

Ståle Opedal  
og Helge Strand Østtveiten

# "Full kontroll"

En studie av kontroll- og tilsynsordningene  
i kommuner og fylkeskommuner



**NIBR**

Norsk institutt for by- og regionforskning

---

# Forord

Denne rapporten er en sluttrapportering fra prosjektet "Effektiv læring og demokratisk kontroll? En studie av kontroll- og tilsynsordningene i kommuner og fylkeskommuner". Prosjektet er finansiert av Norges forskningsråd, NFR, Program for forskning om Kommune-loven. Prosjektleder har vært Terje Kleven, NIBR. Rapporten er skrevet av Ståle Opedal (RF-Rogalandforskning fra 1.07.1999) og Helge Strand Østtveiten, NIBR.

Hensikten med prosjektet har vært å framskaffe forskningsbasert kunnskap om organiseringen og virkemåten til de folkevalgte kontrollutvalgene i norske kommuner og fylkeskommuner. Et viktig siktemål med kontrollutvalgene har vært å styrke den kommunale egenkontrollen ettersom den statlige kontrollen i noen grad er blitt redusert.

Resultater fra prosjektet er formidlet ved en rekke anledninger. Det er utarbeidet to notat som er framlagt på forskerseminarer arrangert av Program for forskning om Kommune-loven. Funn fra prosjektet er videre presentert på to landskonferanser arrangert av Norske Kommunerevisorerers Forbund (NKRF). Videre er funn blitt presentert på fylkesrevisor-konferanse i Sandefjord i 1999, i Forum for kontrollutvalg i Rogaland samme år, på flere årsmøter arrangert av kommunerevisorforeninger rundt om i landet og i Kommunal- og regionaldepartementet. Utover denne formidlingen er prosjektet presentert i Kommunal Rapport, i Kommunerevisoren og i tidsskriftet Stat & Styring.

Vi vil takke Norges Forskningsråd for godt samarbeid. En takk også til alle informantene i Kommunal- og regionaldepartementet, i Kommunenes Sentralforbund, i fylkeskommunene og i kommunene som har tatt seg tid til å svare på våre mange spørsmål.

Oslo, juni 2000

Arvid Strand  
Forskningsjef

# Innhold

Forord .....	1
Tabelloversikt .....	4
Figuroversikt.....	7
Sammendrag .....	8
Summary .....	12
<b>1</b> Kontrollutvalg i kommunalt og fylkeskommunalt styre .....	17
1.1 Innledning .....	17
1.2 Bakgrunnen for innføring av kontrollutvalg .....	17
1.2.1 Hvorfor: Legitimitetskrise og mindre statlig kontroll .....	17
1.2.2 Hvordan: Ny kommunelov og forskrifter.....	18
1.2.3 Kontrollordningene i de nordiske landene .....	21
1.3 En leserveiledning .....	22
<b>2</b> Begreper, perspektiver og datamateriale.....	24
2.1 Hva forstår vi med kontroll? .....	24
2.2 Hva forstår vi med læring?.....	25
2.3 Kontrollhandlinger som premiss for læring .....	26
2.3.1 Kontrollhandlinger og effekter av ny informasjon.....	26
2.4 Kontrollens handlingslogikk: Hvordan skapes effekter? .....	28
2.5 Hva kan gå galt?.....	30
2.6 Datakilder og metode .....	30
<b>3</b> Aktiviteten i kontrollutvalgene i kommunene.....	32
3.1 Innledning .....	32
3.2 Organiseringen av kontrollutvalgene i kommunene .....	32
3.3 Aktiviteter i kontrollutvalgene .....	34
3.3.1 Svak vridning fra regnskapsrevisjon til forvaltningsrevisjon.....	34
3.3.2 Hvilke kommuner får til forvaltningsrevisjon? .....	38
3.3.3 Vurderinger av forvaltningsrevisjon – "alle" vil ha mer .....	41
3.3.4 Antall møter og saker i 1998.....	42
3.3.5 Hvorfor har noen kommuner få møter og saker, mens andre har mange? ....	43
3.3.6 Hvilke sektorer er kontrollen rettet mot? .....	45
3.4 Uavhengighet og samarbeid i de kommunale kontrollutvalgene .....	47
3.4.1 Balansegang mellom to hensyn.....	47
3.4.2 Politikere ut, mellomledere og rådmann inn i kontrollutvalgsmøtene .....	48
3.4.3 Liten faglig ekstern bistand utenfor kommuneapparatet .....	50
3.4.4 Balansegang uten store problemer .....	50
3.4.5 Et uavhengig organ.....	51
3.4.6 Forholdet kontrollutvalget og revisjonen: David mot Goliat? .....	53
3.5 Deloppsummering .....	55
<b>4</b> Effekter av kontrollutvalgenes virksomhet i kommunene .....	56
4.1 Innledning .....	56

4.2	Kontrollutvalg og revisjon får gjennomslag for sine synspunkter .....	56
4.3	Effekter av kontrollutvalgets virksomhet .....	58
4.3.1	Generell styrking av kommunal egenkontroll .....	58
4.3.2	Klare effekter på regelkontroll .....	59
4.3.3	Få effekter på effektiviteten i kommunene .....	60
4.3.4	Styrket folkevalgt innflytelse over administrasjonen .....	62
4.3.5	Uklare effekter på politikktutformingen i kommunene .....	63
4.3.6	Uintenderte effekter: Innovasjonsfrykt .....	64
4.3.7	Ønsker for kontrollorganene .....	64
4.4	Problemområder og tiltak for å løse problemene .....	66
4.4.1	Problemområdene .....	66
4.4.2	Aktuelle tiltak for å møte problemene .....	66
4.5	Deloppsummering .....	68
5	Aktiviteten i kontrollutvalgene i fylkeskommunene .....	70
5.1	Innledning .....	70
5.2	Organisering av kontrollorganene i fylkeskommunene .....	70
5.3	Aktiviteter i kontrollutvalgene .....	71
5.3.1	Svak økning i omfanget av forvaltningsrevisjon .....	71
5.3.2	Sakenes sektortilknytning: Mye sentraladministrasjon og interne kontrollsaker .....	75
5.4	Kontrollutvalgene i fylkeskommunene og forholdet mellom uavhengighet og samarbeid .....	76
5.4.1	Dilemma mellom uavhengighet og samarbeid? .....	76
5.4.2	Kontrollutvalgenes eksterne kontakter: Mest rådmann og administrative ledere .....	77
5.4.3	Lite spenninger mellom uavhengighet og samarbeid .....	78
5.4.4	Revisor og kontrollutvalg - uavhengighet eller sammenveving? .....	79
5.5	Deloppsummering .....	80
6	Effekter av kontrollutvalgets virksomhet i fylkeskommunene .....	82
6.1	Innledning .....	82
6.2	Innflytelsen til kontrollutvalget og revisjonen .....	82
6.3	Effekter av kontrollutvalgets virksomhet .....	83
6.3.1	Effekter på rettssikkerheten i fylkeskommunene .....	85
6.3.2	Effekter på effektiviteten i fylkeskommunene .....	85
6.3.3	Effekter på politisk kontroll i fylkeskommunene .....	86
6.3.4	Effekter på politikktutformingen i fylkeskommunene .....	86
6.3.5	Ikke-intenderte effekter av kontrollutvalgenes aktiviteter .....	87
6.3.6	Hvordan bør kontrollutvalget fungere? .....	87
6.4	Problemfelt og aktuelle tiltak for videreutvikling av kontrollutvalget .....	88
6.5	Deloppsummering .....	91
7	Hovedfunn og vegen videre for kontrollutvalgene .....	93
7.1	Den kommunale og fylkeskommunale egenkontrollen er styrket .....	93
7.2	Forståelsesrammer – læring, politisk markering eller institusjonell tilpasning? .....	98
	Litteratur .....	100
	Vedlegg 1 Tabeller til kapittel 3 .....	103
	Vedlegg 2 Spørreskjemaer .....	105
	Vedlegg 3 Informantoversikt .....	116

