer udmøntes i tre hovedgrupper af produkter for Rigsrevisionen; *Større undersøgelser, løbende revision*⁵⁵ samt *rådgivning vedrørende regnskabs- og revisionsmæssige spørgsmål* (Rigsrevisionen, oplysning, p. 6).

Rigsrevisionen foretager reel revision, *løbende revision*, hvilket består af finansiel årsrevision af statens regnskaber. Den finansielle revision eller årsrevisionen er den første gren af Rigsrevisionens arbejde og den post, som ressourcemæssigt fylder mest, hvilket kommer tydeligt til udtryk både i strukturen i Rigsrevisionen samt i finansiering, jf. tidligere bilag om organisationen. Den finansielle revision er, hvad der forstås som den traditionelle revision i forhold til overholdelse af bevillinger både i henhold til størrelse og formål. Det er denne type revision, hvor det undersøges om der leves op til ”god offentlig revisionsskik” i centraladministrationen, i regioner, statslige selskaber og i andre institutioner, som staten er interesseret i. Den finansielle årsrevision udmøntes i en årlig beretning til Statsrevisorerne om de væsentligste resultater af årsrevisionen (Christensen 1998; 138f, Rigsrevisionens årsberetning 2008; 2ff). Denne type virksomhed er ikke genstand for pressens og offentlighedens bevågenhed i nær samme omfang, som den anden form for revision er, nemlig forvaltningsrevisionen.

Den anden gren af Rigsrevisionens arbejde er netop forvaltningsrevisionen, hvor det undersøges, om statens midler er anvendt i overensstemmelse med Folketingets beslutning, herunder om statslige programmer er effektive, om de når opstillede mål, og om de enkelte ministerier har opnået tilfredsstillende resultater i forhold til midlerne (Christensen 1998; 143). Overordnet behandler denne revisionsform om ”skyldige økonomiske hensyn” er taget i forbruget af statens midler (rrl § 3). Beretninger, der karakteriseres som forvaltningsrevision, er også dem, der oftest behandles af Statsrevisorerne dog med elementer fra den finansielle revision, da dette typisk også vil være en del af vurdering vedrørende stillingtagen til om skyldige økonomiske hensyn er taget (Christensen 1998; 144; Rigsrevisionens årsberetning 2008; 4). Et nyligt eksempel på forvaltningsrevisionen er Rigsrevisionens beretning om de private sygehuse, som også omtales i problemstillingen (Beretning til Statsrevisorerne om pris, kvalitet og adgang til behandling på private sygehuse 2009). Her er det netop de skyldige økonomiske hensyn, nuværende statsminister

⁵⁵ Som videre kan inddeles i tre produkter; Revision i årets løb, afsluttende revision af statens regnskaber og Gennemgang af virksomhedsregnskaberne. Revisionen danner også grundlag for gennemførelsen af bevillingskontrollen (Rigsrevision, oplysning p. 6)

Lars Løkke Rasmussen konstateres ikke at have taget højde for i sin tid som sundhedsminister, da en aftale om betalingen af private sygehuse blev fastlagt. Forvaltningsrevisionen kan betegnes som et supplement til den årlige finansielle revision, der som navnet antyder, omhandler revision af overensstemmelse mellem omkostninger og indtægter i de forskellige dele af det statslige regi. I finansiell revisionsform indgår ikke effektivitets- og resultathensyn, hvilket nødvendiggør forvaltningsrevisionen (Christensen, 1998; 139).

I forhold til forvaltningsrevisionen produceres der to typer af beretninger i Rigsrevisionen; Beretning om revision af statsregnskabet samt Enkeltberetninger⁵⁶. Hvor førstnævnte beretning er en samlet revision af statsregnskabet for det pågældende år (Rigsrevisorloven § 17 stk. 1), er forvaltningsrevisionsberetningerne et produkt af en *større undersøgelse* foretaget under Afdeling A med afrapportering til Statsrevisorerne (Rigsrevisorloven §§ 8 og 17 stk. 2). Af disse to typer af beretninger lægges vægten primært på enkeltberetningerne, fordi Rigsrevisionens anbefalinger til undersøgte institution, eksempelvis ministerium, styrelse, region mv., fremkommer heri. Det er således i disse beretninger fra rigsrevisor til Statsrevisorerne, at den eventuelle kritik skal findes. Som det vil blive beskrevet fortløbende samles relaterede dokumenter til hver af disse beretninger i en årlig udgivelse, *Endelig betænkning over statsregnskabet*, hvori Statsrevisorerne endelige bemærkninger fremgår (Rigsrevisorloven § 18 stk. 5) – disse betænkninger vil tilmed være empirisk grundlag for undersøgelse⁵⁷.

Udover de forskellige typer af beretninger produceres der to typer af notater i Rigsrevisionen. For det første produceres notater relaterende til afgivne beretninger, hvilke som hovedregel skal bidrage med supplerende oplysninger. Enten som et *supplerende notat* fra Rigsrevisor til Statsrevisorerne, når enkeltberetningen ikke er fremsendt til Folketinget endnu – herved trykkes det i selve beretningen – eller efter afgivelse af enkeltberetning til Folketinget, hvorved det trykkes i Endelige betænkning. Derudover producerer rigsrevisionen også et opfølgingsnotat til ministerredegørelsen (Rigsrevisorloven § 18 stk. 4). Endelig producerer Rigsrevisionen et *fortsat notat* indeholdende sager, som endnu ikke er afsluttet (Christensen 1998; 226). Den anden gruppe af notater udarbejdes af Rigsrevisionen, enten på foranledning af Statsrevisorerne eller af egen drift og fungerer som en slags forundersøgelse for mulige beretninger. Notaterne agerer bistand til Statsrevisorerne, jf. rrl § 8 stk. 1, men er ikke omfattet enkeltberetningernes procedure (Christensen 1998; 226).⁵⁸

⁵⁶ Også kendt som sær- eller enkeltberetninger – i dette speciale anvendes blot beretninger, netop fordi beretningerne er enkeltstående, og fordi vi mere eller mindre afgrænser os fra at bruge andre typer for beretninger (Christensen, 1998, p. 220).

⁵⁷ *Beretning om samlet revision af statsregnskabet* kunne også være interessant at analysere, da denne type beretning sammenfatter de eventuelle kritiske bemærkninger i forhold til ressortministerier og diverse styrelser i gennemgangen af statsregnskab, men det viser sig i praksis, at denne type revision ikke får megen, vis nogen offentlig opmærksomhed, hvorfor der afgrænses herfra.

⁵⁸ Derudover udarbejdes fra tid til anden *fællesnotater* af Rigsrevisionen og Statsrevisorerne Sekretariat, hvilke ikke omfattes af § 18 procedure, dog er det forekommet at disse notater er udgivet som *publikationer* til Folketinget og administrationen. Endelig afgiver Rigsrevisionen sekretariatsnotater til Statsrevisorerne om egne forhold, så som budget- og personalesager, rrl § 1 stk. 5 og 7.

Produkter

- Løbende revision¹
- Rådgivning vedrørende regnskabs- og revisionsmæssige spørgsmål
- Større undersøgelse
 - Beretninger
 - ~~Beretning om samlet revision af statsregnskabet~~
 - Enkeltberetninger
 - ~~Endelig betænkning over statsregnskabet~~
 - Notater
 - Supplerende notater, relaterende til enkeltberetninger.
 - Opfølgingsnotat (Rigsrevisionen)
 - Forsat notat
 - Diverse notater

Figur XXIII) Oversigt over Rigsrevisionen produkter, og specialets fokusområde.

Initiativ

Rigsrevisionen er som skrevet en uafhængig og afgrænset institution, og derfor er det også begrænset, hvordan der kan blive taget initiativ til større undersøgelser – dette kan ske på to måder. Ifølge Rigsrevisorloven bistår Rigsrevisor Statsrevisorerne ved deres gennemgang af statsregnskabet og foretager efter ønske fra Statsrevisorerne undersøgelser og afgiver beretninger (Rigsrevisorloven § 8), hvilket altså vil sige, at Statsrevisorerne har initiativret til at igangsætte større undersøgelser. Mere konkret sker dette, når Statsrevisorerne månedligt afholder møde for at drøfte afleverede beretninger, men altså også for at drøfte om aktuelle sager skal tages op, hvilket kan ske på to foranledninger. Først og fremmest kan en Statsrevisor fremlægge en sag, og for det andet kan en sag bliver drøftet, hvis et af Folketingets stående udvalg formulerer ønske herom. Sagens hovedpunkter og relevans drøftes i plenum med det formål at finde ud af, om der er konsensus om at lade sagen undersøge (Gitte Korff 2009; Interview 1) – konsensuspraksissen er ikke nedskrevet, men er en uformel praksis (Knudsen 2001; 152).

Den anden måde, hvorpå en større undersøgelse kan blive initieret, er ved, at rigsrevisor på eget initiativ tager en sag op til undersøgelse. Rigsrevisor har mulighed for at tage forhold op under hensyn til deres økonomiske eller principielle betydning, dog med kravet om en beretning afgives til Statsrevisorerne ved afslutning af sådanne revisionssager (Rigsrevisorloven § 17 stk. 2). I Rigsrevisionen er der fokus på at lade revisionsmedarbejderne få indflydelse på mulige fremtidige revisionsemner, og derfor forventes det, at den enkelte medarbejder deltager i planlægningsprocessen for forvaltningsrevision ved at komme med ideer eller emner til fremtidig revision analyseret ud fra fastsatte risikofaktorer⁵⁹ (Peer Review 2006; 9). Disse ideer vurderes enkeltvis og videre i et samlet hele af afdelingschefer samt Rigsrevisor, hvilket danner grundlaget for den overordnede planlægning af revisionen for det pågældende år udmøntende i en årsplan (Personalepolitik 2009; 3).

