**Betydningen af uafhængighed af regeringen for Rigsrevisionsberetningernes kritiske brod og deres anvendelse af Folketinget**

**Abstract**

Rigsrevisionen og dens beretninger er væsentlige for den offentlige og parlamentariske kontrol med regeringen og statens brug af offentlige midler. En væsentlig antagelse i litteraturen om nationale rigsrevisioner er, at deres kontrolfunktion afhænger af, at de organisatorisk er underordnet parlamentet snarere end regeringen. Der findes dog meget få empiriske studier af denne tese. Nærværende studie undersøger, hvorvidt Rigsrevisionens overflytning i 1991 fra Økonomiministeriet til Folketinget har bidraget til dels at gøre Rigsrevisionens beretninger mere kritiske og dels at øge Folketingets brug af disse til at stille kritiske spørgsmål til regeringen. Undersøgelsen tyder foreløbigt for det første på, at overflytningen har bidraget til at gøre Rigsrevisionens beretninger mere kritiske. Således stiger antallet af meget kritiske beretninger, mens antallet af beretninger med mildere kritik eller som slet ikke giver anledning til kommentarer fra Statsrevisorerne er faldet markant efter 1991. Undersøgelsen tyder for det andet på, at overflytningen ikke har haft nogen klar betydning for Folketingets anvendelse af beretningerne. I hvert fald viser analysen af Folketingsdebatterne i perioden 1979 til 2006 ingen klare tendenser. I stedet antyder studiet, at der er en systematisk forskel på i hvilken grad partierne anvender beretningerne. Mens de regeringsbærende partier i store træk benytter beretningerne lige hyppigt, så er der stor forskel på, hvordan oppositionspartierne på fløjene benytter disse. Således benytter Fremskridtspartiet og Dansk Folkeparti beretningerne næsten dobbelt så meget som SF og EL/VS.

**Introduktion**

Folketingets kontrol med regeringens handlinger er et centralt element i det liberale demokrati (Birch, 1964; Persson et al., 1997; Damgaard 2003). Uden en sådan kontrol vil regeringen have meget store muligheder for at udnytte sin dispositionsret over forvaltningsapparatet til formål som er lovstridigt og ikke er i folkets interesse.

Folketingets mulighed for at føre kontrol er i sig selv relativt begrænset. Oppositionspartierne har således ret få ressourcer og – afhængig af offentlighedslovgivningens indretning - ofte snævre juridiske muligheder for at opnå indsigt i regeringens dispositioner. Parlamenter har typisk nogle direkte muligheder for kontrol i form af, at medlemmer stiller spørgsmål til ministrene enten i salen eller i parlamentsudvalg, hvor ministeren også kan indkaldes til samråd, ligesom der kan afholdes høringer. Dertil kommer en række ’institutionelle kontrolinstanser’ (Damgaard 2003, 120), som understøtter kontrollen med regeringen. Således har stort set alle lande nedsat nationale rigsrevisioner med det formål at kontrollere, at der lovhjemmel bag statens dispositioner med de offentlige midler, at bogføringen af udgifter sker finansielt korrekt, samt at midlerne anvendes økonomisk effektivt (INTOSAI, 2004).

I Danmark udgiver rigsrevisionen omkring 20 beretninger årligt. Disse beretninger udgør organisationens væsentligste output og er et vigtigt grundlag for Folketingets oppositionspartier til at identificere uregelmæssigheder i regeringen/ den statslige forvaltnings anvendelse af offentlige midler. For at beretningerne skal kunne fungere som et reelt instrument for oppositionen til at kritisere eventuelle uregelmæssigheder i den statslige forvaltning er det væsentligt, at beretningerne er sandfærdige og især kritiske. Dvs. at beretningerne ikke må forsøge at undgå emner eller sløre uregelmæssigheder.

Formålet med denne artikel er at belyse, hvorvidt Rigsrevisionens overflytning i 1991 fra Økonomiministeriet til Folketinget har bidraget til dels at gøre Rigsrevisionens beretninger mere kritiske og dels at øge Folketingets brug af disse. Det første spørgsmål er begrundet i den udbredte opfattelse, at Rigsrevisionen vil være i stand til at udføre mere kritiske kontroller af den statslige forvaltning, hvis den ikke er underlagt denne, men i stedet Folketinget. Spørgsmålet undersøges ved at kigge på Statsrevisorernes udtalelser (eller mangel på samme) på baggrund af de enkelte beretninger fra Rigsrevisionen i perioderne 1981-85 og igen 1997-2001.