## Tabelloversikt

Tabell 3.1	<i>Utvikling over tid i omfanget av saker fra 1993 til 1997. Prosent, absolutte tall i parentes. N = 2314 (antall saker).....</i>	36
Tabell 3.2	<i>Utvikling over tid i omfanget av saker i ni byer fra 1993 til 1997. Prosent, absolutte tall i parentes. N = 1210 .....</i>	37
Tabell 3.3	<i>Utvikling over tid i omfanget av saker i mindre kommuner fra 1993 til 1997. Prosent, absolutte tall i parentes. N = 1104 .....</i>	37
Tabell 3.4	<i>Prioritering av regelkontroll versus vurderinger av regler for å sikre effektiv ressursbruk. Relativ fordeling, absolutt fordeling i parentes .....</i>	38
Tabell 3.5	<i>Analyse av variasjon i årsverksinnsatsen innen forvaltningsrevisjon i 1998.....</i>	40
Tabell 3.6	<i>Bør regnskapsrevisjon og revisjon av den interne administrative kontrollen få større eller mindre vekt? Relativ fordeling, absolutt fordeling i parentes .....</i>	42
Tabell 3.7	<i>Antall møter og saker i kontrollutvalgene i 1998 etter kommuner. Relativ og absolutt fordeling. N = 128.....</i>	43
Tabell 3.8	<i>Analyse av antall møter i kontrollutvalgene i 1998 .....</i>	44
Tabell 3.9	<i>Analyse av antall saker i kontrollutvalgene i 1998 .....</i>	45
Tabell 3.10	<i>Utviklingen i sektortilknytning for sakene i kontrollutvalgene fra 1993 fram til 1997. Relative tall, absolutte tall i parentes. N = 2089.....</i>	46
Tabell 3.11	<i>Vektlegging av kontrolloppgaver mot politiske versus administrative organ. Relativ fordeling, absolutt fordeling i parentes .....</i>	47
Tabell 3.12	<i>Eksterne aktører som deltok på møter i kontrollutvalgene i kommunene 1993,1994, 1997. Relative tall, absolutte tall i parentes. N = 303 (antall møter med hver av de eksterne gruppene til stede) .....</i>	48
Tabell 3.13	<i>Vurdering av betydningen ulike kontaktpunkter har for kontrollutvalgets virksomhet. Relativ fordeling, absolutt fordeling i parentes .....</i>	49
Tabell 3.14	<i>Vurdering av betydningen ulike kontaktpunkter har for revisjonens virksomhet. Relativ fordeling, absolutt fordeling i parentes .....</i>	50
Tabell 3.15	<i>Vurderinger av forholdet mellom uavhengighet og samarbeid i forholdet mellom kontrollutvalg/revisjon og kommunen. Relativ fordeling, absolutte tall i parentes .....</i>	51
Tabell 3.16	<i>Vurderinger av kontrollutvalgenes uavhengighet. Relative andeler, absolutte tall i parentes .....</i>	52
Tabell 3.17	<i>Grad av innflytelse fra eksterne organer/aktører over kontrollutvalgets virksomhet. Relativ fordeling, absolutte tall i parentes.....</i>	52
Tabell 3.18	<i>Vurderinger av forholdet mellom kontrollutvalget og revisjonen. Relativ fordeling, absolutt fordeling i parentes.....</i>	53
Tabell 3.19	<i>Innflytelsen fra kommunestyret og revisjonen over kontrollutvalgets virksomhet. Relativ fordeling, absolutt fordeling i parentes .....</i>	54
Tabell 4.1	<i>I hvilken grad kontrollutvalget/revisjonen lykkes med å få sine synspunkter og merknader akseptert innen følgende instanser og grupperinger. Relative tall, absolutte tall i parentes.....</i>	57

Tabell 4.2	<i>I hvilken grad vil du si at kontrollutvalget/revisjonen lykkes med å få sine synspunkter og merknader akseptert innen følgende instanser og grupperinger. Gjennomsnittstall. ....</i>	58
Tabell 4.3	<i>Effekter av kontrollutvalgene i kommunene på rettssikkerheten. Relativ fordeling, absolutte tall i parentes. ....</i>	59
Tabell 4.4	<i>Andre virkninger av virksomheten i kontrollutvalgene. Gjennomsnittstall. ....</i>	60
Tabell 4.5	<i>Effekter av kommunenes kontrollutvalg og revisjon på effektiviteten i tjenesteproduksjonen. Relativ fordeling, absolutte tall i parentes. ....</i>	61
Tabell 4.6	<i>Virkninger av virksomheten i kontrollutvalgene. Gjennomsnittstall. ....</i>	61
Tabell 4.7	<i>Effekter av kommunenes kontrollutvalg på den politiske kontrollen av administrasjonen. Relativ fordeling, absolutte tall i parentes. ....</i>	63
Tabell 4.8	<i>Effekter av kommunenes kontrollutvalg på politikkutformingen. Relative andeler, absolutte tall i parentes. ....</i>	63
Tabell 4.9	<i>Oppfatninger om hvordan kontrollutvalget/revisjonen bør fungere. Relativ fordeling, absolutte tall i parentes. ....</i>	65
Tabell 4.10	<i>Respondentenes vurderinger av hvilke utfordringer som kontrollutvalget og revisjonen står overfor. Relativ fordeling, absolutte tall i parentes. ....</i>	66
Tabell 4.11	<i>Respondentenes vurdering av ulike tiltak for å videreutvikle kontrollutvalget og revisjonen. Relativ fordeling, absolutte tall i parentes. ....</i>	67
Tabell 5.1	<i>Utvikling over tid i omfanget og type saker som kontrollutvalgene behandlet i årene 1993, 1994, 1997, i prosent. Antall saker i parentes. ....</i>	72
Tabell 5.2	<i>Kontrollorganenes prioritering av regelkontroll versus vurderinger av om reglene og rutinene er hensiktsmessige. Relativ fordeling, absolutt fordeling i parentes. ....</i>	74
Tabell 5.3	<i>Respondentenes vurdering av om følgende revisjonsoppgaver bør får større eller mindre vekt enn i dag. Relativ fordeling, absolutte tall i parentes. ....</i>	75
Tabell 5.4	<i>Utvikling over tid i type saker som kontrollutvalgene behandlet i årene 1993, 1994, 1997, i prosent. Antall saker i parentes. ....</i>	75
Tabell 5.5	<i>Oversikt over hvem som deltok på kontrollutvalgets møter i 1993, 1994 og 1997 (antall møter med deltakelse fra nevnte aktører). ....</i>	77
Tabell 5.6	<i>Respondentenes syn på forholdet mellom uavhengighet og samarbeid mellom kontrollorganene og fylkeskommunen for øvrig. Relativ fordeling, absolutte tall i parentes. ....</i>	78
Tabell 5.7	<i>Hvilken innflytelse følgende instanser oppfattes å ha på kontrollutvalgets virksomhet. Relativ fordeling, absolutte tall i parentes. ....</i>	80
Tabell 6.1	<i>I hvilken grad kontrollutvalget og fylkesrevisjonen lykkes med å få sine synspunkter og merknader akseptert innen følgende instanser og grupperinger. Relative tall, absolutte tall i parentes. ....</i>	83
Tabell 6.2	<i>Respondentenes vurdering av hvilke effekter kontrollutvalget og fylkesrevisjonen har på virksomheten i fylkeskommunene. Relativ fordeling, absolutte tall i parentes. ....</i>	84
Tabell 6.3	<i>Oppfatninger om hvordan kontrollutvalget og fylkesrevisjonen bør fungere (relativ fordeling, absolutte tall i parentes). ....</i>	88
Tabell 6.4	<i>Respondentenes vurderinger av hvilke utfordringer som kontrollutvalget og fylkesrevisjonen står overfor. Relativ fordeling, absolutte tall i parentes. ....</i>	89
Tabell 6.5	<i>Respondentenes vurdering av ulike tiltak for å videreutvikle kontrollutvalget og fylkesrevisjonen. Relativ fordeling, absolutte tall i parentes. ....</i>	90

