

RIKSREVISJONEN

– vaktbikkje uten bånd?

INNLEDNING: Riksrevisjonens rolle

Riksrevisjonen er en i dag en mektig institusjon i norsk politikk og forvaltning. Spørsmålet er imidlertid om den har blitt for mektig, og har tiltatt seg roller og oppgaver som kritiker som ikke er i tråd med de lovgivningsmessige hjemlene den er underlagt. Den eneste etaten som ikke selv blir revidert og kontrollert av Riksrevisjonen, synes å være Riksrevisjonen selv. Det er på tide å evaluere dens praksis og dens lovgrunnlag.

Med sine 540 ansatte og vide lovhjemler for å undersøke om Stortingets vedtak og forutsetninger følges opp, sier det seg selv at Riksrevisjonen er en særdeles viktig vaktbikkje for Stortingets kontroll med forvaltning og regjering. Revisjonen er også et tydelig innslag i media med sine oppslagsvennlige utspill.

Det er helt nødvendig at både Stortinget og resten av samfunnet kan føre god kontroll med hva forvaltningen driver med og hvordan den anvender de omfattende ressursene og hjemlene den har til rådighet. Forvaltningen er en av de mest inngripende av alle statens organer, og den må derfor også kikkes nøye i kortene. Riksrevisjonens grunnlovsfestede rett og plikt til å gjøre dette – sammen med Stortingets andre kontrollorganer – er helt avgjørende for at både Stortinget og offentligheten kan føre kontroll med statens ressursbruk. Dette følger både av parlamentarismen og idéen om et folkestyre, samt av grunnleggende offentlighetshensyn. Det er vanskelig å tenke seg et moderne samfunn uten en slik institusjon.

På den annen side; vår konstitusjonelle ordning er fundert på en avveining av to prinsipper som til tider kan være i konflikt med hverandre; nemlig folkestyre og maktfordeling. Selv om folkestyreprinsippet står sterkt – og danner bakgrunnen for Riksrevisjonen – tilsier samtidig maktfordelingsprinsippet at regjeringen kan og må få et selvstendig arbeidsrom. Den utøvende makten må være en selvstendig makt for at maktfordelingsprinsippet skal gi mening. Selvstendighet betyr imidlertid ikke det samme som immunitet mot kritikk. Men kritikken må være velfundert.

Det er derfor avgjørende at kontrollen skjer i klare og fastlagte former, uten interessekonflikter, basert på forhåndsdefinerte og offentlig kommuniserbare kriterier, og at den utføres av høyt kompetente granskere. Dette er de uomtvistelige premissene for legitimiteten til Riksrevisjonens rolle, og premisser som Riksrevisjonens arbeid må evalueres på bakgrunn av. Hvis ikke disse vilkårene oppfylles, er Riksrevisjonen å sammenligne med en frittgående sulten vaktbikkje som knurrer mot alt og alle, og som ingen tør å irectesette.

De viktigste oppgavene til Riksrevisjonen er i hovedsak å utføre to former for revisjon; regnskapsrevisjon – som består i å revidere de økonomiske tallene – og forvaltningsrevisjon – som består i å se om Stortingets

vedtak og forutsetninger følges opp. Det er *forvaltningsrevisjonen* som er temaet for dette notatet, samt organiseringen av riksrevisjonens rapporteringskanaler.

Dette notatet er en gjennomgang av noen aspekter ved Riksrevisjonens rolle og betydning i norsk offentlig styring. Vi skal se på det formelle grunnlaget for Riksrevisjonen, og vi skal identifisere noen problematiske sider ved den rollen Riksrevisjonen etter hvert spiller i norsk offentlig styring. Her skal vi reise spørsmålet om ikke Riksrevisjonen til tider går for langt og tiltar seg en "overdommerrolle" overfor den politikken som skal føres, og at dette innimellom skjer på faglig og politisk sviktende grunnlag. I motsetning til hva som er tilfellet for regnskapsrevisjonen, er det store skjønnsmessige avveininger som skal foretas når man bedriver forvaltningsrevisjon. Enhver revisor skal i prinsippet komme til det samme resultatet i revidering av tall og budsjetter, men hvorvidt "Stortingets forutsetninger" er oppfylt i en konkret sak, innbyr til en separat politisk vurdering som en ikke-valgt og sterk etat bør være forsiktig med å foreta.

At en riksrevisjon utfører forvaltningsrevisjon er ikke noe oppsiktsvekkende internasjonalt. Det som imidlertid er oppsiktsvekkende, er at Riksrevisjonen i Norge stort sett består av tidligere politikere. De fleste andre land rekrutterer riksrevisorer ut fra faglige meritter og kriterier. Det er neppe grunnlag for å si at Riksrevisjonen i Norge er partipolitisk engasjert, men det er gode grunner for en antagelse om at dens ledelse befolkes av personer som har vært policymakere og pådrivere for samfunnsmessig endring i hele sitt liv, og som dermed finner det uproblematisk selv å ha meninger om hvordan det offentlige Norge skal styres. Det er imidlertid ikke deres oppgave, og de har heller ingen lovmessige hjemler for en slik rolle.

ROLLE OG OPPBYGGING: Hjemmelens innhold

Det er en hovedoppgave for Stortinget å føre kontroll med utøvende myndighet. Vi har ikke skrevet inn maktfordelingsprinsippet i vår statsforfatning, men det kan gjenspores gjennom de mange kontrollfunksjonene som både følger direkte av Grunnloven § 75, og som har utviklet seg gjennom praksis og særlovgivning. Riksrevisjonsordningen er fastsatt i Grunnloven § 75k, hvoretter det skal oppnevnes fem riksrevisorer som skal føre tilsyn med statens regnskaper. I 2004 fikk vi en ny lov, som avløste statsrevisionsloven av 1918, og som bedre skulle ivareta og reflektere den nye og utvidede rollen som Riksrevisjonen hadde blitt tillagt, nemlig forvaltningsrevisjon. Denne rollen var nemlig ikke særlig berørt i det tidligere lovverket.