Det andet spørgsmål følger af, at såfremt Rigsrevisionens beretninger virkelig er blevet mere kritiske efter overflytningen i 1991, så kunne man forvente, at de politiske oppositionspartier i Folketinget i større grad vil benytte beretningerne til at kritisere regeringen. Spørgsmålet søges besvaret gennem en undersøgelse af Folketingsdebatterne i perioden 1979 til 2006. Med henblik på at få en nuanceret besvarelse undersøges både omfanget af oppositionspartiernes eksplicitte henvisning til Rigsrevisionens beretninger og forskelle mellem oppositionspartiernes anvendelse af beretningerne.

Statsrevisorernes funktion, medlemskab og relation til RR.

Betydning af uafhængighed fra regeringen. RRs flytning fra Økonomiministeriet til Folketinget i 1991.

Partiernes forskellige anvendelser af RR beretninger:

* Oppositionen kan benytte beretningerne til at kritisere regeringens anvendelse af offentlige midler
* Regeringen kan benytte beretningerne til at legitimere deres politik i det omfang den flugter med anbefalinger fra RR og statsrevisorerne

**Litteratur**

Intosai, rigsrevisionernes internationale sammenslutning, har peget på vigtigheden af, at rigsrevisionen er uafhængig af regeringen. Denne uafhængighed handler dels om en række juridiske og økonomiske forhold, dvs. at det skal fremgå af grundloven eller andre love at rigsrevisionen er uafhængig af regeringen mht. at vælge emner og metoder for revision, samt at rigsrevisionen skal have sit eget og tilstrækkelige budget, som det kan disponere over til at ansætte folk og tilvejebringe andre ting, som er væsentlige for at kunne gennemføre revision (INTOSAI, 1977). Formålet med ’institutionelle kontrolmekanismer’ såsom bl.a. Rigsrevisionen er ifølge Damgaard (2003,120), ”…at visse (permanente) institutioner med relativt selvstændige beføjelser kan forsyne Folketingets medlemmer med oplysninger og synspunkter, der er relevante for Tingets kontrol med regeringen – vel at mærke informationer, der ikke er styret eller formidlet af regeringen eller en minister….”

Flere forskere har endvidere peget på, at rigsrevisionens uafhængighed kræver, at den refererer til parlamentet og ikke til regeringen (Barrett, 1996). Det betyder endvidere, at Rigrevisionens beretninger først og fremmest bør tilgå parlamentet, og kun regeringen eller et ministerium i det omfang den er genstand for revisionen (Mulgan, 1997). Antagelsen er den ganske intuitive, at kritiske revisioner af statsforvaltningen kræver at rigsrevisionen er organisatorisk uafhængig af sidstnævnte og dennes politiske chefer, dvs. ministrene. Omvendt vil en placering under regeringen kunne betyde, at rigsrevisionen får mindre uafhængighed og at dens beretninger dermed bliver mindre kritiske overfor regeringen. Den svenske case synes at understøtte denne antagelse. Sverige er et af de eneste modne liberale demokratier i Europa, hvor rigsrevisionen udpeges af regeringen (Clark et al., 2007). Tilbage i 2016, måtte Sveriges tre rigsrevisorer alle forlade deres stilling efter en af dem havde forsøgt at forhindre en undersøgelse af den socialdemokratiske regerings dispositioner (Radio Sweden, 2016).