Tabell 7.1	<i>Sammenligning av institusjonelle forhold mellom kommuner som ikke har forvaltningsrevisjon og kommuner som har mye forvaltningsrevisjon i 1998. Relativ og absolutt fordeling. ....</i>	94
------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

---

## Figuroversikt

Figur 2.1	<i>Modell for faser i læringsprosessen i organisasjoner</i> .....	25
Figur 2.2	<i>Forholdet mellom effekter av kontrollhandlinger og hva som tilbakeføres av informasjon og hvem som mottar informasjonen</i> .....	27
Figur 2.3	<i>Handlingslogikk fra organisering av kontrollorganene til effekter og resultat av kontrollorganenes virkemåte</i> .....	29
Figur 3.1	<i>Fordeling av årsverk i kommunene i 1998 fordelt på regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon, administrativ kontroll og interne saker i revisjonen. N = 130</i> .....	35
Figur 3.2	<i>Bør forvaltningsrevisjon få større eller mindre vekt – revisjonens syn. N=126</i> .....	41
Figur 3.3	<i>Bør forvaltningsrevisjon få større eller mindre vekt – synet til ordfører, rådmann, kontrollutvalgsledere. N=540</i> .....	42
Figur 5.1	<i>Fordelingen av årsverksinnsatsen i fylkesrevisjonene på regnskapsrevisjon, revisjon av internkontrollen og forvaltningsrevisjon</i> .....	73



# Sammendrag

*Ståle Opedal og Helge Strand Østtveiten*

## **"Full kontroll?"**

En studie av kontroll- og tilsynsordningene i kommuner og fylkeskommuner  
NIBR prosjektrapport 2000:10

Med ny kommunelov fra 1.1.1993 ble det stilt krav til alle kommuner og fylkeskommuner om å opprette folkevalgte kontrollutvalg. I samarbeid med revisjonen skulle kontrollutvalget sørge for en mer effektiv kontroll ved hjelp av mer forvaltningsrevisjon (vurdering av ressursbruk og måloppnåelse). Disse tiltakene for å bedre kontrollen i kommunene og fylkeskommunene ble tolket inn i en større reformprosess der det kommunale selvstyret skulle styrkes, og den statlige kontrollen tones ned. Kommunene og fylkeskommunene skulle formelt få større frihet, men de måtte akseptere at staten stilte krav til bedre egenkontroll for å hindre at større frihet førte til feilaktige vedtak, misligheter, økonomiske problemer og mindre rettssikkerhet for lokalbefolkningen.

I denne rapporten undersøker vi om kontrollutvalgene har bidratt til å styrke kommunenes og fylkeskommunenes egenkontroll. For å kunne svare på denne hovedproblemstillingen har vi tatt utgangspunkt i kommunelovens forutsetninger når det gjelder virkemåten til kontrollutvalget og revisjonen. Vi har sammenfattet disse på denne måten:

- Kontrollutvalget og revisjonen bør bruke mer av ressursene på forvaltningsrevisjon
- Kontrollutvalget og revisjonen bør være uavhengige og nøytrale organ, som også kan fungere som rådgivere overfor beslutningstakerne i kommuner og fylkeskommuner
- Kontrollutvalget og revisjonen bør bidra til å effektivisere den kommunale og fylkeskommunale virksomheten
- Kontrollutvalget og revisjonen bør bidra til at de ansatte i kommuneadministrasjonen og politikerne følger gjeldende regler og rutiner
- Kontrollutvalget og revisjonen bør bidra til å styrke politikernes kontroll med kommuneadministrasjonens iverksetting av politiske vedtak
- Kontrollutvalget og revisjonen bør bidra i utvikling og forbedring av regler, rutiner og organisering i kommuner og fylkeskommuner.

Formålet med dette prosjektet har vært å få kunnskap om hvordan kontrollutvalget og revisjonen har utviklet seg på 1990-tallet i lys av forutsetningene nevnt over. Prosjektet har vært finansiert av Norges forskningsråd og dette er sluttrapporten fra prosjektet.

### **Hovedfunn I: Økt aktivitet på tradisjonelle områder, men lite forvaltningsrevisjon**

Analysen viser at aktivitetsnivået i kontrollutvalgene, målt i antall saker, økte i perioden 1993-97 i kommunene og i fylkeskommunene. Kontrollutvalget har først og fremst virket vitaliserende på de mer tradisjonelle kontrolloppgavene som regnskapsrevisjon og

regelkontroll. I mindre grad har kontrollutvalget og revisjonen maktet å vri mer av ressursene fra regnskapsrevisjon til forvaltningsrevisjon. I gjennomsnitt gikk 12,5 prosent av revisorårsverkene i 1998 med til forvaltningsrevisjon i kommunene. I fylkeskommunene var andelen litt høyere; i gjennomsnitt 20 prosent. Andelen varierer imidlertid sterkt fra null til 40 % forvaltningsrevisjon i kommunene og mellom seks og 35 % i fylkeskommunene. I arbeidet med forvaltningsrevisjon er det klare avvik mellom den rolle politikere, byråkrater og kontrollører mener at kontrollutvalget og revisjonen bør ha, og den faktiske rolle de spiller: "Alle vil ha mer, men de får det ikke helt til."