⁵⁹ Faktorerne er opstillet med det formål at indfange de ressortområder, hvor risikoen for brud på princippet om sparsommelighed, produktivitet og effektivitet er størst. Eller sagt på en anden måde skal de indfange de områder, hvor det vurderes behovet for forvaltningsrevision er størst.

Slutteligt skal det nævnes, at det er generelt gældende for undersøgelser hjulmet som beskrevet i ovenstående, at disse er indbefattet af § 18 procedure, som også er kendt som den kontradiktoriske procedure – dette vendes tilbage til under processen og resultatet.

Proces

Efter en undersøgelse er blevet initieret, er det op til Rigsrevisionen at tilrettelægge undersøgelsesforløbet. Alle undersøgelser begynder med en forundersøgelse, der skal gøre det klart, om der er behov for at gå i dybden med et emne – en sådan forundersøgelse varer normalt 1-3 måneder. Rigsrevisionen indleder med at orientere institutionen og departementet om forundersøgelsen efterfulgt af et møde med institutionen, hvor undersøgelsen bliver drøftet, herunder Rigsrevisionens metoder og datagrundlag mv. for undersøgelsen. Forundersøgelsen munder ud i et oplæg, som detaljeret skitserer, hvordan Rigsrevisionen vil gennemføre undersøgelsen. Oplægget bliver sendt til institutionen og departementet, hvorefter Rigsrevisionen drøfter oplægget med disse (Gitte Korff, 2009).

Når undersøgelsen fortsætter, vil typisk 3 medarbejdere arbejde i ca. 6 måneder med selve undersøgelsen. Kontakten til institutionen kan bl.a. omfatte gennemgang af sager, brevveksling, interview og spørgeskemaer. I løbet af undersøgelsen udarbejder Rigsrevisionen revisionsnotater, som inden for det afgrænsede område beskriver, hvad der er undersøgt, hvilke data der er anvendt, samt hvilke vurderinger Rigsrevisionens analyser leder frem til. Notaterne sendes til institutionen, så denne kan tage stilling til de faktuelle oplysninger og Rigsrevisionens foreløbige vurderinger. Rigsrevisionen bruger notaterne som grundlag for et beretningsudkast (Ibid.).

Ifølge rrl § 17 stk. 3 pkt. 1 skal den pågældende beretning mindst fire uger før afgivelse forelægges vedkommende minister – tilsvarende skal Regionsrådet eller et selskabs bestyrelse orienteres fire uger før afgivelse af beretning indenfor disse ressorter (rrl § 17 stk. 3 pkt. 2 og 3). Bestemmelsen har til formål at sikre aktørernes kendskab inden afgivelse (og derved offentliggørelse), således disse kan forberede en reaktion på beretningen. Principielt pålægger stykket kun Rigsrevisionen at underrette, men på trods heraf fremsendes en redegørelse (beretningsudkastet) med det formål at få bemærkninger til faktuelle forhold, således der ikke er tvivl om Rigsrevisionens grundlag for at vurdere⁶⁰. På denne måde gives vedkommende ministerium, styrelse el.lign. mulighed for at blive hørt, og praksis er i høj grad, at disse høringssvar indarbejdes i selve beretningen – fører de til væsentlige ændringer kan det endda forekomme, at der laves et nyt beretningsudkast med fokus på de afsnit, som er blevet ændret. Den normale høringsfrist er 4 uger, men kan dog variere efter aftale (Christensen 1998; 230).

Afgivelse og offentliggørelse

Rigsrevisionen afgiver typisk sine beretninger 1-2 uger før Statsrevisorernes møde, hvilket afholdes en gang månedligt, og i videst muligt omfang forsøges det at dele afgivelserne ud på året – Rigsrevisionens mål er at levere 1-3 beretninger pr. møde (Rigsrevisio-

⁶⁰ For at sikre Rigsrevisionen et fuldstændigt grundlag for vurdering indhentes i større omfang en fuldstændighedserklæringer fra det pågældende ministerium (Christensen, 1998 p. 229).

nens virksomhed 2008). Udover Statsrevisorerne modtager ressortminister samt departementschef også beretningen, dette som (fortrolig) orientering (Christensen 1998; 231). Fra selve afgivelsen er beretningen principielt offentlig – således kan der begæres aktindsigt – dog uden der sker en egentlig offentliggørelse. Offentliggørelsen af beretningen sker i praksis ved, at Statsrevisorernes Sekretariat udlever beretningen til pressen, hvilket altså typisk sker op til et Statsrevisormøde – derudover skrives en pressemeddelelse til oplysning. Statsrevisorerne behandler de pågældende beretninger og når normalt til enighed om en formulering af bemærkninger på samme møde, hvilke offentliggøres umiddelbart efter mødet, inden de sendes disse dog til vedkommende minister – bemærkninger er altid optrykt som første del af en beretning (Rigsrevisorloven § 18 stk. 1). Bemærkningerne kan eksempelvis være kritik af ministre, ministerier eller styrelser. Statsrevisorerne benytter sig af karakterskala ved formuleringen af bemærkninger til beretninger, som angiver kritikniveauet i bemærkningen⁶¹. I det Statsrevisorernes bemærkninger udformes, således de tager højde for sagens karakter, og hvad Statsrevisorerne kan blive enige om, kan den principielt varieres i det uendelige, derfor er skalaen ikke fast og udtømmende. Dog er den ganske omfangsrig og dækker 9 grader af kritik.

Statsrevisorernes karakterskala;

- finder det meget/særdeles positivt
- finder det positivt
- finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
- påpeger/understreger/ henstiller/ forventer
- beklager/ finder det bekymrende/ foruroligende
- finder det utilfredsstillende/ er utilfredse med/ og indskærper
- kritiserer/ finder kritisabelt/ kritiserer skarpt/ og indskærper
- påtaler/ påtaler skarpt
- påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

Det kan forekomme, at mere end en minister bedes om redegørelse, typisk vil det være den pågældende ressortminister samt finansministeren, hvorfor beretningen i givet fald også sendes hertil – derudover ses dette også i tilfælde af tværministerielle undersøgelser. Selvom praksis ikke er nedskrevet, er det altså statsrevisorernes ansvar at offentliggøre og forelægge beretningerne for Folketinget og medierne. Derudover sender Statsrevisorerne også beretningen til den ansvarlige minister. Dette understreges i høj grad af, at Rigsrevisionen ikke har nogen aktiv mediepolitik og heller ikke umiddelbart overvåger mediernes dækning af beretningerne (Peer review 2006; 12).

Rigsrevisionens kommunikationspolitik beskæftiger både Grønnegaard Christensen (2009) og Peer Review (2006), Rigsrevisionen fik foretaget sig med, sig med. Det foreslås i Peer Reviewet, at Rigsrevisionen bør overveje at indarbejde en mere aktiv kommunikationsstrategi med det formål at skabe mere åbenhed om forvaltningsrevisionen og dennes resultater, så borgerne ville få bedre mulighed for at få et større indblik i effektiviteten og ressourceforbruget i de statslige institutioner⁶² (Peer Review 2006; 7). Grønne-

⁶¹ Lokaliseret på <http://www.ft.dk/Statsrevisorerne/Arbejde/Bemaerkninger.aspx>

⁶² Underforstået at give Rigsrevisionen en mere fremtrædende rolle i den demokratiske kontrol med regering og folketing.

gaard Christensen omtaler dette forslag fra Peer Review-rapporten, og her fraråder han Rigsrevisionen at anlægge en mere proaktiv kommunikationsstrategi, da det kunne føre til at Rigsrevisionen blev en brik i det politiske spil, hvilket kunne mindske Rigsrevisionens troværdighed som uvildig kontrolinstitution. Han foreslår i stedet, at Statsrevisorerne kunne anvende en mere åben kommunikationsform i form af pressemøder som opfølgning på offentliggørelsen af beretninger (Grønnegaard Christensen 2009; 45). Det vil ikke her yderligere blive behandlet, hvorvidt den nuværende eller alternativt den ene eller den anden af de ovenfor foreslåede er mest hensigtsmæssig, men forskellen i disse er væsentlig at holde sig for øje i den yderligere analyse.

Opfølgning - den kontradiktoriske procedure

Efter offentliggørelsen og fremsendelsen til pågældende ressortministre, følger en ganske veldefineret, i både rigsrevisorloven samt af Rigsrevisionen, procedure – kendt som den *kontradiktoriske procedure*. I henhold til lovgivningen skal ministeren give en tilbagemelding på resultatet af revisionen samt de bemærkninger, som Statsrevisorerne har afgivet. Redegørelsespligten er uafhængig af, om Statsrevisorerne har afgivet bemærkninger eller ej, det er selve beretningen, som skal kommenteres. Dette svar skal foreligge inden 4 måneder (rrl § 18 stk. 2) – praksissen blev dog efter en forsøgsordning i 2004 ændret til at være 2 måneder (Grønnegaard 2009; 12). Og altså indeholde en redegørelse for de foranstaltninger og overvejelser, som beretningen har givet anledning til (Rigsrevisorloven § 18 stk. 2). Sigtet med stk. 2 er således at give pågældende minister mulighed for at ytre sin side af sagen, inden endelig forelæggelse for Folketinget i Endelig betænkning.