Imidlertid er der meget få forskningsstudier af hvilken faktisk betydning rigsrevisionens organisatoriske ophæng har for dens reelle uafhængighed af regeringen forstået som dens faktiske mulighed for at udøve kritisk revision. Det overordnede formål med denne artikel er således, at undersøge hvilken betydning rigsrevisionens organisatoriske placering under hhv. regeringen og folketinget for, hvor kritiske rigsrevisionens beretninger er. Det empiriske udgangspunkt er den danske rigsrevisions overflytning fra Økonomiministeriet til Folketinget i 1991 efter 142 års forudgående diskussion (Knudsen 2001, 138-144) For allerede ved ministerstyrets etablering blev det drøftet at lægge Rigsrevisionens forløber under Folketinget. Intet sket dog længe, idet institutionen dog fra 1971 blev flyttet fra Finansministeriet til Økonomiministeriet. Den ydre anledningen til ændringen var en bekymring for, at institutionen risikerede at blive ramt af generelle besparelser i ministerierne. Det havde statsrevisorerne gjort opmærksomme på forud. I 1991 sad der en mindretalsregering med forholdsvis svag støtte, og den daværende opposition pressede på og fik ændringen. Forud havde Rigsrevisionsloven fra 1976 dog styrket koblet Rigsrevisionen institutionelle kobling til statsrevisorerne, herunder i budgetspørgsmål, ligesom Rigsrevisionen ikke længere skulle stå til ministerens rådighed eller tage imod tjenstlige befalinger derfra. Frigørelsen fra regeringen over til Folketinget skete dermed i to trin, og det kan diskuteres, hvilken som er den afgørende. Den institutionelle ændring i 1991 må dog regnes som vægtigst teoretisk, fordi den formelle tilknytning ændring. Desuden er der færre ydre ændringer på dette tidspunkt end i 1970erne, hvor partisystemet udvidedes, og Folketingets udvalgssystem var blevet styrket (Damgaard 2003). Dermed vil det være vanskeligere isoleret at studere 1976-ændringen.

Indenfor det overordnede formål søger artiklen at belyse to ting. For det første, hvorvidt rigsrevisionens beretninger bliver mere kritiske efter overflytningen. Dette undersøges gennem en proxy, nemlig statsrevisorernes kommentarer til regeringen på baggrund af beretningen. Denne proxy er valgt, da rigsrevisionen ikke selv udtaler direkte politisk kritik.

Nu er det ikke så interessant at konstatere at beretningerne måske er blevet mere kritiske, hvis det ikke har nogen betydning for hvordan beretningerne anvendes af Folketinget til at kontrollere og evt. kritisere regeringens dispositioner. Derfor undersøges det for det andet, hvorvidt omfanget af de politiske partier anvendelse af rigsrevisionens beretninger ændres efter overflytningen. Dette undersøges ved at identificere og kode de politiske partiers eksplicitte referencer til beretningerne under folketingsforhandlingerne.

**Metode**

Metoden er delt i to i henhold til de to mere specifikke formål nævnt ovenfor, dvs. graden af beretningernes kritik og folketingets anvendelse af beretningerne.

***Graden af beretningernes kritik***

Graden af beretningernes kritik undersøges gennem en proxy, nemlig statsrevisorernes kommentarer til regeringen på baggrund af beretningen. Denne proxy er valgt, da rigsrevisionen ikke selv udtaler direkte politisk kritik.

Efter at rigsrevisionen har færdiggjort sin beretning og ministeriet har haft mulighed for at udtale sig, så har statsrevisorerne mulighed for at formulere politiske bemærkninger på baggrund af beretningen. Disse bemærkninger er politiske i den forstand, at de vurderer hvorvidt den reviderede statslige institution har udført deres opgave tilfredsstillende eller på en kritisabel facon. Bemærkningerne gives til Folketinget, men er samtidig typisk møntet på den minister som er ansvarlig for det reviderede område. Ministeren forventes i tilfælde af kritik at rette op på de kritisable forhold. Statsrevisorernes bemærkninger er optionelle og i især før 1991 valgte statsrevisorerne ofte ikke at afgive nogen bemærkninger til udvalgte beretninger.

Statsrevisorernes formuleringer i deres bemærkninger har i mange årtier (mindst siden 1970erne) været standardiserede. Det muliggør at de kan tillægges en numerisk værdi.