Kommuner som lykkes med å utvikle forvaltningsrevisjon, er kommuner som har samfunnsfaglig/juridisk kompetanse i revisjonen, og kommuner som har en egen avdeling/seksjon for forvaltningsrevisjon. Andre forhold som sammensetningen av kontrollutvalget ("veteraneffekten") og kommunestørrelse, ser ikke ut til å ha samme betydning. Det er ikke gjennomført analyser av fylkeskommunene under dette punktet.

Kontrollutvalgene i kommuner og fylkeskommuner har primært sitt fokus rettet mot det som skjer i "rådhuset". De tillegger kontakt med grupper utenfor rådhuset som media, publikum og interessegrupper, klart mindre betydning. Politikerne i kommunestyre og fylkesting ble på 1990-tallet i mindre grad invitert til å delta på møter i kontrollutvalgene. I kommunene ble rådmenn og mellomledere hyppigere gjester, men i fylkeskommunene var det særlig mellomledere i administrasjonen som i økende grad ble invitert.

Kontrollutvalget har klart å innta en uavhengig rolle i kommunene og fylkeskommunene. Vår antakelse om et spenningsforhold mellom uavhengighet på den ene siden og samarbeid med beslutningssystemet i kommunene og fylkeskommunene på den andre, får dermed liten støtte. Oppfatningen er at samarbeid mellom kontrollorganene og kommunen/ fylkeskommunen gir klare fordeler i form av innflytelse uten at samarbeidet fører til redusert uavhengighet og større medansvar. Kontrollutvalget kan gjøre begge deler: Både være selvstendig og samarbeide.

Undersøkelsen viser at revisjonen har stor innflytelse på virksomheten i kontrollutvalget. I dette forholdet er det revisjonen i kraft av fagkunnskap og personellressurser som i stor grad setter dagsorden for kontrollutvalgene. Selv om revisor har mye å si for virksomheten i kontrollutvalget er det ikke snakk om et rent asymmetrisk maktforhold der kontrollutvalget kun "strør sand" på forslagene fra revisjonen. Det synes heller ikke å være mye konflikt mellom kontrollutvalget og revisjonen.

## **Hovedfunn II: Egenkontrollen styrket i kommunene og fylkeskommunene**

Et hovedfunn når det gjelder effekter av kontrollutvalgets virksomhet er at kontrollutvalgene har medvirket til å styrke kommunenes og fylkeskommunenes egenkontroll. Det er den tradisjonelle regnskaps- og regelkontrollen (avvikskontrollen) som er styrket. I et læringsperspektiv kan dette ses som en form for enkeltkretslæring. Kontrollorganene blir som termostaten. De slår seg på når noe går galt. Vi tolker dette dithen at rettssikkerheten i kommunene og fylkeskommunene er styrket. De ansatte i kommunene og fylkeskommunene er blitt mer lojale overfor gjeldende regler og rutiner. Dels skjer dette gjennom de saker kontrollutvalget og revisjonen tar opp (sluttkontroll), dels i form av antaserte reaksjoner blant de ansatte. De vet at kontrollorganene eksisterer og søker å følge regler og rutiner for å unngå å havne i deres søkelys (forebyggende effekt). Kontrollutvalgets rolle som "ris bak speilet" kombinert med fokuset på avvikskontroll, kan imidlertid også ha utilsiktede effekter. Innovativt arbeid for å utvikle organisasjonen, som også inneholder elementer av å prøve og feile, kan føre til så sterke negative sanksjoner at byråkratene holder seg vekk fra dette.

Kontrollutvalgene ser også ut til å ha styrket politikernes kontroll med administrasjonens iverksetting av politiske vedtak. De politisk sammensatte kontrollutvalgene har tilført det politiske miljø økt kompetanse i kontrollarbeid. Politikerne har også fått bedre innsikt i den administrative virksomhet. Mange peker på at kontrollutvalget er blitt politikernes "brohode" inn i administrasjonen. Dette synes å sikre god gjennomslagskraft i forhold til kommune- og fylkesadministrasjonen. Styrket politisk kontroll og bedre rettssikkerhet kan bidra til å styrke kommunenes og fylkeskommunenes legitimitet.

Kontrollutvalgene synes å spille en nokså beskjeden rolle i forhold til effektivisering og organisasjonsutvikling i kommunene og fylkeskommunene. Kontrollarbeidet synes ikke å ha ført til mer kostnadseffektiv ressursbruk og mer formåls effektive tjenester. Heller ikke kommuner som har mer forvaltningsrevisjon enn andre, utmerker seg spesielt på disse områdene. Den svake økningen i forvaltningsrevisjon over tid tyder på at etablerte forestillinger om hva som er "god" kontroll i noen grad er blitt adoptert og videreført av "nyskapingen" kontrollutvalget. Det gjør seg gjeldende en form for institusjonell tilpasning eller treghet. Dette til tross for at de formelle endringsimpulsene går i retning av mer forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjonen med sitt større innslag av skjønn og en mer samfunnsfaglig arbeidsmetodikk, synes ikke å ha oppfylt de institusjonaliserte standardene for gyldig kunnskap slik de i lang tid er blitt definert gjennom revisjonens arbeidsmetodikk. Resultatet av dette er at regnskapsrevisjonen reproduseres som den dominerende aktivitetsformen også i de nye kontrollutvalgene. Fortida avgjør i stor grad hva kontrollorganene steller med selv om staten har bestemt noe annet.

Kontrollutvalgene spiller videre en nokså beskjeden rolle i forhold til politikuttformingen i øvrige folkevalgte organer i kommunene og fylkeskommunene. Kommunestyret og fylkestinget synes i begrenset grad å bruke informasjonen fra kontrollorganene til å stake ut kursen eller endre kurs. Vi har funnet få eksempler på at kontrollorganene har bidratt med informasjon som har ført til at politikerne har forkastet gamle lærdommer og korrigert kursen i takt med en endret virkelighetsforståelse (dobbeltkretsløring).

Dette bringer oss over på det mer generelle spørsmålet om hvordan kontrollutvalget og fylkesrevisjonen kan videreutvikles. Det kan tenkes tre scenarier for den videre utviklingen av kontrollorganene. Vi har kalt dem (i) "back to basics", (ii) "ominnredning", og (iii) "markedsløsningen". Ingen av de tre løsningene er "riktige", men de kan illustrere noen av de valgalternativer som beslutningstakerne har i det videre arbeidet med å utvikle kontrollordningen i lokal og regional forvaltning.