Redegørelsen (og udtalelsen fra Regionsråd eller bestyrelse, jf. rrl 18 stk. 3) sendes til Statsrevisorerne samt til Rigsrevisor, som inden en måned fremsender sine bemærkninger til Statsrevisorerne (rrl § 18 stk. 4). Formålet med dette notat er at lade Rigsrevisionen vurdere om ministerens bebudede foranstaltninger er hensigtsmæssige og tilstrækkelige. Forholder ministeren sig ikke til alle kritikpunkter, vil denne typisk blive bedt om en supplerende redegørelse (Christensen, 1998, p. 239). På denne måde bliver redegørelsen og opfølgningsnotatet et hjælperedskab for Statsrevisorerne, når Endelige betænkning skal redegøres. Ofte vil det dog fremgå, at Rigsrevisionen vil følge sagen løbende og vende tilbage i (fortsat) notat, når udviklingen har muliggjort dette. Vurderer Rigsrevisor sagen for afsluttet, vil dette yderligere fremgå, dog er denne afgørelse ikke bindende for Statsrevisorerne. En sag er først endelig afsluttet, når dette fremgår af Statsrevisorerne bemærkninger i Endelig betænkning.

9.3. Bilag 3 - Metode

Formålet med følgende afsnit er på baggrund af den opstillede og kontekstualiserede teori samt vores valg af design, herunder den metodologiske tilgang, at konstruere specialiets undersøgelse – det vil sige at den konkrete operationalisering sker i dette afsnit. Afsnittet følger analysens tilgang med en kvantitativ og en kvalitativ analysedel supplerende og forklarende hinanden, heri trianguleringen.

Kvantitative analyse

Den kvantitativ analyse har først og fremmest som formål at indfange et billede af Rigsrevisionens adfærd gennem observationer af produktet fra *Større undersøgelser*. Billedet af Rigsrevisionens produkt af *Større undersøgelser* indfanges for at lokalisere Rigsrevisionens adfærd med det formål at analysere eventuelle ændringer, eller sammenhæng der kan være mellem de enkelte variable, der måles på, hvilket skal fortælle os om Rigsrevisionens adfærd, historisk og i samtiden, med henblik på at sammenholde denne med de i teorien opstillede egeninteresser, troværdighed, uafhængighed og faglighed. Parametrene for beretningerne kan inddeles i tre faser, først kortlægger initiativtagerne til den enkelte beretning, dernæst vurderer vi beretningen som slutprodukt, hvilket måles qua graden af kritik, og endelig måles omgivelsernes modtagelse af beretningen i form af medieomtale samt i forhold til aktører, der udtaler sig om beretningen, herunder eventuelt kritiserer Rigsrevisionen⁶³.

Tidsramme

Tidsrammen for den kvantitative analyse er perioden 1994-2009. En fare ved et retrospektivt design er, at det på baggrund af de målte variable fremstiller et forkert billede af fænomenet, som ikke modsvarer virkeligheden. Dog er denne fare minimal i en kvantitativ analyse, fordi parametre netop kan måles og aflæses direkte. Snarere eksisterer faren, når aktører inddrages for at belyse det fremstillede billede, simpelthen fordi aktøren kan huske forkert, eller fordi aktøren kan lade sin forståelsesramme påvirke gengivelsen af perioden og således være biased i sin gengivelse – dette problematik forholder vi os til under tolkning af interviewet. En anden fare ved at bygge dele af analysen på kvantitativ data er at lade simple observationer af en ellers kompleks institution danne grundlag for analyse. Som det er skrevet i metodologi kapitlet forholder vi os hertil ved efterfølgende at kompensere gennem kvalitativ data, interview, hvilket gør det muligt at forstå konteksten og strukturerne, hvori observationerne er målt.

⁶³ En anden ganske interessant variabel ville være at måle tidspunktet for initieringen, således sammenhæng mellem initiering og afgivelse, som jo er registreret under den enkelte beretning, herunder emner der initieres i forhold til tidspunkt og længden på udarbejdelse, kunne danne grundlag for analyse af strategisk igangsættelse af beretninger. Desværre lader denne variabel sig ikke måle, thi den ikke optræder i beretningen, og information herom ikke har været mulige at fremskaffe, end ikke med hjælp fra Rigsrevisionens eller Statsrevisorernes sekretariat.

Formålet med at gå 15 år tilbage er ønsket om at analysere trends i Rigsrevisionens afgivelse af beretninger for på denne måde at skabe et billede af Rigsrevisionens arbejde og deraf ageren over tid med det sigte at tolke dette i forhold til de teoretiske konsekvenser⁶⁴.

Måling af variable

Tidsperioden for tre af variablene giver helt sig selv. Det være sig initieringen, emnet og kritikken, som alle måles i selve beretningen, hvorfor en bestemt tidsperiode ikke behøves defineret. Tidsperioden for måling af medieomtale er derimod essentiel at definere. Udgivelsen af hver beretning er bestemmende for målingen, fordi det interessante at indfange er tilstedeværelsen af den enkelte beretning i medierne. Perioden for målingen er fra en måned før udgivelsen af beretningen til tre måneder efter udgivelsen. Begrundelsen for at medtage udtalelser en måned før udgivelsen er, at interessenter kan have en positiv effekt af at bruge beretningen, før den officielt er udgivet; eksempelvis kan det tænkes, at en ressortminister forsøger at påvirke offentligheden, eller populært sagt at spinde, sin version af beretningens indhold, men også fordi der kan være et læk af hele eller dele af beretningen inden selve offentliggørelsen⁶⁵. Pointen er altså at indfange sådanne tilfælde af uregelmæssigheder. Der medtages tre måneder efter offentliggørelse, fordi debatten ved de potente sager må forventes at strække sig over et længere forløb, eksempelvis hvis de kommer ind i ugentlige nyhedscirkler, hvor relevante aktører, eksperter og interessenter udtaler sig, hvilket måske endda fører til en offentlig debat af emnet.

Registrering af beretning

Den enkelte beretning er registreret ved offentliggørelsesdatoen. Det vil sige, at beretningens afgivelse styrer registreringen af denne, følgende kalenderåret. Dette lyder ganske logisk, men skiller sig ud i forhold til Rigsrevisionen og Statsrevisorernes registrering af beretninger. Disse henholder sig nemlig til finansåret, hvilket får den betydning, at flere beretninger henhører til året før, end det egentlig år for afgivelsen. Diskrepansen i registrering har dog ikke nogen reel betydning, men er blot mere teknisk, og argumentet for at registrere efter afgivelsesdato skal ses i lyset af den årlige opgørelse, som vi ønsker, og i forhold til senere måling af medieomtale. Afgivelsesdatoen findes i hver beretning, og registreringen af beretningens offentliggørelse danner som skrevet grundlag for opgørelse af antallet af beretninger pr. år.

Initiering

Retten til initiativ ligger som tidligere skrevet hos enten Rigsrevisionen og Statsrevisorerne, dog med mulighed for at sidstnævnte kan blive opfordret til at tage emner op til un-

⁶⁴ Derudover gør tidsperioden det muligt at sammenligne to regeringsperioder med hinanden, SR-regeringen januar 1993 - november 2001 samt VK-regeringen november 2001 til i dag. På denne måde kan der tages højde for eventuelle uregelmæssigheder under de pågældende regeringer. Derudover er der mulighed for at sammenligne fordelingen af kritik i forhold til regeringsperioden, og endelig kan det være spændende at se på perioderne omkring et regeringsskifte. Dog har vi ikke i forhold til sådanne ændringer ikke kunne observere nogle signifikante sammenhæng.

⁶⁵ Dette er eksempelvis tilfældet ved *Beretning om Pris, kvalitet og adgang til behandling på private sygehuse*. Her blev dele af beretningen lækket to uger før udgivelse.

dersøgelse fra Folketingets Finansudvalget. Hvem der har initieret beretningen fremgår altid først i beretningen, hvor der ved initiativ fra Rigsrevisionen noteres, at;

”Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006.”

Og ved initiativ fra Statsrevisorerne noteres det, at;

”Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006.”

I daglig tale henvises der til en *§ 8-beretning* ved Statsrevisorerne initiativ, mens en beretning initieret af Rigsrevisionen benævnes en *§ 17-beretning*. Derudover noteres det typisk i Statsrevisorerne bemærkninger, når anmodningen om beretningen kommer fra Finansudvalget. Dette danner grundlag for måling af initieringen.

Emne

For ikke at arbejde med de 269 beretninger enkeltstående er disse blevet kategoriseret efter emne. Inden begrundelsen for valg af kategorier, skal det nævnes, at vi ser det som en klar fordel at kunne arbejde med grupper af beretninger, frem for at skulle behandle disse separat, fordi vi herved får mulighed for at sammenligne beretninger og analysere udviklingen i aktørernes fokus og prioriteringer af emnekategorier.