**Tabel 1 Statsrevisorernes type af kritik**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Grad af kritik** | **Formuleringer anvendt af SR i deres bemærkninger** | **Numerisk værdi** |
| Positiv kritik | Finder det meget/særdeles positivt; finder det positivt, finder det tilfredsstillende / er tilfredse med | -1 |
| Kritik under middel | Finder det ikke helt tilfredsstillende | 1 |
| Middel kritik | Finder det utilfredsstillende/er utilfredse med; påpeger/understreger/henstiller/forventer; beklager/finder det bekymrende/foruroligende | 2 |
| Skarp kritik | Kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/og indskærper; påtaler/påtaler skarpt | 3 |
| Skarpeste kritik | Påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på | 4 |

Kilde: INDSÆT REF fra statsrevisorerne. Den numeriske værdisætning er egen fremstilling.

Datakilden udgøres af statsrevisorernes bemærkninger til samtlige Rigsrevisionens beretninger i to 5-års perioder før og efter 1991, nemlig 74 beretninger i perioden 1981-85 og 128 beretninger i perioden 1997-2001.

***Folketingets anvendelse af beretningerne***

Folketingets forhandlinger i perioden 1979 til 2006. Datakilden er Folketingstidende i samme periode.

Periodevalg: 12 år før og 15 år efter overflytningen af RR til Folketinget i 1991. Målet var at se om det gjorde en forskel for folketingets anvendelse af beretningerne forhandlingerne.

Note: Der er en forskydning i opgørelsestidspunktet ml. Folketingsdebatterne og RR beretningerne. Fx når der står 1981 dækker det alle RR beretninger i kalenderåret, mens det dækker debatterne fra folketingsåret (efterår) 1981/ forår 82.

I forlængelse af litteraturen var formålet at undersøge om RR beretningerne blev mere kritiske overfor den til enhver tid siddende regering. Hvis det var tilfældet, antog jeg, at det ville vise sig ved at oppositionen brugte beretningerne hyppigere til at stille kritiske spørgsmål til regeringen. Forhandlingerne er således en proxy for beretningerne og deres kritiske niveau.

Folketingets anvendelse af beretningerne er inddelt i otte typer:

0: Henvisningen til RR er politisk neutral, dvs. hverken kritik eller støtte af regering eller opposition

1: Oppositionen bruger SR/RR beretning/bemærkning til at kritisere regeringen eller fremsætte eget beslutningsforslag

2: Regeringen bruger RR/SR beretning/bemærkning til at retfærdiggøre beslutning / forslå lovændring

3: Kritik af RR/SR, dvs. at et eller flere partier udtrykker kritik af Rigsrevisionen selv, eller dens beretninger, eller Statsrevisorerne selv, eller deres bemærkninger

4: Regeringen kritiserer oppositionen med henvisning til en RR beretning

5: Forslag fra et eller flere partier om at ændre SR/RRs formelle rammer/opgaveområde. Eller et parti foreslår at RR/SR igangsætter undersøgelse af en sag.

6: En del af oppositionen kritiserer en anden del af oppositionen med henvisning til RRs beretninger eller bemærkninger fra SR

7: Oppositionen henviser til RR som begrundelse for at støtte regeringens lovforslag.

De tre første koder (0, 1 og 2) var skabt deduktivt med henvisning til forventninger fra teorien (især kode 1) og mit eget forhåndskendskab (især kode 0 og 2). De sidste fem koder er genereret induktivt på baggrund af de ofte ganske overraskende argumenter, som partierne fremførte med henvisning til beretningerne.

Kodning: Både henvisninger til Rigsrevisionens beretninger og Statsrevisorernes bemærkninger er inkluderet. Henvisninger, som ikke refererer til specifikke beretninger er også taget med.

**Analyse**

Analysen er delt i tre dele. Først analyseres udviklingen i graden af beretningernes kritik. Dernæst analyseres udviklingen i Folketingets brug af beretningerne. Til sidst analyseres forskelle i de politiske partiers anvendelse af RR-beretningerne over tid.

***Analyse 1: Graden af beretningernes kritik***

Tabel 2 og Tabel 3 nedenfor viser, at langt over halvdelen af de beretninger som blev lavet i perioden 1981-1985 gav ikke anledning til bemærkninger fra RR. I perioden fra 1997-2001 var det kun omkring 1/4 som ikke gav anledning til bemærkninger.