1. *"Back to basics."* Ett alternativ er å la kontrollutvalget og revisjonen i større grad få konsentrere seg om det de kan best, nemlig regnskapsrevisjon og revisjon av den interne kontrollen. Dette er oppgaver med en klar historisk forankring og som gjennomgår stadig metodiske forbedringer slik at den blir mer effektiv. Som vi har sett, har kontrollutvalgene primært virket vitaliserende på disse revisjonsoppgavene. De står også helt sentralt for å sikre kommunene og fylkeskommunene mot feil, misligheter og underslag. Et annet argument for dette scenariet er at selve ideen om forvaltningsrevisjon, ikke nødvendigvis er en god ide. Det kan tenkes at problemet med å utvikle forvaltningsrevisjonen er av grunnleggende karakter - at det handler om en arbeidsform som ikke passer overens med kommunen som politisk organisasjon. Forvaltningsrevisjonens evaluering av oppnådde resultater kan sies å inngå som et ledd i målstyringskonseptet – et konsept flere forskere hevder bryter med politikken egenart. Kravet om å etablere klare politiske mål er vanskelig å realisere. Politiske beslutninger tas gjerne på grunnlag av kompromisser, og av kompromisser blir det sjelden klare mål, men signaler som må tolkes. Får ikke kommunene og fylkeskommunene til sitt mål- og resultatstyringssystem, vil det også være vanskelig

å få til forvaltningsrevisjonen. I praksis vil dette alternativet bety en tilbakevending til opplegget med regnskaps- og desisjonsutvalg.

2. "*Ominnredning*." Et annet alternativ er å stimulere til økt forvaltningsrevisjon gjennom "ominnredning" i kontrollapparatet - det vil si organisatoriske endringer internt i revisjonen og kontrollutvalget. Her er det fire tiltak som har relativt høy legitimitet både blant politikerne, byråkratene og kontrollørene i kommunene og fylkeskommunene. Det første er å *rekruttere* bredere kompetanse til revisjonen. Samfunnsvitenskapelig og juridisk kompetanse ser ut til å stimulere til mer forvaltningsrevisjon. Det andre er sterkere *spesialisering* i form av å opprette seksjoner/avdelinger for forvaltningsrevisjon og de andre revisjonsoppgavene. For å få til en effektiv spesialisering er det sannsynligvis også en fordel med *større kommune-/distriktsrevisjoner og fylkesrevisjoner*. Til sist kan mer *opplæring* av kontrollørene gjøre dem bedre i stand til å håndtere forvaltningsrevisjon.
3. "*Markedsløsningen*." Konkurransetsetting av revisjonsoppgavene er det mest radikale alternativet. Det henter mest støtte hos (fylkes-)rådmann og administrativ ledelse i kommunene og fylkeskommunene, og går ut på å overlate kommunal og fylkeskommunal revisjon til private og eventuelle kommunale revisjonsfirmaer. I en slik modell kan kontrollutvalget ha en *bestillerfunksjon*, slik de folkevalgte revisorene har det i Sverige og Finland. Gjennom presise kravspesifikasjoner i forbindelse med anbudskonkurranse kan kontrollutvalgene søke å presse opp andelen forvaltningsrevisjon. Dette alternativet er det mest kontroversielle av de tre alternativene. Det er betydelig uenighet blant de vi har spurt om konkurransetsetting er et godt alternativ eller ikke.

Datamaterialet tillater ikke at vi kan ekskludere noen av disse framtidsscenariene. Vi kan si at jo lenger tid det går uten tydelige tegn på at kontrollorganene tar i bruk forvaltningsrevisjon i en helt annen skala enn ved tusenårsskiftet, jo mer fornuftig virker det å ta i bruk mer radikale tiltak skissert i det første og tredje scenariet.

### **Datakilder og metode**

Datakildene som er brukt i dette prosjektet kan kort sammenfattes på denne måten:

- Ca. 50 *intervjuer* med politiske og administrative ledere, samt revisor og kontrollutvalgsleder i 5 utvalgte kommuner og 2 fylkeskommuner.
- *Dokumentstudie* av 3 300 saker basert på sakslistene og møteprotokoller fra samtlige møter i kontrollutvalgene i 39 kommuner og 9 fylkeskommuner for årene 1993, 1994 og 1997.
- *Spørreskjemaundersøkelser* i alle fylkeskommunene og i et tilfeldig utvalg på 150 kommuner. Kommunene er representative med hensyn til kommunestørrelse. Svarprosenten i kommunene var 69 %, mens den var 83 % i fylkene.
- *Ikke-deltakende observasjon* av ett møte i kontrollutvalgene i 5 av kommunene.

Resultatene fra intervjuene, observasjonene og en mindre dokumentstudie er rapportert i et tidligere notat (Opedal og Østtveiten 1998). Denne sluttrapporten baserer seg primært på en betydelig utvidet dokumentstudie (sammenlignet med forstudien) og på spørreskjemaundersøkelsene. Spørreskjemamaterialet er beskrevet ved frekvensfordelinger og analysert ved hjelp av regresjonsmodeller og T-tester.

# Summary

*Ståle Opedal and Helge Strand Østtveiten*

## "In control?"

A study of the control regimes in Norwegian municipalities and counties.  
NIBR report 2000:10

When the new Local Government Act came into force on 1 January 1993, Norway's municipalities and counties were required to set up supervisory bodies known as control committees. Persons serving on these committees were to be elected by local and county councils. The intention was that the control committee, working in co-operation with the audit department, would put in place a more efficient regime of supervision and surveillance by enhancing performance auditing (i.e., evaluation of resource use and results achieved). These measures became fused with a wider reform process aimed at strengthening local government autonomy and diminishing central government control. In return for this increased measure of freedom, the municipal and county councils were required to improve their internal monitoring procedures to prevent imprudent resolutions, misconduct, economic problems, and deterioration of the inhabitants' legal safeguards.

In this report, we ask if the control committees have helped to reinforce internal auditing in the municipalities and counties. We took as our point of departure the premises in the Act relating to the *modus operandi* of the control committees and auditors. We itemised these premises as follows:

- The control committee and the auditors should use more of their resources on performance auditing.
- The control committee and the auditors should be independent and neutral, and capable of acting in a consultative capacity for local and county government decision-makers.
- The control committee and the auditors should assist in streamlining municipal and county activities.
- The control committee and the auditors should make efforts to ensure that administrative officers and politicians in the municipalities adhere to relevant regulations and routines.
- The control committee and the auditors should contribute in strengthening political supervision of the implementation by local government administration of decisions by political bodies.
- The control committee and the auditors should assist in the development and improvement of regulations, routines, and organisation in municipalities and county municipalities.

The aim of the present project was to acquire information concerning the ways in which the control committees and auditing bodies have developed during the Nineties in light of

---

the above-mentioned premises. The Research Council of Norway funded the project, and this is the final report.

#### Key finding no 1: Increased activity within traditional areas, but little performance auditing

The analysis shows that the activity of the control committees, quantified in terms of caseload, increased during the years 1993–97 in the municipalities and counties. The control committee has invigorated traditional monitoring functions such as financial auditing and supervision of compliance with rules and regulations. The control committees and the auditing bodies have had less success in transferring resources from financial auditing to performance auditing. On average, 12.5 per cent of the man/years devoted to auditing in 1998 went to performance auditing in the municipalities. In the counties, this proportion was somewhat higher showing an average of 20 per cent. However, the proportion allotted to performance auditing varies considerably – from 0 to 40 per cent in the municipalities and 6 to 35 per cent in the county municipalities. In work performed on performance auditing, the gap between what the politicians, civil servants, and comptrollers believe should be the role of the control committee and the auditing body, and the actual practice of these two bodies is quite wide:

Everyone wants more, but they don't have much success in getting it.