Mer konkret følger det av riksrevisjonsloven at Riksrevisjonen "skal gjennomføre systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon)", jf § 9, 3.ledd. I tillegg til denne hovedbestemmelsen kan også Riksrevisjonen veilede forvaltningen "for å forebygge fremtidige feil og mangler", jf § 9, 4.ledd. Undersøkelsen skal foregå "systematisk" ved at den skal bygge på den internasjonale definisjonen av forvaltningsrevisjon og derigjennom på forhåndsdefinerte kriterier. I forbindelse med behandling av loven påpekte Stortinget at utvelgelse av "forvaltningsrevisjonsprosjekter må skje basert på en vurdering av om saken *enten er av stor prinsipiell, økonomisk eller samfunnsmessig betydning*".¹ Det nærmere innholdet i forvaltningsrevisjonen fremkommer i instruks om Riksrevisjonen, hvoretter Riksrevisjonen skal vurdere om forvaltningen bruker ressurser til å løse sine stortingsbestemte oppgaver, om denne ressursbruken er effektiv, om Stortingets regelverk etterleves, om de styringsverktøy og virkemidler som forvaltningen har, er effektive og hensiktsmessige for å følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger, om beslutningsgrunnlaget fra regjeringen til Stortinget er tilstrekkelig, og om forvaltningen gjennomfører vedtatt miljøpolitikk i tråd med prinsippet om bærekraftig utvikling.

Dette er bredt anlagte arbeidsområder, og Riksrevisjonen har åpenbart vide hjemler til å foreta de undersøkelsene den vil. I tillegg har loven gitt Riksrevisjonen en vid innsynsrett og forvaltningen tilsvarende opplysningsplikt, som til sammen gjør at Riksrevisjonen kan kreve fremlagt og opplyst det aller meste. I henhold til loven skal altså bruken av disse hjemlene begrenses til saker av stor prinsipiell, økonomisk eller samfunnsmessig interesse. Terskelen ligger i utgangspunktet høyt, men hvor høyt vet vi ikke. Det blir en politisk vurdering, hvor det er Stortinget som bør sette normen. Det har imidlertid Stortinget ikke gjort.

Utgangspunktet for revisjonen: "Stortingets vedtak og forutsetninger"

Det neste spørsmålet blir hva som ligger i uttrykket "Stortingets vedtak og forutsetninger", som Riksrevisjonen skal basere sine undersøkelser på og vurdere forvaltningen i henhold til. Som det fremgår av kommentarene til instruksene, må det "foreligge klare holdepunkter for at et flertall i Stortinget går inn for en bestemt fortolkning før det kan sies å være forutsatt av Stortinget" (uth her). Det er altså ikke i utgangspunktet fritt frem for Riksrevisjonen å foreta de undersøkelser som den selv finner for godt ut fra en vurdering av hvordan de tidligere politikerne, som ofte riksrevisorer er, mener politikken burde ha blitt ført.

Det er på det rene at dette er utpregete skjønnsmessige kriterier, men problemet ligger i og for seg ikke der. Vi har mange slike skjønnsmessige kriterier i vårt lovverk. Men loven og dens retningslinjer er i stor grad utformet av Riksrevisjonen selv, til anvendelse for et Storting som (gjerne) vil kritisere regjeringens statsråder. For, som det heter, "Stortinget kjenner bare statsråden". Det er jo også et særpreg ved nettopp de kontrolllovene som Stortinget har, at de er "self-serving", i den forstand at det er Stortinget som gir seg selv en rett som regjeringen vanskelig kan protestere mot uten å bli møtt med at man setter seg ut over grunnleggende parlamentariske spilleregler. Slik sett er regjeringen og forvaltningen i utgangspunktet spilt ut over sidelinjen i slike lovprosesser.²

Et gjennomgående trekk ved kommentarene til loven er at de unnlater å gi eksempler på hvordan de nærmere grensene rundt Riksrevisjonens vide skjønnsmessige rom skal trekkes. For ett sted skal jo grensen gå. Det er vanskelig å vite hva som er "klare holdepunkter" for en forutsetning fra Stortingets side.

I tillegg til lovkommentarene har Riksrevisjonen utarbeidet *Retningslinjer for forvaltningsrevisjon*.³ Rent generelt er disse retningslinjene for forvaltningsrevisjon kjennetegnet av brede hensikts-messighetsformuleringer, hvor man hele tiden må se på om den kvalitetssikringen som skal foretas i forbindelse med revisjonen, "innebærer ... at revisjonskriteriene og de innsamlede revisjonsbevisene bidrar til at revisjonens mål nås, at problemstillingene besvares og at vurderingene blir dokumentert med tilstrekkelige og hensiktsmessige revisjonsbevis" (s 10), og "bevisene i fakta beskrivelsene [må] vurderes opp mot revisjonskriteriene slik at revisor kan ta stilling til i hvilken grad det er avvik mellom de faktiske forholdene, og de angitte målene i revisjonskriteriene". Videre må "revisjonen legges opp slik at den belyser *konsekvensene* av avvikene mellom de faktiske forholdene og revisjonskriteriene, dvs. hvor vesentlige avvikene er" (s 12), og om det "også er et mål å identifisere *årsakene* til avvikene mellom de faktiske forholdene og revisjonskriteriene". Det kan også være et mål med analysen "å identifisere årsaken til lav produktivitet, som kan være at finansieringen av virksomheten ikke stimulerer til høy produktivitet, eller at virksomheten benytter lite hensiktsmessige driftsmetoder" (s 13).