Kategoriseringen af den enkelte beretning stiller åbenlyst krav til den metodiske opstilling af veldefinerede parametre, som sikrer, at beretningerne kategoriseres stringent. Ellers er risikoen, at beretningerne kategoriseres ukorrekt med den konsekvens, at et ikke-retvisende billede af virkeligheden vil danne grundlag for analysen. På den anden side vil meget statiske og firkantede parametre også kunne give et forringet billede, fordi beretningerne som udgangspunkt ikke er designet til at blive kategoriseret; eksempelvis kan beretningen overlappes to kategorier, hvorfor en mere subjektiv vurdering må foretages for at placere den mest hensigtsmæssigt. For at tage hensyn til begge side, er der derfor opstillet styrende parametre, som hver beretning er forholdt til, mens forståelsen af beretningens indhold har gjort det muligt at justere kategoriseringen efter den enkelte kategoris hensigt. Emnerne vil derfor blive gennemgået med de dertilhørende parametre.

Første kategori, er *bygge-, anlæg eller IT-projekter*, som dækker over beretninger, der har det tilfælles, at de undersøger større eller mindre investeringsprojekter, der typisk har en tidshorisont indbygget, eksempelvis Beretningen om Arbejdsmarkedsstyrelsens edb-projekt Amanda. Herudover lægger en række beretninger om DSBs større investeringer herunder.

Kategori nummer to, *borgernære forhold*, sammenfatter beretninger omhandlende borgernære serviceydelser. Rigsrevisionens kompetenceområder indbefatter ikke kommunerne, hvorfor mange af serviceydelserne ikke er indenfor kompetenceområdet, dog omfatter kategorien ydelser, som sygehusvæsenet og politiet.

Tredje kategori, *Centraladministrative forhold*, dækker over forhold af intern og eksterne karakter i centralforvaltningen, omfattende eksempelvis administrationen af puljer, økonomistyring i styrelser etc. Fokus er således på det centraladministrative niveau i statsligt regi.

Selvejende institutioner udgør kategori nummer fire, hvilket skal forstås ganske bredt. Således ligger både Statens Serum Institut, Hjemmeværnet og Skats indsats herunder med det tilfælles, at disse beretninger omhandler mere eller mindre selvejende, offentlige som halvoffentlige, institutioners dispositioner. Skat antages her at tage form af en offentlig virksomhed.

Endelig udgøres femte kategori af *Enkeltsager*, som i sagens natur indfanger beretninger, som er enkeltstående. Vendes blikket mod de 269 beretninger kan denne kategori virke ganske omfattende, thi mange af beretningerne netop virker enkeltstående. Dette omgås dog ved i første omgang at placere beretningen indenfor en af de andre kategorier, såfremt denne passer til parameteret, og hvis ej vil denne kategoriseres som værende en enkeltsag.

Kritik

Afgivelsen af kritik gives af Statsrevisorerne på baggrund af beretningen afgivet af Rigsrevisionens til Statsrevisorerne. Umiddelbart kan det argumenteres, at dette betyder, at kritikken må tages med et forbehold, grundet de til tider modsatrettede egeninteresser. På den anden side er praksissen omkring afgivelse af kritik så formaliseret, uden dog at være faktisk nedskrevet i hverken lov eller et formelt dokument, at kritikken i høj grad kan siges at være svarende til Rigsrevisionens, hvilket understreges af det faktum, at Statsrevisorerne beretninger til Folketinget (herunder Finansudvalget) udgøres af udelukkende Rigsrevisionens beretning samt Statsrevisorerne bemærkninger – således er arbejdsfordelingen ganske klar (se også Grønnegaard 2009; 15, Christensen 1999; 255ff, Knudsen 2001; 131-178). Med dette skrevet, skal det dog ikke forstås, som vi behandler Rigsrevisionen og Statsrevisorerne som enhedsaktører i forhold til afgivelse af kritik, men nærmere at hvad der ikke kan differentieres i den kvantitative analyse, det forsøges indfanget i den kvalitative.

Statsrevisorerne kan have både positive og negative bemærkninger til en beretning, som spænder fra ”Statsrevisorerne finder det meget positivt...” til den mest kritiske bemærkning ”Statsrevisorerne påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på...”. Bemærkninger tager udgangspunkt i følgende skala, som viser, hvordan Statsrevisorerne med deres sprogbrug i bemærkningerne angiver kritikniveauet.

- finder meget/særdeles positivt (1)
- finder positivt (2)
- finder tilfredsstillende/er tilfredse med (3)
- påpeger/understreger/ henstiller/ forventer (4)
- beklager/ finder det bekymrende/ foruroligende (5)
- finder utilfredsstillende/ er utilfredse med/ og indskærper (6)

-
- kritiserer/ finder kritisabelt/ kritiserer skarpt/ og indskærper (7)
 - påtaler/ påtaler skarpt (8)
 - påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på (9)

Skalaen danner derfor også udgangspunkt for vores registrering af kritik, hvor vi skalerer på ni niveauer. Parentesen i hvert punkt viser således den værdi, som vi tillægger den enkelte kritik. Skalaen går derfor fra 1 (positivt) til 9 (påtaler skarpt og henleder...). Ikke alle beretninger har en af ovenstående ordlyde, hvorfor en tolkning af bemærkningen kan være nødvendig – dette gøres selvsagt i forhold til skalaen. Yderligere skal det nævnes, at en beretning kan bestå af både positiv som hård kritik, hvorfor flere værdier om nødvendigt tildeles en beretning.

Uenighed

I forbindelse med den kontradiktoriske procedure sker der en udveksling af korrespondance mellem ressortministeriet og Rigsrevisionen, hvor ministeren på baggrund af kritikken i beretningen skal forelægge en redegørelse, hvori det fremgår, hvordan ministeren vil løse de(t) påpegede kritikpunkt(er). Tilsvarende skal Rigsrevisionen efterfølgende sammenfatte sine bemærkninger til ministerens redegørelse i et opfølgningsnotat. Denne korrespondance bliver derved genstand for målingen af uenigheder mellem ressortministerier og Rigsrevision, hvor det noteres, når ministeren udtrykker en klar uenighed i de kritikpunkter, som Statsrevisorerne har påpeget. Der kan være tilfælde, hvor korrespondancen gentages, ikke fordi man er uenige, men fordi Rigsrevisionen eksempelvis mener, at opfølgningen ikke står til måls med kritikken. Det er således ikke det kvantitative mål, som registreres i denne variabel, men snarere den udtrykte uenighed de to aktører imellem.

Medieomtale

Som tidligere skrevet og argumenteret for ligger tidsperioden en måned bagud og tre måneder foran offentliggørelsen af beretningen, for måling af medieomtalen. Der måles på det skrevne medie, forstået som artikler. Det er valgt at medtage landets største aviser, hvilket vil sige; Ekstra Bladet, BT, Jyllands-Posten, Berlingske Tidende, Børsen, Politiken, Information, Kristeligt Dagblad. Det brede udsnit af kilder sikrer, at dækningen af den enkelte beretning indfanges på trods af eventuelle forskelle i dagsordner og fokusområder i de enkelte medier. Alternativt kunne én avis dækning være valgt, men ved at have et bredt udsnit af kilder sikres, at netop en avis agenda ikke influerer enkeltstående på dataen. De skrevne medier suppleres med et nyhedsbureau, nemlig Ritzau, således et Ritzau-telegram også registreres som artikel. Endelig medtages altinget.dk, som er et fagpolitiske nyhedsmedium baseret på webfladen med en stor redaktion på Christiansborg. Grunden til at tage et nyhedsbureau med er, at aviserne ikke altid dækker alle historier, hvorfor et Ritzau-telegram dokumenterer, at beretningen har fundet vej til pressen – derfor anses det også som et fravalg, når aviserne slet ikke dækker beretningen. Altinget.dk medtages grundet sit fagpolitiske fokus. Ved at vælge disse kilder anlægges et klart nationalt perspektiv i forhold til relevans, forstået på den måde, at de medier, som er valgt,

har en national appel, frem for eksempelvis en appel mod det faglige niveau, eksempelvis kunne være det være medlemsblade for sygeplejerske eller læger (Dagens Medicin), hvis beretningen omhandler Sygehusområdet. Dog skal valget af medier ses i lyset af formålet, som netop er at belyse, når Rigsrevisionen i bred forstand kommer i mediernes søgelys – og derfor er de landsdækkende skrevne medier tilvalgt.

Mere praktisk karakter skal selve søgningen beskrives; der er søgt via infomedia.dk, som er en database for de skrevne medier, der går tilbage til mere end 1994 – og derfor lever op til vores krav. På infomedia.dk er der søgt således; rigsrevis* 'eller' statsrevisor* og 'dele af beretningens navn*', indenfor den allerede angivne tidsperiode. Efterfølgende er resultatet gennemgået, og hver artikels indhold vurderet i forhold til at dække beretningen eller ej. Typisk har de noteret artikler udgjort en 1/3 af søgeresultat, hvorfor denne strængte tilgang om at læse hver artikel igennem har været nødvendigt. I alt er 2453 artikler registreret.

Antallet af artikler pr. beretning er efterfølgende blevet opgjort i tre kategorier for oversigtens skyld, og for at give et bedre redskab til sammenligning. Kategorierne er;

- a) lidt eller ingen omtale, betydende mellem 0-24 artikler
- b) medio omtale, betydende 25-49 artikler
- c) massiv omtale, betydende 50∞.

Som sådan er antallet af artikler i forhold til en beretning ikke interessant i sig selv, fordi den enkeltstående ikke siger noget, forstået på den måde at artiklerne ikke kan eller skal bruges som et mål til ekstern sammenligning, men ved at sammenligne antallet af artikler målt i specialet opstår et relativt mål, som er et udtryk for beretningens dækning i pressen og derved beretningens offentlige bevågenhed.