The municipalities which have been successful in developing a performance audit have had the benefit of personnel trained in the social sciences or law in the audit department or they have had a special department/section for performance auditing. Other factors, such as the composition of the control committee (the "veteran effect") and the size of the municipality, do not appear to be equally important. The county municipalities were not included in this part of the analysis.

The county and municipal control committees mostly concentrate their attention on what is going on within the precincts of the "town hall". Contact with groups outside the town hall such as the media, the public, and interest groups is accorded much less weight. During the Nineties, local and county council politicians were less likely to be invited to attend meetings of the control committees. In the municipalities, the chief municipal administrators and middle managers became frequent guests, while at the county level it was the middle managers in the administration that were invited to take part more and more often.

The control committee has succeeded in creating an independent position for itself on both local government levels. There is little evidence to validate our initial assumption that a tense relationship would prevail between independence on the one hand and working together with the local and county government decision-making system, on the other. The popular view is that co-operation between the supervisory bodies and the municipality/county has resulted in clear benefits in the form of influence without diminished independence or more co-responsibility. The control committee manages to do both: collaborate and retain its independence.

The study shows that the auditing body exerts a considerable influence on the activities of the control committee. Of the two, it is the auditing body that tends to set the control committees' agenda by virtue of its expertise and personnel resources. Even though the auditor wields considerable influence over the activities of the control committee, we are not speaking of a totally asymmetric relationship in which the control committee simply "rubber stamps" proposals issued by the auditors. Nor does the level of conflict between the control committee and the auditors appear to be noticeably high.

## Key finding no 2: Internal auditing strengthened in local and county government

A second finding with regard to the *impact* of the activities of the control committees is that the committees have enhanced the internal auditing at both local government levels. Here it is the established functions of financial auditing and rules and regulations compliance control (non-compliance analysis) that have benefited. In a learning perspective, this is as a form of single-circuit learning. The supervisory bodies act like a thermostat, moving into gear when something goes wrong. We take this to mean a strengthening of inhabitants' legal safeguards in the municipalities and counties. Local government employees at local and county levels comply with the rules and follow routines more closely than before. This takes place partly through the issues the control committee and the auditing department choose to address (final control), and partly through anticipatory behaviour on the part of the staff. They know of the existence of the supervisory bodies, and try to keep to regulations and procedures to avoid attracting unwanted attention (preventative effect). The control committee's role as a "cane in the corner", combined with its focus on non-compliance control may, however, produce certain *unintended effects*. Initiatives and ideas aimed at improving the organisation, which will always contain elements of trial and error, may give rise to negative sanctions of such severity that administrative officers prefer to keep quiet.

The control committees do seem to have strengthened the *control wielded by the politicians* over the implementation of political resolutions by the administration. The politically made up control committees have injected the political milieu with an added capacity to exert control. Politicians have developed a better understanding of administrative procedures. Many have pointed out that the control committees represent the politicians' "gateway" into the administrative enclave. This would appear to facilitate a good measure of political influence within the municipal and county administrations. Enhanced political control and improved legal security will probably add to the legitimacy of local and county government.

In relation to *streamlining and organisational improvement*, the control committees appear to be playing a less dynamic role. Supervision and surveillance does not appear to have resulted in a more cost-effective application of resources or in more streamlined services. Even the municipalities with more performance auditing than others are no more active in these areas. The weak development overall of performance auditing suggests that entrenched ideas on what "good" supervision is supposed to be, to some degree have been taken on board and perpetuated by the "newfangled" control committees. This is a form of *institutional adaptation*, or inertia, in spite of the fact that the official impetus to change weighs more heavily in the direction of a greater preponderance of performance auditing. Performance auditing, with its greater breadth of discrimination and sociological working methods, does not appear to have fulfilled the institutionalised standards for relevant knowledge as defined over time by auditing procedures and working methods. The result is that the financial audit continues to prevail as the predominating form of activity in the new control committees. The past determines vary largely what the control committees do today despite the central authorities determining otherwise.

In addition, the control committees play a rather modest role in relation to the *development of policies* in other popularly elected bodies in the municipalities and county municipalities. The local and county councils do not appear to avail themselves of information provided by the supervisory bodies to plot destinations or adjust bearings to any great extent. We have found few instances of such information resulting in politicians discarding old precepts, and changing course in line with a modified perception of reality (double-circuit learning).

---

This brings us to the more general question concerning the control committees and county audit may be developed. Three potential scenarios may be envisaged. We call them (i) *Back to Basics*; (ii) *Rearranging*; and (iii) *The Market Solution*. None of them are the "correct" solution, but they do illustrate some of the choices available to politicians in their efforts to develop supervision and surveillance systems in local and regional government administration.

1. *Back to Basics*: One alternative would be to let the control committees and the auditing departments concentrate on what they do best, namely financial auditing and reviewing the internal control. These tasks are long established, they are under constant review as regards methodology, and are thus becoming increasingly effective. As we have seen, the control committees had an energising effect primarily on these areas. They are also key components of the effort to guard against mistakes, malpractice, and embezzlement. A further argument in favour of this scenario is that the actual idea of a performance audit is not necessarily a good one. It might be that the problems encountered in developing a performance audit are of a quite fundamental nature, i.e., that what we are dealing with is a form of work that just does not suit the municipality as a political organisation. The performance auditing of goals achieved could be said to be part of the concept of management by objectives – a concept some researchers maintain is at variance with the essential nature of politics. The need to establish clear-cut political goals is difficult to fulfil because political decisions are generally reached by means of compromises and compromising tends to generate signals in need of further interpretation rather than clearly defined political objectives. If local and county government's system of management by goals and achievements proves unsuccessful, it will also be difficult to establish performance auditing successfully. In practice, this alternative will mean a return to the old system of accounting and decision committees.
2. *Rearrangement*: A second alternative consists of fostering more performance auditing by "rearranging" the control apparatus, that is, by making organisational changes *within* the auditing department and the control committee. There are four elements here, all of which are considered relatively legitimate by local- and county-level politicians, administrative officers, and comptrollers. The first is to *boost the competence* of the auditing department by recruiting qualified staff. Qualifications in the social sciences and law seem to strengthen performance auditing. The second is more *specialisation* through establishing sections/departments of performance auditing and the other auditing tasks. In this respect, it would probably be advantageous to have *larger auditing departments at the local and regional level*. Finally, training will improve the auditors' ability to carry out performance auditing.
3. *The Market Solution*: Putting the auditing tasks out on the market for tendering is the most radical alternative. Greatest support for this suggestion is found among the chief (county) administrators and top management in the municipalities and counties. The aim would be to let private and even municipal firms of auditors conduct the performance audit in the municipalities and counties. In a model like this, the control committee would have a *requisitioning function*, as do the popularly elected auditors in Sweden and Finland. By setting out detailed requirements in connection with competitive tendering, the control committees could try to expand the proportion of performance auditing. This is the most controversial alternative of the three. There is considerable disagreement among those we have asked if they feel bidding on the open market represents a good or bad option.