Når det gjelder måloppnåelse og virkninger, går denne ut på å fastlegge om og i hvilken grad fastsatte mål for virksomheten er nådd (s 13). Det kan også være snakk om å belyse konsekvensene av manglende måloppnåelse, "som kan være at offentlige tjenester ikke blir levert i rett tid *med riktig kvalitet*, og eventuelt økonomiske konsekvenser ved dette".

Selv om det nødvendigvis må være et forholdsvis stort skjønnsmessig spillerom i slike sammenhenger, er det avgjørende at man vet på forhånd både hvilke kriterier det blir revidert etter og hva som kan sies å være Stortingets "forutsetninger". Det vet vi ikke, og det er dårlig klarlagt både i lov og kommentarer. Riksrevisjonens egne kommentarer til loven og lovens forarbeider sier lite om hva som skal til for at noe skal være Stortingets "forutsetninger", utover at det må være uttrykkelig identifiserbart og etterprøvbart av et "flertall". Dette betyr at slike forutsetninger i prinsippet bør være nedfelt i dokumenter, eller i det minste klart og tydelig i stortingsdebattene. I tillegg har Riksrevisjonen i sine retningslinjer bevilget seg flere kriterier; blant annet spiller forvaltningens interne retningslinjer og såkalt "benchmarking" en rolle. Det er uklart hvor hjemmelen til et slikt utvidet mandat finnes.

Spørsmålet er hvordan dette arter seg i praksis. Riksrevisjonen er medlem i den internasjonale riksrevisorforeningen International Organization of State Audit Institutions (INTOSAI), som har et klart definert

metodisk program, med vekt på de såkalte tre E'ene, Economy, Efficiency og Effectiveness. I realiteten er dette et måloppnåelsesprogram, hvor den endelige vurderingen har sitt utgangspunkt i forholdet mellom økonomiske ressurser som er stilt til rådighet og den måloppnåelse og virkning som virksomheten produserer. Eller formulert som et spørsmål: Er det et rimelig samsvar mellom ønsket og faktisk oppnådd virkning?

Å besvare dette spørsmålet krever at man forholder seg først og fremst til hva den ønskede virkningen er når man foretar den endelige vurderingen. Ønskete virkninger formuleres imidlertid ofte som "mål" og "visjoner", selv om det sjelden fremkommer på den måten gjennom Stortingets "vedtak og forutsetninger". Derfor tar Riksrevisjonen ofte utgangspunkt i departementenes egne målbestemmelser i mangel av klare stortingsforutsetninger. Disse, ofte interne arbeidsnotatene og retningslinjene, fungerer da som et kriterium for i hvilken grad forvaltningen når sine egne mål. Men disse retningslinjene er ofte *ideelle*, det vil si at de angir hva som hadde vært det perfekte resultat. En 95% måloppnåelse kan derfor være et utmerket resultat, men likevel fremstå som kritikkverdigg for Riksrevisjonen når dette legges til grunn som et realistisk mål.

Både Storting, regjering og forvaltning har ambisiøse mål. Alle har for eksempel som mål å avvikle fattigdom, ingen drepte i trafikken, avskaffing av mobbing, et narkotikafritt samfunn, etc. Slike mål kan ha en funksjon i kraft av å være ideelle størrelser, selv om flere av dem kan diskuteres, dersom det settes inn feil politiske virkemidler.

Men slik Riksrevisjonen opererer i dag, med innføring av risikostyring på målene i forvaltningen, blir klare uttalte mål vanskeligere å sette av den enkle grunn at Riksrevisjonens risikostyringsverktøyer vil ta sitt utgangspunkt i disse målene og melde "rødt". Derfor formuleres nå mål ofte mye slappere med formuleringer som "styrke", "arbeide for" bidra til". På denne måten får man altså en ond sirkel, ved at forvaltningen justerer *ned* målene sine, siden ambisiøse målsettinger lettere danner utgangspunkt for kritikk. På denne måten fører altså Riksrevisjonens arbeidsmåte muligens til et totalt sett dårligere resultat for Norge.

Det er heller ikke i tråd med den instruksen som Riksrevisjonen er underlagt, at de skal ta utgangspunkt i forvaltningens egne, interne mål. Som det heter i innstillingen fra kontroll- og konstitusjonskomiteén om instruksen til Riksrevisjonen:

"Komiteen vil videre understreke at det går et skille mellom mål satt av Stortinget og mål satt av forvaltningen. Komiteen viser til at forvaltningsrevisjonens siktemål er å kartlegge om Stortingets vedtak og forutsetninger er oppfylt. Riksrevisjonen er ikke et revisjonsorgan for regjeringen. Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningens egne mål, regelverk som forvaltningen selv har fastsatt og vurderinger av hensiktsmessigheten av styringsverktøy og virkemidler bør derfor være knyttet opp mot Stortingets vedtak og forutsetninger."⁴

En forvaltningsrevisjon av et slikt omfang som Riksrevisjonen foretar i dag, krever en spesialisert kompetanse som det tar lang tid å opparbeide seg for de forskjellige virksomhetene. Det er ikke gitt at Riksrevisjonen sitter nærmest denne kompetansen når den utøver sin revisjon og fremsetter sin kritikk. Man kan få inntrykk av at metodene til Riksrevisjonen er å innhente så mye fakta som mulig basert på vage og generelt utformete dokumentasjonsforespørsler til forvaltningen, for deretter å utvikle kriterier for revisjonen etter hvert som man lærer seg virksomheten å kjenne. Dette er en uheldig fremgangsmåte og i strid med Riksrevisjonens egne metodiske retningslinjer. Som det heter i Retningslinjene s 16:

"Revisjonskriteriene bør derfor sendes revidert departement til uttalelse så tidlig som mulig i revisjonen, normalt tidlig i hovedanalysen. Datainnsamlingen skal skje etter at dialogen med departementet om revisjonskriteriene har funnet sted, slik at datainnsamlingen blir mest mulig målrettet. De revisjonskriteriene som benyttes og kildene for dem skal også beskrives i forvaltningsrevisjonsrapporten, slik at det kommer klart fram på hvilket grunnlag Riksrevisjonens vurderinger er gjort."