Aktører

Under gennemlæsningen af artiklerne er der yderligere målt på aktører, som optræder i medierne. Tidsperioden og valg af medier følger ovenstående, men det er nødvendigt at redegøre for, hvilke aktører, hvorfor og hvordan de måles.

1) *Regeringen*; Der måles på regeringen på to måder.

i) Den første måde er forklaret under uenighed, jf. afsnittet om uenighed.

ii) Den anden måde måler udtalelser fra regeringens side i de valgte medier. Dette fordi i hvert fald et aspekt af spillet mellem regeringen og Rigsrevisionen foregår i det offentlige rum, hvilket typiske betyder pressen. Konkret måles på om ressortministeren har udtalt sig i forbindelse med en beretning. Omfanget af udtalelsen samt gentagelsen måles der ikke på, men blot hvorvidt en udtalelse har forelagt eller ej.

2) *Andre politiske aktører*; Der måles ens på de politiske aktører, men differentieres mellem det parlamentariske grundlag og oppositionen, og derfor registreres det, når en politiker fra henholdsvis oppositionen eller det parlamentariske grundlag har udtalt sig i forbindelse med en beretningssag. Der afgrænses til medlemmer af Folketinget, fordi kritikken retter sig mod ansvarlige ministre og selve beretningen henvender sig til Folketinget. Målingen sker som ved regeringen.

3) *Interesseorganisation*; Ligesom ved de politiske aktører registreres det, når eksperter⁶⁶ eller en interesseorganisation har udtalt sig i forbindelse med en sag – der differentieres mellem disse i målingen.

4) *Rigsrevisionen/Statsrevisorerne*; Fremgangsmåden for Rigsrevisionen og Statsrevisorerne er den samme som målingen af de to tidligere aktører.

Parameter Variabel	Empiri	Måling	Tidsramme/ operationalisering
Beretning	Beretninger fra Statsrevisorerne til Folketinget	Dato for offentliggørelse	Ibid.
Emne	Beretninger fra Statsrevisorerne til Folketinget	Beretningens primærfokus	Kategorisering ift. emner
Kritik	Statsrevisorerens bemærkninger i beretningen til Folketinget	Skalering af kritik ift. Statsrevisorerens 9-trinsskala	Opdeling af kritik ift. - positiv (1-3) - mellemhård (4-6) - hård (7-9)
Uenighed	Ministerredegørelse Rigsrevisionens opfølgingsnotat	Registrering af klar uenighed	Følgende den kontradiktoriske proces - 2 (4) mdr. for ministerredegørelse - 4 uger for opfølgingsnotat
Medieomtale	Landsdækkende dagblades artikler	Registrering af antal artikler omhandlende beretning	1 måned før, og 3 måneder efter offentliggørelse
Aktører, - Regering, - Andre pol. aktør - Interesseorg. / eksperter - Rigsrevision/ Statsrevisorer	Landsdækkende dagblades artikler	Registrering aktører, som har udtalt i forbindelse med beretning	1 måned før, og 3 måneder efter offentliggørelse

Figur XXIV) Kvantitativ analyse, Tidsramme 1994-2009.

Kvalitative analyse

Til specialets kvalitative del er valgt to typer af datakilder til analysen, det være sig dokumentstudier og interviews. Forklaring af anvendelsen, samt begrundelsen for denne anvendelse skitseres her.

Dokumentstudiet

Dokumentstudiet giver en dybere indsigt i Rigsrevisionen som organisation, hvilket har et dobbeltsiddet formål. For det første danner dokumentstudiet rammen for placeringen af Rigsrevisionen, det være sig både i forhold til det institutionelle setup samt i forhold til de gældende formelle men også uformelle processer, som Rigsrevisionen indgår i. Således bruges dokumentstudiet først til at tegne et billede af den organisation, som er genstand for analyse, jf. bilag 1 (Organisationen) og præsentation af case. Netop dette billede er med til at danne grundlag for forståelsen af Rigsrevisionen, hvorudfra vi blandt andet

⁶⁶ Med eksperter forstås fagfolk som gennem arbejde eller uddannelse har væsentlig indsigt i området, som beretningen omhandler.

diskuterer teoriernes forklaringskraft. For det andet er dokumentstudiet med til at opstille mulige forhold, udviklinger eller forandringer, som den kvantitative analyse ikke kan give os, fordi dokumentstudiet tillader en nærmere analyse af organisationen, herunder strukturer og processer internt.

Mere konkret fremstilles og analyseres udviklingen i Rigsrevisionens bevillingsramme, personalesammensætning og organisationsopbygning med fokus på forvaltningsrevisionen, herunder initiering fra de enkelte kontorer til Rigsrevisor, samt de eksterne relationer, formelle som uformelle, ved forvaltningsrevisionen. Dokumentstudiet er således det empiriske grundlag for en mindre organisationsanalyse, jf. bilag 1 (Organisationen) der tegner et mere detaljeret billede af Rigsrevisionen end den kvantitative. Organisationsanalysen fremgår ikke direkte i specialet, men vil løbende blive trukket på i forhold til relevante forhold. Karakteristikken af dokumenter fremgår af det efterfølgende afsnit, *Udvælgelse af datakilder*.

Interview

Formålet med at inddrage interview som datakilde er at lade relevante aktører komme til orde, blandt andet ved at lade dem forholde sig til billedet af Rigsrevisionens adfærd skabt på baggrund af den kvantitative analyse. Formålet er således at søge nærmere forklaringer på det billede, som vi ser i den kvantitative analyse, og undersøge om forventninger og forklaringerne opstillet på baggrund af spilteorien og teorien om principal-agent forholdet henholdsvis sker i virkeligheden og svarer på problemstillingens undren.

Interview som metode giver netop mulighed for at få indsigt i de processer, som er til stede i en organisation, ud fra den interviewedes forståelse, hvilket giver en dybdegående indsigt i de af aktøren deltagte relationer (Kvale 2007; 41). På denne måde bruges interviewet til at skabe en forståelse for den sociale kontekst gennem aktøren, hvilket skal give en dybere indsigt end, hvad et dokumentstudie af mere formel karakter giver. Sigtet med brugen af interview som metode er altså at skabe en større forståelse af de mere uformelle relationer, som organisationen er underlagt, samt skabe en større forståelse af Rigsrevisionens ageren, specielt i forhold til sine to primær forhold og hvilke motiver, der ligger bag.

På denne måde supplerer de to metoder hinanden og udgør således et mere fyldestgørende datagrundlag, hvilket skaber et bedre fundament for analysen. Dette fordi vi sammenhænge forståelser af henholdsvis formelle processer, som oftest beskrives i dokumenter, samt en indsigt i mere uformelle processer i organisationen, opnået gennem interviewene skaber en større forståelse. Denne supplerende af datakilder kan være med til at sandsynliggøre analysens konklusioner, fordi analysen netop ikke baseres på hverken det formelle eller det uformelle, men baseres på begge dele med det formål at afdække helheden i de forandringer, som sker i Rigsrevisionen. Hermed styrkes grundlaget for validiteten i specialets konklusioner.

Udvælgelse af datakilder

Udvælgelsen af datakilder, herunder dokumenter og interviewpersoner, skal sikre et bredt datagrundlag for analysen med det formål, at der kan opnås et generelt billede af Rigsrevisionen, dennes strukturer samt omgivelser.

Dokumenttyper

Der tages udgangspunkt i dokumentet, *Rigsrevisionens virksomhed anno*, som svarer til en virksomheds årsrapport, hvor der årligt redegøres for regnskab, personalesammensætning, mål & resultater, hvilket alt sammen kommenteres af Rigsrevisor. Dette er formelt dokument, som henvender sig særligt til Statsrevisorerne, Finansudvalget og Folketingets Præsidium, fordi bevillingsramme og virksomhed blandt disse aktører skal godkendes, men er også et officielt dokument for de interesserede i Rigsrevisionens virksomhed. I organisationsanalysen bruges det til at opstille de formelle forhold, som bevillingsramme, personalesammensætning og organisationsstruktur. Derudover fremhæves det også i rapporten, hvad der specielt har været i Rigsrevisionens fokus det foregående år, hvilket bruges, når det har relevans for analysen. Som supplement til virksomhedsberetningerne er brugt et Peer-Review udarbejdet af deltagere fra den norske, svenske, polske og canadiske rigsrevision. Reviewet blev bestilt af Rigsrevisionen med det formål at få ligemænd til at vurdere den danske Rigsrevisions arbejde og udviklingen, og hvilke områder man med fordel kunne fokusere på i sin videre udvikling (Peer-Review 2006) – reviewet indtager derfor en formel karakter, og er primært rettet mod Rigsrevisionen selv, men er igen anvendeligt for interesserede i Rigsrevisionens arbejde. Derudover suppleres med en række formelle præsentationspjecer, som er målrettet den alment interesseret, klasser i folkeskolen og gymnasiet med det sigte at brede kendskabet om Rigsrevisionen ud. Yderligere inddrages dokumenter formulerende henholdsvis Rigsrevisionens *Mission, vision og resultatmål* og *Værdigrundlag*, som alle fremgår af Rigsrevisionen hjemmeside⁶⁷ og derfor er officielle dokumenter, som skal vise Rigsrevisionen langsigtede strategi for sit arbejde.