Antallet af under og middel kritik falder markant efter 1991. Til gengæld stiger antallet af skarp kritik (karakter 3) markant: Absolut (fra 4,4 til 7,2 per år) og relativt (fra 17,2 procent til 48,6 procent per år)

Der er langt færre ukommenterede (politisk ubetydelige) beretninger og flere mere kritiske beretninger. Så flytningen af RR fra Økonomiministeriet til Folketinget har tilsyneladende gjort en forskel!

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Tabel 2 Oversigt over hyppighed af karakterer per år** | | | | | |  |  |  |  |  |
| År/Karakter | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
| -1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| 0 | 19 | 13 | 10 | 19 | 6 | 1 | 2 | 3 | 5 | 2 |
| 1 | 3 | 2 | 4 | 3 | 9 | 1 | 3 | 1 | 1 | 2 |
| 2 | 3 | 1 | 2 | 8 | 1 | 1 | 2 | 2 | 5 | 1 |
| 3 | 6 | 5 | 4 | 4 | 3 | 9 | 7 | 6 | 7 | 7 |
| 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Gennemsnitskarakter | 0,8 | 0,9 | 1,0 | 0,9 | 1,1 | 2,4 | 2,0 | 1,9 | 1,8 | 2,0 |

**Tabel 3 Andel af de forskellige karakterer. 5-årige gennemsnit i procent**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Karakter | 1981-85 | 1997-2001 |
| -1 | 1,6 | 4,1 |
| 0 | 52,3 | 17,6 |
| 1 | 16,4 | 10,8 |
| 2 | 11,7 | 14,9 |
| 3 | 17,2 | 48,6 |
| 4 | 0,8 | 4,1 |
| Sum | 100,0 | 100,0 |

***Analyse 2: Folketingets anvendelse af Rigsrevisionens beretninger over tid – fordelt på typer af formål***

Der skete ikke en forøgelse i antallet sager, som fører til unikke henvisninger til Rigsrevisionens beretninger efter 1991, hverken for regeringen eller oppositionen. Der bliver med andre ord ikke ’flere sager’, som enten fører til, at regeringen forsøger at legitimere sin politik, forstået som forsvar for nye lovforslag eller holde fast i eksisterende love og regler eller at oppositionen benytter rammen til at kritisere (se figur 1).

* Når antallet af unikke sager ikke stiger, kan det hænge sammen med, at antallet beretninger af beretninger også er nogenlunde stabil. Dermed har den ændrede placering af Rigsrevisionen under Folketinget ikke ført til, at Rigsrevisionen producerer flere sager, som opnår parlamentarisk opmærksomhed. Det kan måske hænge sammen med, at Rigsrevisionen allerede efter 1976-loven havde frie rammer til, hvilke sager, den valgte at tage op.

**Figur 1 Folketingets årlige antal henvisninger til Rigsrevisionens beretninger 1979-2004**

***Analyse 3: De (enkelte) politiske partiers anvendelse af RR-beretningerne over tid***

S og RV henviser til RR tilsammen 189 gange. V og K henviser til RR tilsammen 186 gange. Det ser således ud til, at de regeringsbærende partier er nogenlunde lige gode til at benytte sig af beretninger. Det gælder uanset om de er i regering eller i opposition. Se i øvrigt Figur 2 nedenfor.

**Figur 2 De politiske partiers referencer til Rigsrevisionens beretninger i perioden 1979/80 til 2005/06**

Note: Følgende meget små partier med kortvarig levetid er trukket ud af analysen: Fælles Kurs, Frihed 2000 og Frie Demokrater. Endelig var der ingen henvisninger fra Retsforbundet.

Figur 2 viser, at er der stor forskel mellem de oppositionelle fløjpartiers anvendelse af beretningerne. Således benytter FP og DF tilsammen 115 gange, mens SF og VS/EL kun henviser til beretningerne 68 gange. Det vil sige, at højrefløjspartierne bruger beretningerne 69 procent mere end venstrefløjspartierne.

Der er mindst to mulige forklaringer på, at højrefløjspartierne bruger beretningerne markant mere end venstrefløjspartierne:

For det første, at Rigsrevisionens øgede fokus på forvaltningsrevision (den økonomiske effektivitet af midlernes anvendelse) op gennem 1980erne har passet bedre i de to højrefløjspartiers politiske dagsorden en75d venstrefløjens.