Our data do not allow us to exclude any of these scenarios. What we can say is that the longer it takes without discernible signs emerging that the supervisory bodies are availing themselves of performance auditing on quite a different scale than around the turn of the century, the more reasonable it will become to implement the more radical steps outlined in the first and third scenarios.

### **Data and method**

The data used in this project are as follows:

- About fifty *interviews* with political leaders and administrative heads, as well as auditors and control committee chair persons in five sample municipalities and two county municipalities.
- A *document study* of 3,300 cases based on agendas and official records from all control committee meetings in thirty-nine municipalities and nine county municipalities for the years 1993, 1994, and 1997.
- *Questionnaires* in all county municipalities and a random sample of 150 municipalities. The municipalities are representative as regards size. Response percentage in the municipalities was 69 against 83 per cent in the counties.
- *Non-participatory observation* of one meeting of the control committees in five of the municipalities.

The data from the interviews, observations, and a smaller document study have been reported in an earlier communication (Opedal and Østtveiten 1998). This final report is based on a considerably broader document study (in comparison with the pilot study), and on the questionnaires. The questionnaire material is represented in the form of frequency distributions and analysed by regression models and T-tests.

---

# 1 Kontrollutvalg i kommunalt og fylkeskommunalt styre

## 1.1 Innledning

Kontroll som begrep og virksomhet har fått et oppsving på 1990-tallet. Stadig flere "controllere" i privat og offentlig virksomhet skal sørge for at alt går riktig for seg. De skal sjekke og kontrollere og sørge for at beslutningstakerne lærer av sine feil. Motsatsen er gjerne en forestilling om kaos. Når staten pålegger kommune-Norge å skjerpe kontrollen gjennom opprettelse av politiske kontrollutvalg og innføring av forvaltningsrevisjon, er forestillingen at hierarkisk og uavhengig kontroll er nødvendig for å sikre orden. Staten tar ikke sjansen på å bygge ned sin egen kontroll av kommunene uten at kommunene selv bygger ut det lokale kontrollapparatet. I Norge instituerer ny kommune-lov et slikt perspektiv. Kommunene skal selv i større grad sørge for uavhengig kontroll slik at pengene brukes effektivt, at regler blir fulgt og at misligheter blir avdekket.

I rapporten skal vi først ta for oss bakgrunnen for å styrke kontrollapparatet i kommunene og fylkeskommunene, hvordan kontrollbegrepet blir fortolket og hvordan kontroll kan inngå i lokale læringsprosesser. I den empiriske delen søker vi å besvare følgende spørsmål: Har innføring av kontrollutvalg bidratt til å styrke kommunenes og fylkeskommunenes egenkontroll? Hva slags aktivitet finner vi i kontrollutvalgene? Vris mer av ressursene fra regnskapsrevisjon til forvaltningsrevisjon? Er det et spenningsforhold mellom hensynet til uavhengig og nøytral kontroll og kontrollorganenes behov for å samarbeide med kommunen eller fylkeskommunen for å få innflytelse? Hvilke effekter har kontrollutvalget på rettssikkerhet, effektivitet, på politisk kontroll med administrasjonen og på politikkutformingen? Og til sist: Hva er problemene? Hvordan kan kontrollordningen i kommunene og fylkene videreutvikles?

## 1.2 Bakgrunnen for innføring av kontrollutvalg

### 1.2.1 Hvorfor: Legitimitetskrise og mindre statlig kontroll

Kravet om å bygge ut kontrollapparatet i kommunene kan ses i lys av generelle utviklingstrekk i kommunesektoren. Det er en hyppig fremsatt påstand at kommunene har et *legitimitetsproblem* (Baldersheim m.fl. 1997). De klarer ikke fullt ut å levere de tjenester folk har behov for eller ønsker seg. Den kommunale effektiviteten varierer sterkt, likeså prisene på kommunale ytelser, uten at det er spesielt godt samsvar mellom kostnad og kvalitet. Lokale myndigheters evne til å treffe rette avgjørelser om fordelingen av goder og byrder, kan trekkes i tvil. Mye av begrunnelsen for å styrke kontrollapparatet i kommunene er nettopp hentet fra denne problemoppfatningen. Får kommunene bedre

kontroll med sin virksomhet, forventes det at folk vil oppleve større trygghet for at kommunen skikker seg vel. Styrket kommunal kontroll skal hindre at folk får forlyste seg med historier om ressursløsning, korrupsjon og "uforståelige" vedtak.

Men problemsituasjonen i kommunene har ikke alene ført til et rop om mer kontroll. Også forsøkene på å modernisere kommunene de siste 10-15-årene har virket inn. Den ene dimensjonen knytter seg til forholdet mellom staten og kommunene. Stadig flere velferdsoppgaver er i de nordiske land *desentralisert* til kommunene, med den følge at stadig mer penger forvaltes lokalt (Baldersheim og Ståhlberg 1994, Albæk 1995). Parallelt er bindingene mellom staten og kommunene juridisk sett blitt løsere og mer indirekte. Disse utviklingstrekkene er kanskje de som i sterkeste grad har begrunnet det statlige kravet om forsterket kontroll i kommunene. Kommunene skal få større frihet, men de må akseptere at staten stiller krav for å hindre at større frihet fører til feilaktige vedtak, misligheter og økonomiske problemer.

Selv om den endelige kommuneloven ikke går like langt som forslaget fra kommune-lovutvalget, er det gjort flere endringer fra den forrige loven som reduserer det statlige kontrollomfanget (Bernt og Overå 1993: 364). Ordningen med automatisk lovlighetskontroll av kommunestyrevedtak erstattes av en ordning der tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget kan bringe avgjørelser i folkevalgte organer eller kommunal/fylkeskommunal administrasjon inn for staten for lovlighetskontroll. Ordningen med automatisk lovlighetskontroll er imidlertid opprettholdt for kommunestyrets budsjettvedtak. Og til forskjell fra kommunelovutvalgets forslag, inneholder loven en bestemmelse om at staten på eget initiativ kan ta en avgjørelse opp til lovlighetskontroll.

Men også en annen dimensjon er viktig. Et stort antall kommuner har valgt å innføre organisasjonsmodeller og ideer om styring som går under betegnelsen New Public Management (Hood og Jackson 1991). Et sentralt grep er å overlate bestilling, strategi- og målformulering til politikerne, mens administrative resultatenheter utfører oppdragene og realiserer målene. Gjennom løpende evaluering av kommunens virksomhet legges grunnlaget for en mer tilpassningsdyktig, "lærende organisasjon" (Baldersheim m fl. 1997). Nettopp som uavhengige evaluatore er kontrollapparatet i kommunene og fylkeskommunene tiltenkt en sentral funksjon i etableringen av slike læringsmekanismer.