Interviewpersoner

Formålet med interviewene er som tidligere skrevet at få større indsigt i Rigsrevisionens strategiske handlen og motiver for ageren med sine primære relationer, hvorfor vi har valgt at interviewe beslutningstagerne i organisationen. Rigsrevisor, Henrik Otbo, sætter netop kursen for Rigsrevisionen og er helt central at interviewe i henhold til primærrelationerne, Statsrevisorerne og ressortministerierne. Derudover er det interessant at lade Rigsrevisor forholde sig til det billede som den kvantitative analyse tegner af Rigsrevisionens adfærd. Samme forhold gør sig gældende for interviewet med kontorchef i Rigsrevision, Henrik Berg Rasmussen, som netop har det overordnede ansvar for forvaltningsrevision af sundhedsområdet. Dertil belyser interviewet med kontorchefen arbejdsstrukturerne og processen for initiering af den enkelte beretning. Endelig er det interessant at lade Statsrevisorerne, som jo er Rigsrevisionens principal, forholde sig til det billede, som den kvantitative analyse tegner, samt diskutere forholdet mellem Statsrevisorerne og

⁶⁷ www.rigsrevisionen.dk

Rigsrevisionen med Statsrevisorerne, samt få deres syn på den overordnede kurs og udvikling, som de to aktører tager. Statsrevisorernes formand, Peder Larsen, repræsenterende SF, og statsrevisor Helge Adam Møller, repræsenterende Det Konservative Folkeparti, interviewes derfor. Begrundelsen for at udvælge de fire interviewepersoner er ens, nemlig at diskutere de overordnede motiver i forhold til interaktionen med Rigsrevisionens primærrelationer, hvilket gør det relevant at interviewe beslutningstagerne i organisationerne.

Tolkning af interview

Der findes en lang række analysemetoder til tolkning af interview, i specialet benyttes meningsfortolkning samt det faktum, at der skabes mening ad hoc. Ved at meningsfortolke anlægges et konkret perspektiv på undersøgelsen, hvilket analysen af interviewet tager udgangspunkt i – perspektivet er overordnede det skitserede RCT approach og specifikt i tolkningen af udtalelser om relationer og interaktioner, principal-agent teorien samt spilteorien. Fortolkningen går ud over, hvad der direkte siges i interviewet med det for øje at fremvise betydningsstrukturer og -relationer (Kvale, 2007, p. 199). I forhold til vores undersøgelsen betyder dette, at interviewedes forståelse af de relationer, som denne indgår i og opfatter, tolkes ud fra RCT approachen og de mere konkrete teorier, hvorved tolkningen af interviewet sættes i dette perspektiv. Ad hoc-metoden ligger op til en mere fri brug af teknikker for analyse. Det er her tanken, at vi danner os et helhedsindtryk, hvorefter enkelte passager, der kan vise en tendens til forskellige konsekvenser analyseres og fortolkes (Kvale, 2007; 201). Konkrete redskaber til dette er brug af citater med det formål at tydeliggøre og eksemplificere fortolkningen, dog benyttes også generaliseringer på baggrund af interviewedes udtalelser til at fremstille aktørens forståelse af de processer, som disse indgår i.

Niveau \	Teori	Empiri	Analyse	Formål
Kvantitativ	Rigsrevisions omgivelser P-A Spilteori	Beretning Ministerdegørelser Opfølgingsnotat Artikler	Måle på variable; - Initiering - Emne - Kritik - Medieomtale	Analysere udviklingen i variable, diskutere strategisk adfærd ift. troværdighed, uafhængighed og faglighed
Kvalitativ	P-A	Kvantitativ analyse Interviews med Rigsrevisor og Statsrevisorerne	Analysere Rigsrevisionens motiver for ageren i relationen med Statsrevisorerne	At forstå Rigsrevisionen ageren og motiver herfor i forholdet med Statsrevisorerne
	Spilteori	Kvantitativ analyse Interviews med Rigsrevisor og Statsrevisorerne	Analysere Rigsrevisionens motiver for ageren i relationen med ressortministeriet	At forstå og forklare Rigsrevisionens ageren og motiver herfor i forholdet med ressortministeriet.

Figur XXV) Oversigt over teori og empiri ift. brug i analyse og formålet hermed

Ovenstående tabel gengiver afsnittet i sine hovedpointer og illustrerer derved den operationaliserede analyseramme for specialet.

9.4. Bilag 4 - Interviewguides

Rigsrevisionen – Henrik Otbo

1) Præsentation, 5 min.

- Tak for din tid! Glade for muligheden for at høre dine tanker og svar på vores problemstilling.

- Hvem er vi – specialestuderende fra AAU.

Skåret ind til benet, undersøger vi, om man som Rigsrevisionens reagerer ved kritik og forandringer i omverdenen, fra den politiske til den mediemæssige med afgrænsning i *de større undersøgelser*. Undren bunder i den unikke sygehus-sag, men med bredere problemstilling! Inden vi går i gang, har du spørgsmål til specialet? – det tilsendte? Ellers kommer vi også til det hen af vejen!

2) Strategi for initiativ – større undersøgelser, 20 min.

- Først vil vi gerne snakke lidt om udvælgelsesprocessen for beretninger, ikke så meget processen, men nærmere kriterierne som ligger til grund for den beslutningen i ledelsesgruppen. Vil du skitsere, hvordan den udvælgelsen foregår i praksis?
- Hvad lægger man vægt på i beslutningen? (ret ham på vej, ikke for meget snak).
- Borgernes interesse (advokat – Peer Review!) vs. emner risiko, effektivitet og væsentlighed – det spiller vel ikke altid sammen? – hvordan finder udvælgelsen i givent fald sted så, hvilke kriterier danner grundlag?

- Initiativ fra SR kontra RR

Præsenter tabel 1, *Udviklingen i initiativ*.

- i) Hvad skete der af ændringer omkring 2003?
Hvorfor? – En markant begivenhed, Folkekirkens Fællesfond (første beretning i 00'erne med massivt fokus)? Arbejdsro?
- ii) Koordinering? RR ønske om mere stabilitet, så I har mere kontrol over planlægningsprocessen?
- iii) Betydning har denne stabilitet?
Lad os vende blikket væk et kort øjeblik.... – men vende tilbage.

- Præsenter tabel 2, *Initiativ og emner*.

I fokuserer primært på centraladministrationen, selvejende institutioner med staten som interessant mv. i bred forstand – altså emner som fjerner fra borgeren. Modsat SR, som fokuserer mere på de borgernære og enkeltsager.

1) Overrasket over denne fordeling? Forklaring? Bevidst?

2) **GRAF (Tabel 3a)** – Efter 2003 er der et markant fald i borgernære – nogen specifik forklaring på det? Og også 2006?

3) Hvor bevidste er I om at tage emner op, som har borgernes interesse – tænker du offentlighedens interesser ind i forhold til initiativ?

- A) **Omtale** (vi vil gerne fokusere lidt på den offentlige bevågenhed og beretninger, enkelte massiv omtale, andre når slet ikke i medierne).

Præsenter tabel 3, *årligt medieomtale*

2003	2004-2005	2006	2007-2008	2009
+	-	+	-	+

I første omgang vil gerne have dine bud på, hvad der gør, at en beretning vækker offentlighedens interesser og derved kommer i mediernes søgelys?

Vi har nogle konkrete spørgsmål i forhold til tabellen;

- lad os se nærmere på tabellen!

i)

2003 (Folkekirkens Fællesfond) Varm kartoffel!

2006 (Fødevarekontrollen Barfoed) Varm kartoffel!

Hvordan forholder I jer den megen offentlige omtale, som beretningerne er med til at skabe? Positivt eller negativt?

Har det nogen påvirkning i forhold på den efterfølgende planlægningsproces? –

Mindre omtale '00, '01, '02 og igen i '04, '05. Ingen varme kartofler...

- Massivt mindre omtale i 2007/2008 ift. Beretninger,

Umiddelbart kan forklaringen vel lyde – set udefra – at man forsøger at trække følehornene tilbage? Hvad er dit syn herpå?

iii) Sagen om de private sygehus 2009? Skabt massiv omtale. Hvad kan vi forvente nu? Tal for sidste del af året indikerer væsentlig mindre omtale, sammenholdt med hele perioden. Vil det være bedre med mindre offentlig opmærksomhed?

Afrunding?

Mere generelt – med de udsving som grafen viser – forholder I jer så aktivt til Rigsrevisionens synlighed?

C) Nu har vi snakket lidt separat om omtale og emnerne -

Præsenter tabel 4, sammenhæng mellem emne og offentlig bevågenhed.

Viser det sammenhæng, at borgernære emner typisk giver mere omtale end interne forhold i staten.

Kommer det sammenhæng som en overraskelse for dig? Hvad er din forklaring herpå?

Efter de år med megen omtale, flytter man så fokus væk fra de emner for måske at få lidt ro? Henvis til tidligere grad....

2) Sammenhæng mellem emne og initiativtager (SR har tendens til at tage mere borgernære emner op). – kan det så ses på forklaringen på det mere stabile niveau for initiativ efter 2003.

(Har I bevidst søgt en mere stille tilværelse?)

3) Kritik, 10 min

Præsenter tabel 5, udvikling i kritik.

Positiv kritik - stiger fra 2003-2008 – hårde kritik falder.

i) Hvorfor positiv kritik, specielt i 2007-2008? Ændringer i 2007? Barfoed (minister væk), reparerer?

ii) Og langt mindre negativ?

Præsenter tabel 6, sammenhæng mellem initiativtager og kritik.

Er I klar om dette? Overrasket?