Etter intervjuer med erfarne forvaltningsledere er inntrykket at det ofte syndes mot dette utgangspunktet. Det er imidlertid ikke så rart, siden det kan være vanskelig å sette seg inn i komplekse, moderne

forvaltningsvirksomheter uten å ha inngående forhåndskunnskap. Allikevel forventes det av Riksrevisjonen at den skal ha spesialistkompetanse når den ferdigstiller revisjonen sin.

Et illustrerende eksempel på denne problematikken finnes i Dokument 3:6 (2011–2012) *Riksrevisjonens undersøkelse av politiets arbeid med vinningskriminalitet*, som ble levert til Stortinget 31. januar 2012. I denne rapporten kritiseres politiet for å ha for lav oppklaringsprosent på vinningskriminalitet. Ifølge riksrevisor Kosmo må "Justismyndighetene (...) sørge for at politiet prioriterer vinningskriminalitet høyere gjennom eksempelvis gode arbeidsmetoder fordi oppklaringer er avgjørende for folks tillit til politiet"⁵. En slik kritikk forutsetter i all hovedsak to ting, nemlig at (i) det er uttrykkelig en del av *Stortingets flertalls forutsetning* at oppklaringsprosenten i vinningskriminaliteten skal gå opp og (ii) at man har den *politifaglige kompetansen* til å analysere og trekke holdbare konklusjoner om oppklaringsprosentens akseptable nivå og utvikling. Dette siste krever en bred analyse av kriminaliteten i samfunnet, og ikke minst hva som er en *akseptabel* oppklaringsprosent. Skal man bidra til å gjøre forvaltningen bedre, er det et nødvendig krav at man også forteller om hvilket nivå man hadde forventet eller ville ha funnet akseptabelt.

Ang (i): I rapporten (s 7) står det å lese at målet med undersøkelsen er å vurdere i hvilken grad politiets arbeid med vinningskriminalitet er i samsvar med Stortingets forutsetninger om å forebygge bedre, reagere raskere og oppklare mer. Det nærmere innholdet i dette mandatet presenteres på forskjellige måter. For eksempel får vi vite (s 10) at det fremgår av stortingsproposisjonene i perioden 2006-2010 at politi- og lensmannsetaten skal være tjenesteytende og publikumsorientert. Det fremgår også av "tildelingsbrevene for 2010 og 2011 at bekjempelse av vinningskriminalitet er viet spesiell oppmerksomhet", men vi får ikke vite noe mer om den konkrete henvisningen eller oppmerksomhetens innhold. Og det henvises til at det er opplyst fra Justis- og politidepartementet at "det er formulert et klart mål om at antall anmeldte vinningsforbrytelser skal reduseres" (s 10). Det er ikke klart hvem som har formulert dette målet, men det kan virke fra sammenhengen som at det er departementet, og ikke Stortinget, som er av denne klare oppfatningen.

For øvrig er uttalelser om at tillit er viktig generelt, neppe egnet til å oppfylle et kriterium om at det må ha fremkommet "klart" at det har vært Stortingets forutsetning at oppklaringsprosenten er særlig prioritert i konkurranse med andre formål med politiets virksomhet. Det påstås riktignok at Stortingets justiskomiteé har "forutsatt at politi- og lensmannsetaten bør oppklare flere vinningsforbrytelser" (s 11), men det opplyses ikke om dette har dannet grunnlag for spesifikke budsjettprioriteringer eller vedtak. Ingen av de klagene som Riksrevisjonen har fremsatt mot forvaltningen, som vi har sett på, har vært sterkt fundert i budsjettbevilgninger. Heller ikke kan komitéuttalelser uten videre og med rimelighet sies å være "flertallet på Stortinget", slik kravet er for at noe skal kunne anses å være "Stortingets forutsetning".

Riksrevisjonen henviser i denne sammenhengen til Budsjett-innst. S. nr. 4 (2007-2008) som et slags hjemmelsgrunnlag for å vise at Stortinget har hatt en klar oppfatning om at oppklaringsprosenten for vinningskriminalitet må opp, og at det har blitt bevilget midler til dette formålet. Henvisningen er generell og uten sidetall, noe som er forståelig. Det er nemlig ingenting i budsjettinnstillingen fra justiskomiteen som kan tas til inntekt for at oppklaringsprosenten for vinningskriminalitet må opp.⁶ Det uttrykkes der et generelt ønske om at oppklaringsprosenten for *den generelle kriminaliteten* må gå opp. Dette har den for så vidt også gjort, noe som påpekes av Riksrevisjonen i rapporten. Men når målet fra Stortinget nås, blir det desto mer oppsiktsvekkende at politiet får kritikk for vinningskriminalitetsstatistikken når den ikke blir spesielt omhandlet i justiskomiteens budsjett-forslag. Man skulle trodd at politiet fortjente ros for på visse områder av grov kriminalitet, som drap og narkotika, å ha oppklaringsprosent på over 85%.

Slike uttalelser kan heller ikke brukes som grunnlag for kritikk, dersom det ikke har blitt tilordnet midler til nettopp dette formålet. Det er jo også det som Riksrevisjonen skal se på, nemlig *om forvaltningen får mest mulig ut av de midlene den får til rådighet*. Og da må man se resultatene i et budsjett- og bevilgningsperspektiv, noe Riksrevisjonen ikke har gjort i dette tilfellet. Det kan altså stilles spørsmål ved om ikke Riksrevisjonen har gått utenfor mandatet sitt ved denne undersøkelsen.