For det andet, kan VS/EL’s manglende medlemskab af statsrevisoratet måske have betydet at de har haft en mindre bevidsthed om de konkrete muligheder for at anvende beretningerne som udgangspunkt for kritisk debat i Folketinget.

Tabel 4 viser fordelingen af henvisninger for partier i regering og opposition før og efter 1991. Den viser, at der generelt er sket en stigning i antallet af henvisninger, både for partier i regering og i opposition

Tabel 4: Antal henvisninger per år til RR/SR før og efter 1991 fordelt på regering og opposition

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | 1979-1991 | 1991-2005 |
| Regering | 7,1 | 10,3 |
| Opposition | 9,1 | 15,3 |
| Total | 16,2 | 25,5 |

Sammenholdes disse observationer med, at antallet af unikke henvisninger ikke er steget, indebærer det, at partierne efter 1991 oftere henviser til enkelte af Rigsrevisionen beretninger. Det kunne hænge tæt sammen med, at Rigsrevisionen oftere fremfører mere alvorlig kritik, som kunne give anledning til henvisninger.

Folketingets Tabel 5 tager hensyn til partiernes størrelse og deler mere systematisk op på typer regering og opposition, idet vi tidligere har konstateret forskelle på antal henvisninger fra partier på højre- og venstrefløjen. Det er delt op efter, om det er partier, som har siddet i regering på et tidspunkt (”moderat”) eller ikke. Desuden gør tabellen det muligt at studere en mulig effekt af, om der sad en regering fra centrumvenstre eller centrumhøjre.

Tabel 5: Gennemsnitligt antal henvisninger til RR/SR for MF per år 1979-2005 fordelt på regeringsstatus, ideologisk placering samt regeringstype

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Centrumvenstreregering | | Centrumhøjreregering | |
|  | Før 1991 | Efter 1991 | Før 1991 | Efter 1991 |
| Opposition til venstre | 0,05 | 0,11 | 0,10 | 0,26 |
| Opposition til højre | 0,16 | 0,52 | 0,26 | 0,14 |
| ”moderat” opposition | 0,10 | 0,11 | 0,05 | 0,09 |
| Regeringspartier | 0,18 | 0,14 | 0,07 | 0,17 |
| Alle | 0,13 | 0,15 | 0,08 | 0,14 |

Note: Venstrefløj: Enhedslisten, VS og SF. Højrefløjen: Fremskridtspartiet og Dansk Folkeparti.

Overordnet set benytter de fleste partityper i opposition benytter redskabet oftere efter reformen med én væsentlig undtagelse, som er opposition til højre under en centrumhøjreregering. Det hænger sammen med, at Fremskridtspartiet havde markant flere spørgsmål end Dansk Folkeparti og lå på et højt niveau i 1980erne. Dette fald risikerer at ’undertrykke’, hvis oppositionen bredere benytter Rigsrevisionens beretninger til at henvise. Forskellen kunne enten skyldes en stærkere dagsorden med bredere kritik af problemer i den offentlige sektor hos Fremskridtspartiet end hos Dansk Folkeparti. Imidlertid henviste dette parti også meget i opposition til centrumvenstre-regeringerne før 2001, mens de stopper op, efter at være blevet støtteparti fra 2001. Der ser dermed ud til at være en modererende effekt af at blive støtteparti (Christiansen og Pedersen 2014)

Tabellen viser generelt en stigning i antallet af henvisninger efter 1991, især under centrum-højreregeringer. Denne stigning kommer både fra regeringspartierne selv og fra såvel den moderate opposition samt oppositionen til venstre, mens der er sket et fald blandt partierne i oppositionen til højre. Socialdemokratiet er i opposition begyndt at benytte redskabet mere, mens de borgerlige partier i regering er begyndt at henvise mere. På partiniveau – med denne kontrol for ideologi og de særlige forhold angående Dansk Folkeparti som støtteparti – tyder det på, at flytningen af Rigsrevisionen til Folketinget altovervejende har styrket dens værdi som redskab for kontrol i form af henvisninger i debatten for oppositionen.