Præsenter tabel 7, sammenhæng mellem kritik og presse!

Kan det være en forklaring på det mere stabile niveau fra 2003? – fordi I ønsker at have mere ro i planlægningsprocessen?

4) Forandringer, i forskellige afskygninger, ved specifikke sager, 15 min

- Kommunikation – Med den generelle kommunikationspolitik in mente om at overlade kommunikation til SR, vil vi gerne spørge ind til nogle konkrete sager, som illustrerer forskellige reaktionsmønstre;

i) Og i sagen om DR-byggeriet?

Dog undlod du at kommentere, skm. Kristian Jensens uforståenhed i 2005 om beretningens konklusioner, hvorfor?

ii) Barfoedsagen kommenterer du offentligt – fortæller om arbejde, pligter og Rigsrevisionen. Hvorfor? 'Manden der kan vælte en minister, er det en positiv overskrift?

Ikke fagligheden, men mere institutionen - charmeoffensiv.

iii) Endelig valgte du i forsommeren at forsvare Rigsrevisionen i forhold til fagligheden – hvad var bevæggrunden her?

Oplevede du et politiske pres? Uden noget skjold?

Er dette udtryk for den fremtidige kommunikationspolitik, når SR er uenige?

Organisatoriske forandringer;

Siden 2000 har fokus været på øget specialisering? Hvilke bevæggrunde har der været herfor? Ændringer i antal afdelinger (1999: 3, 2000: 4, 2002; 5 afdelinger 2 forvaltningsrevision, 2008 5 afdelinger 1 Større undersøgelser; 2010; 5 afdelinger 2 Større undersøgelser?

Nyligst ser vi en ændring i 2009, hvor forvaltningsrevisionen deles i to?

Hvilket efterspørgsel afspejler denne ændring?

-
- *Interne forandringer;*
 - 1. Vi kan af gode grunde kun se, hvad der sker eksternt, eksempelvis med kommunikationen, men vi er også interesserede i, hvad sker der når I ifm. en beretning kommer under pres. Lad os tage sygehussagen som eksempel;
 - i) Hvordan evalueres et sådan forløb – ifht. institution, personale eksempelvis? Drages der konklusioner, og ændres der procedure?
 - ii) Foranstaltning ved kommende beretninger? Tjekkes de ekstra for fakta, konklusionerne tjekkes ekstra, eller andet...? Kvalitetssikring?
 - iii) Vi så i DR-sagen, at I efter kritik har konstrueret en anden måde at revidere bygge- og anlægsprojekter på. I blev angrebet på fagligheden og ændrede praksis – hvorfor forskel mellem DR og Sygehussagen?
Vil I gøre i dette igen?
Hvad skal der ske, for vi ser sådanne lignende ændringer?

5) Ministersamarbejde, 5. min

1. Et vigtigt element er samarbejdet med ministerier. Kunne I mærke en ændring efter Barfoed-sagen? - Sygehussagen?
 2. Er samarbejdet anderledes i forhold til 'nye ministre'?
Hvordan oplevede du beretningen om 'Indsats mod Sort arbejde' i 2005. Samarbejdet? Og efterfølgende korrespondance. Manglende forståelse af de (u)formelle spilleregler?
Integrationsminister Hvilshøj, beretningen om 'uddeling af forretnings- og studievisa', samarbejde? Efterfølgende procedure...
 3. Ved sygehussagen blev i bedt om at tage højde og stilling til loven i beretningen. Hvorfor denne udvidelse? (Konfliktstrategi fra regeringens side?⁶⁸)
Sker sådanne udvidelser ofte – eksemplificer?
 4. Havde/har du et ønske om at afslutte sagen på det tidspunkt, hvor Statsrevisorerne gjorde - opfølgingsnotater siger NEJ!
Kan vi forvente en ny beretning, som eksempelvis VUE-projektet hvor der kommer en nr. 2 rapport. (1999)
- Burde udvælgelsen være mere gennemskuelig for offentligheden? Hvorfor ikke?

Statsrevisorer - Helge Adam Møller og Peder Larsen (fmd.)

- 1) Som i også kunne læse af vores oplæg til dette interview, så handler det speciale som vi er i gang med om, hvad der sker med Rigsrevisionen når der sker forandringer i omverdenen eller de udsættes for et pres fra omverdenen, som det var tilfældet i forbindelse med beretningen om pris, kvalitet og adgang til de private sygehuse. Det vi gerne vil snakke med jer om er derfor jeres rolle i forhold til Rigsrevisionen og i forhold til det arbejde Rigsrevisionen udfører.

Rolle - Det er institutionelle

- Vi vil som sagt gerne fokusere på jeres rolle ift. Rigsrevisionen
 - o I den litteratur som er skrevet om Statsrevisorerne, fx Tim Knudsen i festskriftet fra 2001, siges det, at man kan se jer som et slags skjold, eller politisk barriere, altså en beskyttelse af Rigsrevisionen. Hvordan forholder i jer til den rolle?
 - o Skjoldet kan siges primært at være imod den politiske og mediemæssige omverden og man kan sige at den beskytter Rigsrevisionens uafhængighed;
 - o Med det in mente vil vi gerne snakke lidt om nogle konkrete sager:

⁶⁸ Samarbejde fra RR ved at medtage lovgrundlaget i beretningen.

- (Skatteminister Kristian Jensen) 2005 Skats indsats mod sort arbejde - Du (Peder) forsvarer den kontradiktoriske procedurer.
- Sagen i 2006 om udlændingestyrelsens tildeling af studie- og opholdstilladelser - pointerer at det kun er dem der kan sætte undersøgelser i gang. Hvad var bevæggrundene for at gå ud og forsvare statens revision i disse to sager?
 - Er der generelt flere problemer med nye ministre, eller mere en tilfældighed at det er to nye ministre, der træder ved siden af?
- Sagen om fødevarekontrollen i 2006 - konsekvensen var en ministers afgang, bl.a. på baggrund af jeres & Rigsrevisionens kritiske bemærkninger til beretningen, hvilket er ganske usædvanligt. Hvordan reagerer kollegiet på at have indflydelse på en ministerfyring, når i afgiver en beretning?
 - og hvilken påvirkning vurderer i det har på Rigsrevisionen?
- I 2008 oplevede man også et forløb der skilte sig ud. DR-sagen, kritik fra flere sider af RR - efterfølgende undersøgelse af Rigsrevisionen i sagen. Hvorfor fandt i en undersøgelse nødvendig her?
 - Var det en måde at forsvare den faglige troværdighed på hos Rigsrevisionen? Satte i undersøgelsen i gang fordi i vurderede at der var et bredt funderet politisk pres?
 - Hvilken betydning har det haft for Rigsrevisionen? (organisatorisk, arbejdsprocedurer, etc.)
- I 2009 i sagen vedrørende beretningen om aftalerne med de private sygehuse, hvor Rigsrevisionen bliver angrebet på fagligheden, men her forsvarer i ikke RR. Hvorfor beskyttede i ikke Rigsrevisionen mod de politiske beskyldninger her?
- Var det det manglende forsvar offentligt, der fik Rigsrevisor til at gå ud og forsvarer Rigsrevisionens arbejde?
- Hvis kollegiet bliver uenigt igen, Hvad har i lært af sygehussagen i forhold til at beskytte Rigsrevisions faglighed og troværdighed primært mod det politiske miljø.
- Hvad har i lært i forhold til at kommunikere, påvirkning fra Sygehussagen generelt?

Initiativ

- INTRO: nu vil gerne snakke lidt om beretningerne. Vi har lavet noget kvantitativt analysearbejde på baggrund af beretninger udgivet siden 1994, som vi har arbejdet med ud fra nogle forskellige variable. Vi vil gerne have lov til at præsentere nogle af vores resultater for jer og høre jeres kommentarer hertil.
- Præsentation af fordeling af initiativ - **GRAF**
- Det grafen viser er; før 2003: det svinger ift. initiativ. Her er det i flere år ca. halvdelen af beretninger der sættes i gang af jer. Efter 2003 stabilt lavere niveau, hvor i står for igangsættelsen af ca. 1/3 af beretningerne. Er det et bevidst valg efter 2003?
 - Når vi ser en ændring i som denne i initiativ fra jer, er det en god idé at se på hvad der har været oppe i lige præcis 2003. En markant sag i det år, var beretningen om Folkekirken Fællesfond, der affødte en del af den daværende minister. Er det forklaringen på at man har søgt et mere stabilt niveau?
 - Hvis ja til bevidst valg efter 2003. Billedet fra 2003 til 2008 ændrer sig i 2009, her er ca. halvdelen af de beretninger som udkommer, sat i gang af jer. Er det et bevidst valg?

Kritik

- Udviklingen i kritikken. **GRAF** - Fra 2003 ses der en markant udvikling i den positive kritik, kulminerende i 2007-2008, hvor den udtalte kritik er meget positiv. Samtidig uddeles der meget lidt hård kritik. Jeres umiddelbare reaktion på det, hvad skete efter 2003? Her er det igen relevant at se på året inden en ændring, skyldes denne udvikling at jeres kritik i 2006 var med til at afsætte en minister?