Når det gjelder (ii), nemlig kravet om at både en undersøkelse og en eventuell kritikk av en etats virksomhet må bygge på solide faglige kriterier, er det flere ting å bemerke. Det er for det første ingen analyser av hvilke elementer som er kostnadsdrivere i politiets arbeidsmåte, eller om det i analyseperioden har vært endringer i kriminalitetsformen som har gjort at politiet har måttet omprioritere ressursene for å imøtekomme *andre forutsetninger fra Stortinget*. Er det slik at det er andre forutsetninger fra Stortinget som må oppfylles, og som kanskje er klarere formulert enn oppklaring av vinningskriminalitet, må politiet ha full anledning til å kunne omprioritere i henhold til dette. Politiets prioriteringer må ofte følge skiftende og agendabestemte forutsetninger fra Stortinget og dets representanter. Det er også derfor dette klarhetskravet om uttrykk for stortingsflertallets vilje er tatt inn som en forutsetning for Riksrevisjonens mandat. En uttalelse gitt i en dagsaktuell sammenheng, for eksempel i en kriminalitetsdebatt, kan ikke utgjøre et slikt "klart" grunnlag. En drøfting av slike forhold skulle man kanskje forventet, fordi et grunnleggende premiss for kritikk er at man kunne og burde ha handlet annerledes. Men når det er flere forutsetninger fra Stortinget som ikke alle lar seg oppfylle samtidig, og det ikke er bevilget midler i tråd med signalene, er det ikke grunnlag for å si at noe har sviktet. Da må man i det minste trekke inn det større politiske bildet av hvilke konkrete forventninger politietaten er tenkt å oppfylle på bekostning av andre. I rapporten understrekes kun hvor viktig oppklaring av vinningskriminalitet er for den generelle tilliten til politiet i befolkningen. Men det gjelder jo ikke bare oppklaringen av vinningskriminalitet.

I denne sammenheng er det verdt å bemerke at rapporten heller ikke har noen inngående analyse av hvordan vinningskriminalitetsområdet har endret seg de siste årene. Fra å være befolket av "kjenninger" som har vært lett pågripelige, har det blitt dominert av reisende, profesjonelle gjenger fra Øst-Europa uten fast adresse eller tilholdssted i Norge. Dette skaper særlige politifaglige utfordringer og stiller krav til internasjonalt samarbeidende etterforskning som man tidligere langt fra har vært vant til i Norge for slik type kriminalitet. Dette er en veldig kostnadskreven etterforskningsprosess, og det er med de midler Stortinget har bevilget, muligens ikke så overraskende at man har sett en lav oppklaringsprosent på dette området. Noen analyse av slike forhold finnes imidlertid ikke i Riksrevisjonens rapport.

Å analysere moderne forvaltningsetater krever en kompleks og faglig basert metode, og en høyt utviklet forståelse av etatsens funksjon i den moderne reguleringsstaten. En intrikat problemstilling er å forstå hva man faktisk måler og hva resultatene forteller oss. Signe Pape ved KS har påpekt vanskelighetene med å analysere bl.a. hvordan det står til med eldreomsorgen.⁷ På dette området foreligger det sprikende rapporter, og det er uenighet om hva som er riktige prioriteringer for en tidsriktig eldreomsorg. Det samme gjelder påvisninger av «avvik». Dersom fremmedspråklige elever tas ut av en klasse for å få ekstra oppfølging, vil en slik elevoppdeling bli klassifisert som et avvik, selv om tiltaket kan være positivt både for elevene og samfunnet. Hvis man hadde vært i besittelse av dette, kunne man også fra Riksrevisjonens ståsted ha operert med en terskel for hva som *ville ha vært* en tilfredsstillende oppklaringsprosent. Det har man ikke gjort, og det er et kjennetegn ved mye av den kritikken som Riksrevisjonen lanserer mot de etatene og virksomhetene den undersøker, at det ikke foreligger noen "benchmarks" for hva som ville ha vært et tilfredsstillende nivå.

Et annet eksempel kan illustrere dette ytterligere og gjelder en sak som fikk stor medieomtale. Høsten 2010 rettet Riksrevisjonen ved Jørgen Kosmo en knallhard kritikk mot Finansdepartementet for ikke å ha fulgt opp de avtalene som Norges Bank inngikk med eksterne forvaltere av midlene til Statens pensjonsfond utland. En slik avtale hadde nemlig en avkastningsavhengig provisjonsordning som gjorde at en utenlandsk forvalter fikk 500 millioner kroner i honorar. "Helt borti staur og vegger", uttalte Kosmo etter sin revisjonsgjennomgang, og rettet flengende kritikk mot både Norges Bank og Finansdepartementet. Noen veiledning om hva som *hadde gått an* fikk vi derimot ikke.

Det er fortjenestefullt at Riksrevisjonen avdekker slike forhold, som avgjort hører hjemme i den offentlige debatt. Men grunnlaget for kritikken av slike avtalers innhold og honorarstruktur følger på ingen måte av Stortingets "vedtak og forutsetninger". Avtalen lå innenfor bestemmelsene i mandatet gitt fra Finansdepartementet til Norges Bank, der det het at avtaler om avkastningsavhengige honorarer måtte utformes slik at banken beholdt den vesentligste delen av oppnådd meravkastning. Dette kravet ble oppfylt

(med stor margin) i den aktuelle avtalen, og det er for øvrig det stortingsoppnevnte Representantskapet som skal påse at banken holder seg innenfor de retningslinjer Finansdepartementet har satt. Det kom heller ikke fram opplysninger i saken som tydet på at avtalen stred mot fondets økonomiske interesser i den forstand at valg av andre forvaltere til andre betingelser ville gitt fondet høyere avkastning etter kostnader (selv om det ikke er revisors oppgave å overprøve en virksomhets forretningsmessige vurderinger innenfor gjeldende regelverk). Innvendingene mot avtalen syntes kanskje i større grad å være basert på moralsk indignasjon enn økonomisk analyse. Man kan mene mye om størrelsen på slike bonuser, men det er ikke Riksrevisjonens rolle å si hva som er for høyt når Stortinget ikke har noen mening om det. Den store bonusbelønningen kunne, tvert om, også sees som en indikasjon på at forvalteren hadde gjort en meget god jobb for staten.