**Konklusion**

Denne artikel har undersøgt, hvorvidt Rigsrevisionens overflytning i 1991 fra Økonomiministeriet til Folketinget har bidraget til dels at gøre Rigsrevisionens beretninger mere kritiske og dels at øge Folketingets brug af disse.

Undersøgelsen tyder for det første på, at overflytningen har bidraget til at gøre Rigsrevisionens beretninger mere kritiske. Således stiger antallet af meget kritiske beretninger, mens antallet af beretninger med mildere kritik eller som slet ikke giver anledning til kommentarer fra Statsrevisorerne falder markant.

Undersøgelsen tyder for det andet på, at overflytningen ikke har haft nogen klar betydning for Folketingets unikke anvendelse af beretningerne, forstået som antallet af unikke beretninger. Omvendt henviser Folketingets oftere til Rigsrevisionen efter 1991, hvilket gælder på tværs af partier, hvis man tager forbehold for, at Fremskridtspartiet ikke længere sidder i Folketinget. Der er en systematisk forskel på i hvilken grad partierne anvender beretningerne. Mens de regeringsbærende partier i store træk benytter beretningerne lige hyppigt, så er der stor forskel på, hvordan oppositionspartierne på fløjene benytter disse. Således benytter Fremskridtspartiet og Dansk Folkeparti beretningerne næsten dobbelt så meget som SF og EL/VS. En mulig forklaring er, at Rigsrevisionens øgede fokus på forvaltningsrevision (den økonomiske effektivitet af midlernes anvendelse) op gennem 1980erne har passet bedre i de to højrefløjspartiers politiske dagsorden end venstrefløjens. En anden mulig forklaring er, at VS/EL’s manglende medlemskab af statsrevisoratet måske har gjort dem mindre bevidst om de konkrete muligheder for at anvende beretningerne som udgangspunkt for kritisk debat i Folketinget.

Alt i alt viser studiet støtte til, at flytningen af Rigsrevisionen fra Økonoministeriet til Folketinget i 1991 har styrket mulighederne for at afgive kritiske rapporter, som en bredere til af Folketinget efterfølgende reagerer på, om end det ikke sker i et højere antal unikke sager. Det peger i retning af, at flytningen af Rigsrevisionen har styrket Folketingets adgang til at benytte sig af denne form for ’institutionel kontrol’.

**Referencer**

Andeweg, R. B., & Nijzink, L. (1995). Beyond the two-body image: Relations between ministers and MPs. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, *152*.

Barrett, P. (1996). Some thoughts about the roles, responsibilities and future scope of auditors-general. *Australian Journal of Public Administration*, *55*(4), 137–146.

Birch, A. H. (1964). *Representative and Responsible Government*. Allen & Unwin.

Christiansen, F. J. (2021). Denmark: How to Form and Govern Minority Coalitions. In T. Bergman (Ed.), *Coalition Governance in Western Europe* (pp. 124–163). Oxford University Press.

|  |
| --- |
|  |
| Christiansen, F. J., & Pedersen, H. H. (2014). Minority coalition governance in Denmark. *Party Politics*, *20*(6), 940-949. |

Clark, C., Martinis, M. D., & Krambia-Karpadis, M. (2007). Audit quality attributes of European Union supreme audit institutions. *European Busines Review*, *19*(1), 40–71.

Damgaard, E. (2003) *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik.* Århus: Magtudredningen/Aarhus Universitetsforlag.

INTOSAI. (1977). *Lima Declaration*. INTOSAI. http://www.issai.org/issai-framework/

INTOSAI. (2004). *INTOSAI 50 years. 1953-2003*. INTOSAI.

Knudsen, T. (2001). Statsrevisorerne i dag. In K. Brandt & H. Rasmussen (Eds.), *Statsrevisorerne 150 år* (pp. 130–178). Statsrevisoratet.

Mulgan, R. (1997). The processes of public accountability. *Australian Journal of Public Administration*, *56*(1), 25–36.

Persson, T., Roland, G., & Tabellini, G. (1997). Separation of Powers and Political Accountability. *The Quarterly Journal of Economics*, *112*(4), 1163–1202.

Radio Sweden. (2016, September 15). *Third national auditor resigns over scandal*. https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2054&artikel=6517548