Præsentation af sammenhænge:

- Hvilke emner tages op **GRAF** - Kan i give nogle forklaringer/perspektiver på hvorfor i koncentrerer jer mere om enkeltsager, borgernære og bygge & anlægsprojekter og mindre om centraladministrationen, selvejende mm. end tilfældet er med Rigsrevisionen? Hvorfor kan vi se denne fordeling?
- I er mere kritiske ved de beretninger i selv sætter i gang. **GRAF** - Det er jo nærliggende at tænke at i er mere obs på de beretninger i selv sætter i gang... eller... Hvad er jeres forklaring på det?
- Vi kan se at der er mere omtale ved de beretninger der er sat i gang af jer. **GRAF** - hvilke forklaringer kan der være på det og er det noget i har med i overvejelserne når i igangsætter beretninger?
- Vi nu kan se at der bliver lavet flere beretninger om emner der omhandler bygge/anlægsprojekter og borgernære områder når i sætter beretninger i gang, og de afleder en hårdere kritik fra jeres side og får mere medieomtale.
 - Som vi har snakket om, er der en ændring i hvor mange beretninger i sætter i gang i 2003, kan de sammenhænge jeg nævnte her være en forklaring på at i har sat mindre beretninger i gang efter 2003, eller hvad er jeres forklaring på det?

2) Det politiske miljø;

- I sagen vedrørende fødevarekontrollen, sagen om Folkekirkens Fællesfond og sagen vedrørende aftalerne med de private sygehuse, var der opmærksomhed på de pågældende ministre inden beretningerne udkom.
 - Forholder i jer til det politiske miljø eller en ministers politiske situation ind på afgivelsen af bemærkninger ved udgivelse af en beretning?
 - Sådant mere generelt omkring det politiske miljø og jeres rolle heri, man kan jo sige at i befinder i centrum af det politiske liv og alt efter omstændighederne kan de beretninger i udgiver jo få nogle politiske konsekvenser. Hvilke overvejelser gør i jer i forhold til jeres centrale politiske placering?
- Ekstra:
 - Forløbet med beretningen om private sygehuse får en lidt speciel afslutning i forhold til hvad man ellers ser. Rigsrevisionen påpeger at denne forsat vil følge udviklingen ift. kvalitetskrav og arbejdsgiverbetalte forsikringer. I jeres bemærkning til opfølgningssnotatet behandler i kun udviklingen i taksterne, hvor vi ellers ser i bemærkningerne at i forventer at Rigsrevisor holder jer orienteret om udviklingen på de områder han nævner afslutningsvist. Hvordan kan det være disse ikke nævnes i bemærkningen?

Rigsrevisionen – Kontorchef Henrik Berg Rasmussen

1) Præsentation

- Tak for din tid! Glade for muligheden for at høre dine tanker og svar på vores problemstilling.
- Hvem er vi – specialestuderende fra AAU.
- Skåret ind til benet, undersøger vi, om man som Rigsrevisionen reagerer ved forandringer i omverdenen fra den politiske til den mediemæssige - ikke spørgsmål om Rigsrevision er uafhængig eller ej. Undren bunder i den unikke sygehus-sag, men med bredere problemstilling! Afgrænsning i *de større undersøgelser*.
- Inden vi går i gang, har du spørgsmål til specialet? – det tilsendte? Ellers kommer vi også til det hen af vejen!

2) Strategi for initiativ – større undersøgelser

- Først vil vi gerne snakke lidt om grundlaget for udvælgelse af emner for større undersøgelser.
- Hvor kommer emnerne/problemstillinger typisk fra? Medarbejdere, den finansielle revision? Eller andet....
- Hvor lydhør er ledelsesgruppen? Er der perioder med mere ledelse end andre, hvor det måske kan være sværere at komme igennem? 2003, 2006 (december), 2009...
- Vil du skitsere, hvordan udarbejdelse af et beretningsoplæg foregår i praksis?
- Hvordan opstilles/vurderes kriterierne, som ligger til grund for beslutningen i ledelsesgruppen? Snak os igennem et eksempel...

- Hvor meget er den enkelte medarbejder med i processen, hvor meget indflydelse har den enkelte medarbejder? Har det ændret sig? (Vurder perioden ift. parametre!)

2a) Initiativ fra SR kontra RR

- Hvordan tages der imod opgaver fra Statsrevisorerne i Rigsrevisionen?
- Føler I, at vigtigere områder nedprioriteres? Forholdet mellem emner...
- 2003 (10 SR-beretninger), hvilken betydning har det for Jeres planlægningsproces og arbejde i den enkelte afdeling?
- Mærker I ændringer i SR's initiativlyst?
- Ville I foretrække mere koordinering, også ift. emner?
- Ville det skabe mere stabilitet/ro for den enkelte afdeling? Bedre kunne styre planlægningsprocessen?

2b) Samarbejde med ministerierne

- Grønnegaard påpeger forskel i modtagelsen i ministerierne; Mærker I forskel på om RR eller SR sætter en beretning i gang, i forhold til samarbejdet med ministerierne?
- Hvis ja, hvor ligger den forskel?
- Har I kunne spore ændringer i samarbejdet med ministerierne efter større offentlig opmærksomhed? - Barfoed-sagen? - Sygehussagen?
- Samarbejdet med nye 'nye ministre'...
- Sagen om 'Indsats mod Sort arbejde' - skm. Kristian Jensen
- Integrationsminister Hvilshøj, beretningen om 'uddeling af forretnings- og studievisa', samarbejde? Efterfølgende procedure...
→ Manglende forståelse af de (u)formelle spilleregler?
- Ved sygehussagen blev I af ministeriet bedt om at tage højde og stilling til lovgrundlaget for aftalerne med de private sygehuse i beretningen.
- Hvorfor denne udvidelse? (Konfliktstrategi fra regeringens side)
- Sker sådanne udvidelser ofte - eksemplificer?
- Tror du, at det er bevidst fra ministerierne?
- Var samarbejdet med ministeriet generelt anderledes i sygehussagen end ved tidligere beretninger?
- Høringssvar - hvordan bestemmes, hvor meget hensyn der skal tages? Ledelse/afdelingen...
- Hvordan oplever samarbejdet med/mod ministerier? Hvor meget forsøger de at påvirke indholdet i beretningen?
- Er det forhandlinger, hvor man giver og tager? Kan det opfattes som et slags spil mellem to selvstændige institutioner?

3) Præsenter tabel 3, årligt medieomtale

- I første omgang vil gerne have dine bud på, hvad der gør, at en beretning vækker offentlighedens interesser og derved kommer i mediernes søgelys?
- Hvordan forholder I jer internt til den megen offentlige omtale, som sygehusberetningen var med til at skabe? Positivt eller negativt?
- Følte I et større pres på udgivelse af den endelige beretning, efter lækket ca. 2 uger før? Konsekvenser for arbejdet?
- Hvordan håndteres megen omtale i organisationen ift. den enkelte beretning? Ift. den enkelte medarbejder... Tager man forholdsregler?
- Har det nogen påvirkning på den efterfølgende planlægningsproces i forhold til Jeres afdeling?
- Er I eller ledelsen mere opmærksomme på emner, som tages op efter en sådan omgang?
- Hvad kan vi forvente nu? Tal for sidste del af året indikerer væsentlig mindre omtale, sammenholdt med hele perioden. Vil det være bedre med mindre offentlig opmærksomhed?

Præsenter tabel 4, sammenhæng mellem emne og offentlig bevågenhed.

- Viser sammenhængen, at borgernære emner typisk giver mere omtale end interne forhold i staten. Kommer denne sammenhæng som en overraskelse for dig? Hvad er din forklaring herpå?

-
- Hvordan forholder I jer i afdelingen til det faktum, at offentligheden har større interesse for de beretninger, som afgives på sundhedsområdet?
 - Forøget kraftigt efter denne sag?
 - Hvad arbejder I med nu? Holder i jer lidt på afstand af lignende sager, eller har en sag som sygehussagen ingen indflydelse på hvad i, i afdeling A3 tager op?

4) Forandringer, i forskellige afskygninger

- Organisatoriske forandringer;
- Vi kan i de årlige beretninger om Rigsrevisionens virksomhed se at der siden 2000 har fokus været på øget specialisering? Hvordan har du oplevet det?
- Hvorfor har der været et behov for at lave disse ændringer?
- Led ham hen på tanker om: Øget kompleksitet i de områder, som I undersøger?
- Større krav til faglighed?
- Ændringer i antal afdelinger (1999: 3, 2000: 4, 2002; 5 afdelinger 2 forvaltningsrevision, 2008 5 afdelinger 1 Større undersøgelser; 2010; 5 afdelinger 2 Større undersøgelser?
- Nyligst ser vi en ændring i 2009, hvor forvaltningsrevisionen deles i to?
- Hvorfor denne ændring?
- Man kan sige, at delingen har givet flere ledelseskompetencer i afdelingen for større undersøgelser - hvornår og hvorfor har man opdaget behovet for at få mere ledelse ind?
- Følte man et behov for mere styring efter sygehussagen, Tv2, politireformen og det øget fokus som disse skabte?
- Vi kan af gode grunde kun se, hvad der sker eksternt, eksempelvis med kommunikationen, men vi er også interesserede i, hvad sker der når I ifm. en beretning får så meget opmærksomhed. Lad os tage sygehussagen som eksempel;
 - o Hvordan evalueres et sådan forløb – ift. institution, personale eksempelvis? Drages der konklusioner, og ændres der procedure? Forsøger man at lære...
 - o Foranstaltning ved kommende beretninger? Tjekkes de ekstra for fakta, konklusionerne tjekkes ekstra, eller andet...? Kvalitetssikring?
 - o Hvordan påvirkede det jer i afdelingen at blive angrebet på fagligheden?