Alternative funksjoner for Riksrevisjonen

Disse eksemplene viser at Riksrevisjonen til tider kritiserer forvaltningen med sviktende mandat og uttaler seg om forhold som Stortinget ikke har lagt noen føringer på, verken skriftlig eller muntlig. Det kan neppe sies å være innenfor et forvaltningsrevisjonsmandat. Den konstitusjonelle utfordringen i et system som baserer seg på "checks and balances" mellom statsinstitusjonene – og særlig mellom Stortinget og regjeringen – er å finne i en balansegang mellom gjensidig kontroll og demokratisk mandat. Problemet med Riksrevisjonen er at dens rolle lett kan bli å være en slags politisk overdommer gjennom forvaltningsrevisjonen, en rolle som ikke alltid har det nødvendige demokratiske mandatet.

Hvis det er slik at det er demokratiske problemer med rolleutøvelsen og med arbeidet til Riksrevisjonen, og det i en slik grad at det involverer interessekonflikter, må man spørre om det er andre funksjoner en riksrevisjon kan ha.

Det kan reises spørsmål ved om ikke etater og virksomheter som sorterer under departementene, som hovedregel burde forvaltningsrevideres av eksterne revisorer. Ekstern regnskapsrevisjon er hovedregelen for særlovselskaper, dvs de selskapene som har sin egen lov. Dette er selskaper som som regel opererer i et monopol eller i et spesielt marked, slik som Vinmonopolet AS, Folketrygdfondet og Innovasjon Norge. Riksrevisjonen har likevel hjemmel til å foreta forvaltningsrevisjon av disse selskapene. Spørsmålet er om ikke ordningen med ekstern revisjon også burde gjelde for forvaltningsrevisjonen av de forskjellige etatene som sorterer under departementene, som fortsatt kan være gjenstand for Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon. En fordel med en slik ekstern revisjon, er at man får et ansvarssubjekt, dersom kritikken ikke holder faglig mål, og man får en profesjonalisering av revisjonen. I tillegg vil slike eksterne revisorer selv være gjenstand for revisjon, noe tydeligvis Riksrevisjonen har blitt forskånet for. På denne måten kunne man reservere Riksrevisjonen for utviklingen av standarder og opplæring av forvaltningen isteden. Det er jo tross alt et formål at Riksrevisjonen skal bidra til å gjøre forvaltningen bedre.

Omlagging av rutiner og rapporteringsform

Det kan være uenighet om hva som skal anses for å være av "stor prinsipiell, økonomisk eller samfunnsmessig betydning", slik det heter i kommentarene til loven, men eksemplene som er fremvist her, gir grunn til å spørre om ikke man har gått den nedre grensen for denne vurderingen for nær. Særlig kan man spørre om ikke Riksrevisjonen i sin gjennomgang kunne vært mer tjent med å ikke forutsette et ideal om en perfekt forvaltning. Enhver virksomhet innebærer en viss operasjonell risiko, og feil vil alltid skje når man har med mennesker å gjøre. Operasjonell risiko, dvs risikoen for at det gjøres feil i forbindelse med virksomheten, vil være avhengig av flere forhold, og det er mulig å redusere feil til et absolutt minimum. En slik reduksjon vil imidlertid være enormt kostnadsdrivende for en offentlig virksomhet av en viss størrelse. Og i vurderingen av rapporteringen bør det legges til grunn at saker av prinsipiell interesse bør være de sakene hvor det er et forhold mellom sannsynlighet for feil og feilenes eventuelle konsekvenser. Kvaliteten av rutinene er av større interesse enn forekomsten av spredte feil, med mindre disse feilene nettopp relaterer seg til for dårlige rutiner og er *systematiske*. Eksempelvis vil det alltid være et visst antall feil ved behandlingen av selvangivelser foretatt av ligningsforvaltningen, men et mål om null feil vil kreve usannsynlige ressurser, noe en revisjon av ligningsforvaltningen må hensynta. Det er i et rettssikkerhetsperspektiv viktigere å ha en tilfredsstillende klageordning for selvangivelser enn et mål om null feil ved behandlingen av selvangivelser. Man kan spørre

hvor dyrt det ville ha vært å drive et feilfritt NAV eller ligningsvesen. Det betyr imidlertid ikke at man ikke skal rapportere om feil, eller viktigere, rapportere om skjevheter i antall feil mellom forskjellige NAV-kontorer, for å ta eksempelet videre.

Riksrevisjonen rapporterer i dag til Kontroll- og konstitusjonskomiteen. Det kan stilles spørsmål ved om dette er den mest hensiktsmessige kanalen. Riksrevisjonen rapporterer sjelden om forhold som er av relevans for vesentlige konstitusjonelle forhold; som regel er deres rapporter av vesentlig teknisk art, som egner seg best for den fagkomiteen som departementet sorterer under.

AVSLUTNING: Bør loven evalueres på nytt?

Riksrevisjonen er en av Stortingets viktigste organer for kontroll av regjering og forvaltning. Den utøver en særdeles mektig og viktig rolle i det moderne norske samfunnet. Den er også sjelden kritisert. Det kan tenkes at den manglende kritikken kan forklares ved at opposisjonen og Stortinget ikke har de nødvendige incentivene til å kritisere den største kritikeren av regjeringen, og at regjeringen vanskelig kan gå i rette med Riksrevisjonen uten implisitt dermed også å legge seg ut med dens oppdragsgiver, Stortinget. Mediene og offentligheten setter også stor pris på dens oppslag.

Men vårt samfunn er komplekst og høyt spesialisert. Det kreves stor grad av kompetanse for å ta stilling til hvorvidt virksomheter utøves på best mulig måte. Om ikke Riksrevisjonen skal vokse seg enda større for å imøtekomme denne utfordringen, er det grunn til å stille spørsmål ved om den ikke burde organiseres på en litt annen måte.

Man bør spørre seg om ikke Riksrevisjonen i realiteten bør konsentrere seg om sin kjernevirksomhet, nemlig regnskapsrevisjonen. Det er, som nevnt innledningsvis, ikke denne delen av kontrollen av forvaltningen vi diskuterer.⁸ Det er *forvaltningsrevisjonens* bevegelige mål og sterkt skjønnspregete forutsetninger som gjør at man kan stille spørsmål ved om det er et rimelig samsvar mellom de forutsetningene forvaltningen har for å utøve sin virksomhet og den kompetansen som Riksrevisjonen har for å ettergå denne virksomheten.

En ting er imidlertid utfordringene med en faglig sviktende kompetanse. Et annet forhold gjelder det politiske grunnlaget for kritikken. Når det fremføres kritikk på politisk grunnlag, for eksempel ved at Stortinget ikke har bevilget nødvendige midler for å oppnå eventuelle forutsetninger, får problemstillingene rundt forvaltningsrevisjon et alvorlig aspekt. Man kan for eksempel mene mye om at det er viktig at vinningskriminalitet oppklares, men det er opp til Stortinget å vurdere hvilken type kriminalitet det skal satses på å få oppklart. En kritikk av politiet på svake premisser bidrar til å flytte oppmerksomheten fra Stortinget til forvaltningen når Riksrevisjonen finner at slik type kriminalitet, isolert sett, bør oppklares i større grad. Når verken midler eller Stortingets vilje er klarere uttrykt enn det var i spørsmålet om oppklaringsprosenten til politiet, og det ikke er bevilget ekstra midler når vinningskriminalitetsmarkedet har endret seg dramatisk, er det først og fremst Stortinget som har ansvar for at oppklaringsprosenten er som den er. Å beskyldte politiet for ikke å gjøre jobben sin, bidrar til å dekke over dette ansvaret og de prinsippene som ligger til grunn for folkesuverenitetsprinsippet.

For at politikere skal kunne vurderes når de stiller til valg, må publikum ha adekvat og relevant informasjon. Å kritisere politiet for ikke å følge opp Stortingets flotte visjoner når det er Stortinget som eventuelt har sviktet, bidrar til å svekke publikums innsyn i Stortingets virksomhet. Slik sett kan Riksrevisjonen i verste fall være en trussel mot demokratiet ved at den legitimerer Stortinget der Stortinget heller bør utsettes for kritikk. Det er jo også uholdbart å kritisere forvaltningen for forhold som ikke er kritikkverdige, men som til og med muligens bør være gjenstand for ros.

Stortinget er Riksrevisjonens oppdragsgiver, og det gjenspeiles i resultatene til Riksrevisjonen. Det er sjelden

at Stortinget reagerer på urimelig eller forutsetningsløs kritikk fra Riksrevisjonen, og det er tilsvarende sjelden at Riksrevisjonen kritiserer Stortinget for ikke å følge opp pålegg til forvaltningen med nødvendige midler.

Er det en annen og bedre rolle som Riksrevisjonen kan spille? Etter vår mening bør hovedrollen til Riksrevisjonen være å arbeide for at forvaltningen blir bedre og heve kvaliteten på forvaltningens arbeidsmåter og metoder. Eller sagt på en annen måte: Riksrevisjonen bør bidra til at forvaltningen utøver så god forvaltningsskikk som mulig. Dette kan gjøres ved at man heller veileder forvaltningen i hvordan den bør utøve sin virksomhet der det er behov for dette, basert på analyser av forvaltningen. For eksempel vil en gjennomgang av skatte- og ligningsvesenet etter vår mening være bedre tjent med at man sammenligner de fem forskjellige regionene med hensyn til måloppnåelse, feilprosent og antall klager, for så sammen med ligningsforvaltningen å søke å finne hvor forbedringspotensialet ligger. Gjennom å bidra med en analyse- og kunnskapsbasert innfallsvinkel til de virksomhetene som Riksrevisjonen er satt til å revidere, vil man i større grad hjelpe forvaltningen. Slik samspillet mellom Riksrevisjonen og forvaltningen nå fungerer, er inntrykket at forvaltningen blir utsatt for enorme dokumentforespørsler basert på uklare og vage forespørsler, noe som hindrer forvaltningen å utføre sin vanlige virksomhet.

Særlig bør man unngå å legge urealistiske eller visjonsbaserte mål til grunn for forvaltnings-revisjonen. Dette er for det meste egnet til å skape negative konklusjoner som passer best for store presseoppslag. Det forvaltningen trenger, er ikke en som stadig er ute etter å lage oppslag, men en "kritisk samtalepartner" om hvordan man kan skape et bedre Norge. "Tillit er bra, men kontroll er bedre," var en gammel devise fra Lenin, men det spørres om ikke man bør se med samme kritiske blikk på den som på det meste av hva han sto for. Særlig fører mer kontroll til at departementene blir mer opptatt av etterrettelighet enn ledelse. Det er klart av forvaltningen skal være etterrettelig, men det er like klart at kontrollhensyn ikke må hindre en effektiv ledelse.

Som vi var inne på tidligere; mer kontroll fører til mer byråkrati og dermed har man en ond sirkel: man nedjusterer målene og ambisjonene, og man blir mer opptatt av formalia enn av realia. Mer byråkrati fører i sin tur til større arbeidsoppgaver for Riksrevisjonen, flere ansatte, mer kontroll og større oppdagelsesfrekvens av feil. Det er ikke slik et byråkrati skal fungere.

Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om ikke forvaltningsrevisjonen burde flyttes helt ut av Riksrevisjonens arbeidsfelt, og til en uavhengig etat, som for eksempel Direktoratet for økonomistyring. Ved å både ha oppgaver som er av regnskapsmessig og forvaltningsmessig art, lider Riksrevisjonen av det som i internasjonal forskning har blitt kalt for en institusjonell schizofreni⁹, ved at det er uklart hvilken rolle den spiller. Det er en grunn til at store børsnoterte selskaper må ha en ekstern revisor, som ikke er en del av selskapets vanlige rådgivere. Riksrevisjonen kan på mange måter sammenlignes med en rådgiver, ihverfall bør den være det, og den rollen er vanskelig å forene med en ekstern og nøytral regnskapsrevisjon. Slik er i alle fall ordningen for de store private selskapene, og vi ser ikke noen argumenter for at statens ordning skulle være en annen. Vi sier altså ikke at forvaltningen *ikke* skal evalueres, men det bør muligens skje på en annen måte enn den måten det skjer på i dag.

Avslutningsvis kan man spørre om hvem som reviderer Riksrevisjonen. Det er en virksomhet på 540 ansatte, med store budsjetter og omfattende mandater. Og Riksrevisjonen ser bare ut til å vokse. I 2011 hadde revisjonen 510 årsverk, i 2007 var tallet 495, i 2004 485 og i 1999 var det heller ikke beskjedne 391 årsverk. Forvaltes dette mandatet på den måten som Stortinget har vedtatt eller forutsatt da Stortinget i 2004 vedtok loven? Hvem vil påta seg den forvaltningsrevisjonen?

Den utføres nemlig ikke i dag, dvs. at vi har en vokter som ikke selv blir vaktet.

Det er bare åtte år siden lov og instruks om Riksrevisjonen ble vedtatt. Selv om det er klare tegn på at loven ikke etterleves som forutsatt, og at det derfor muligens ikke er loven det er noe galt med, kan det være på sin plass at loven og instruksjonen evalueres i sin helhet. Vi trenger en avklaring på om det er slik en sentral kontrollfunksjon av samspillet mellom Stortinget og regjeringen skal utøves.

Forfatter:

Notatet er skrevet av jurist og filosof i Civita, Morten Kinander. morten@civita.no

SLUTTNOTER

- 1 Lov og instruks om Riksrevisjonen – med kommentarer, s 12. http://www.riksrevisjonen.no/SiteCollectionDocuments/Vedlegg/Lov_og_instruks_om_Riksrevisjonen_med_kommentarer.pdf
- 2 Til alt overmål er det i dette tilfellet også organet selv – Riksrevisjonen – som har gitt de veiledende kommentarene til hvordan loven og instruksen skal anvendes ved å utgi retningslinjene for loven. Vanligvis utgis lovkommentarer av uavhengige eksperter. Det er vanskelig å se for seg at Konkurransetilsynet skal gi den autoritative fortolkningen av konkurranseloven. Men i dette tilfellet skjer altså nettopp det. Man skreddersyr sin egen lov, og man fortolker nærmere hvordan den skal forstås. Dette er selvfølgelig ingen formelle rettskilder, men gir ofte føringer på hvordan rettsanvendende etater forholder seg til loven.
- 3 http://www.riksrevisjonen.no/Revisjonsmetodikk/Forvaltningsrevisjon/Documents/Retningslinjer_for_forvaltningsrevisjon.pdf
- 4 Innst. S. nr. 136 (2003-2004)
- 5 <http://www.riksrevisjonen.no/Sider/hovedside.aspx>
- 6 Det som diskuteres i forbindelse med vinningskriminalitet, er hvorvidt bruk av DNA-registre vil øke oppklaringsprosenten, slik erfaringene fra Storbritannia viser. I Storbritannia gikk oppklaringsprosenten for vinningskriminalitet opp fra 14% til 45% på visse områder ved bruk av DNA-registre. Det er jo interessant å merke seg at Stortingets justiskomité tydeligvis er klar over at oppklaringsprosenten i Storbritannia er mye lavere enn den er i Norge.
- 7 Se Signe Pape, Jakten på avvik i normativt terreng. I: Stat & Styring. Årgang 2009, nr. 3, sidene 39-40.
- 8 Det er imidlertid ting å si om denne delen av Riksrevisjonens virksomhet også. Regnskapsrevisjonen har blitt utviklet til ikke bare å omfatte tradisjonell regnskapsrevisjon, men også «compliance-revisjon». Når riksrevisjonen finner feil i regnskapet, trenger ikke dette bety at regnskapet bryter med god regnskapsskikk, er ufullstendig e.l. Feilen kan være at de vedtak som er fattet og som gir grunnlag for en regnskapstransaksjon, er uriktige, for eksempel at de opplysningene vedtakene er tuftet på, viser seg å være ukorrekte ved nærmere ettersyn. Dette kan eksempelvis skje ved at en person bevisst har gitt uriktige opplysninger. Feilen kan også være at det uriktig er gitt avslag for eksempel på en ytelse. Selv om dette ikke er blitt en regnskapstransaksjon, blir dette tolket som at regnskapet ikke er ufullstendig. Problemet med dette er ikke at det avdekkes slike feil (det er tvert imot bra), men at Riksrevisjonen i sin kommunikasjon formidler at et regnskap ikke kan godkjennes. Dette tolkes da somt som at regnskapet rent regnskapsteknisk er feil, noe som slett ikke trenger være tilfelle.
- 9 Denis Saint-Martin, "Managerialist advocate or "control freak"? The Janus-faced Office of the Auditor General", *Canadian Public Administration*, Vol 47, 2004:121—40.