## 1.2.2 Hvordan: Ny kommunelov og forskrifter

Kommuneloven fra 1.1.93 skal være et viktig redskap for å gjøre kommunene og fylkeskommunene i stand til å møte krav til forsvarlig forvaltning av økonomiske ressurser i en situasjon med nedtoning av statlig kontroll. Reduksjonen i statlig tilsyn og kontroll skal kompenseres med en styrking av det kommunale tilsynsansvaret. I kommunelovens § 60 fastsettes kommunestyrets og fylkestingets overordnede tilsynsansvar. Dette ansvaret var ikke eksplisitt slått fast i den gamle loven. I § 60 heter det også at kommunestyret og fylkestinget skal velge et kontrollutvalg for å føre det løpende tilsynet med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning. Kontrollutvalget er en nyskaping i forhold til eldre rett, både ved at det opprettes et organ uavhengig av det ordinære politiske apparatet, og ved at oppgavene også skal omfatte resultat- og hensiktsmessighetsvurderinger, ikke bare tradisjonell regnskapsrevisjon. Resultat- og hensiktsmessighetsbetraktningene er samlet under betegnelsen forvaltningsrevisjon.

De statlige forskriftene for kontrollutvalgene kompletterer loven. Et hovedtrekk ved forskriftene er at de legger vekt på at kontrollutvalget, med dens lovpålagte oppgaver,

skal tilpasses kommunenes politiske og administrative beslutningsprosess. Vi skal kort gå igjennom noen av de sentrale bestemmelsene.

### **Uavhengighet i forhold til politiske organer**

Kontrollutvalget skal balansere til dels motstridende hensyn i forhold til politiske organer. På den ene siden skal det ha en uavhengig status i forhold til politiske organer, slik at ingen skal få mistanke om at "bukken passer havresekken". Dette kommer fram i valgbarhetsreglene i paragraf 2. Verken ordfører/varaordfører, medlemmer av formannskapet eller nemnd med beslutningsmyndighet eller ansatte i administrasjonen kan sitte der. Videre ansetter kommunestyret eller fylkestinget selv revisor. Men på den annen side skal kontrollutvalget også samarbeide med kommunestyret og fylkestinget.

Utvalget må samtidig sørge for å holde kommunestyret eller fylkestinget orientert gjennom rapporter dit.

Og:

Det er derfor viktig at kommunestyret eller fylkestinget kan bli holdt tilstrekkelig orientert.

Koplingen til de politiske organene skal også sikres ved å sørge for å ha med minst ett medlem som også sitter i kommunestyre eller fylkesting. Og personene som skal sitte i kontrollutvalgene skal ha "den nødvendige tillit og politisk tyngde" som det heter i den samme paragrafen. Det er lagt vekt på at kontrollutvalget sammen med revisjonen skal spille en aktiv rolle (jf. Ot.prp. nr. 42, 1991-92, s. 193).

### **Uavhengighet i forhold til administrasjonen**

Forskriftene er mer entydig i bestemmelsene om hvordan kontrollutvalget skal forholde seg til administrasjonen. Stikkordene her er avstand og uavhengighet. Forskriftene understreker at kontrollutvalget har myndighet til å kontrollere rådmannen. Utvalget kan også gi pålegg til administrasjonen hvis den mener at tilsynet ikke ivaretas på en tilstrekkelig måte.

Det er kontrollutvalgets oppgave å påse at administrasjonssjefen utøver nødvendig tilsyn (§ 4, del 1, s. 28).

Rådmannen skal også holdes på avstand ved at han i utgangspunktet ikke har tale- eller møterett i utvalget. På den annen side åpner en for at rådmannen "i forbindelse med spesielle saker" kan møte i utvalget (paragraf 3, s. 34). Kontrollutvalget kan også kalle inn rådmannen eller andre i administrasjonen hvis det er nødvendig. Men det er hele tiden kontrollutvalget som skal legge premissene. Det er utvalget som innkaller når det finner det hensiktsmessig.

### **Et partipolitisk nøytralt organ**

Kontrollutvalget forventes også å være et partipolitisk nøytralt organ. Dette har bl.a. Kommunenes Sentralforbund vært opptatt av i sin tolkning av lov- og forskriftstekstene (Hannerød og Kalvø 1994: 17-18, 28, 31). Utvalget skal være hevet over partipolitikk, og ha kommunens helhetlige interesser for øye. Selv om opposisjonen i fylkestinget eller kommunestyret får ledervervet i kontrollutvalget, er det ikke ment som en invitt til at det er rom for å utøve partipolitikk i utvalget. Det politiske skjønnet i beslutninger som treffes av politiske organer, skal heller ikke overprøves. Hvis for eksempel et vedtak innebærer tiltak som er dyrere enn andre tiltak, fordi det er politisk ønskelig, skal ikke kontrollutvalget legge seg opp i det med mindre det er regler som skulle tilsi noe annet. Men forfatterne er ikke helt klare på dette området. Det kan i spesielle situasjoner tenkes

at kontrollutvalget bør intervensere i saker der dyre tiltak er valgt, selv om ikke bestemte regler er overtrådt (Hannerød og Kalvø 1994: 22,50). Dette synes å reflektere at kontrollutvalgets overveielser kan komme inn i gråsoner som ligger nær opptil politiske vurderinger<sup>1</sup>. Særlig i forbindelse med forvaltningsrevisjon kan det være flytende grenser mellom kontrollutvalgets vurderinger og politiske beslutninger.

### **Arbeidsoppgaver: Regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon**

Kontrollutvalget skal ha ansvar for kontroll med regnskapsføringen i kommunen og forvaltningsrevisjon. I tillegg skal kontrollutvalget ha oppsyn med den interne kontrollen i kommunene (for eksempel sjekk av rutiner for anbud ved innkjøp, regnskapsføring og edb-sikkerhet). Loven og forskriftene er veldig knapp i sin beskrivelse av hva forvaltningsrevisjon skal være: "Å foreta en systematisk vurdering av bruk og forvaltning av de kommunale midler med utgangspunkt i oppgaver, ressursbruk og oppnådde resultater"<sup>2</sup>.

I følge Ot.prp. nr. 42 (1991-92) er målet for forvaltningsrevisjon "å bidra til at virksomheten blir mer kostnads- og formålseffektiv" (s. 196). Den knappe beskrivelsen tyder på at kommunene selv har et stort ansvar for å bestemme hva arbeidsoppgavene til kontrollutvalgene skal være, herunder innholdet i forvaltningsrevisjon. Hannerød og Kalvø fremsetter et forslag til hvordan begrepet kan presiseres: "Til måling av effektiviteten i ressursbruken for å oppnå en målsetting: Kan det brukes mindre for å oppnå det samme, kan mer oppnås ved samme bruk av ressurser". Forfatterne anbefaler å analysere kostnadsforskjeller mellom ulike kommunale tjenester slik som skoletjenester og helse- og omsorgstjenester etc. En av våre informanter, Jan Fridthjof Bernt, som ledet arbeidet med ny kommunelov, mener at forvaltningsrevisjon også omfatter organisasjonsutvikling i kommunene og fylkeskommunene.

Vi kan sammenfatte kommunelovens *krav* til hvordan kontrollutvalget og revisjonen skal fungere og hva de skal bidra til, på denne måten:

- At kontrollutvalget og revisjonen bruker mer av ressursene på forvaltningsrevisjon;

<sup>1</sup> Her har Kommunenes sentralforbund (KS) vært mer restriktive enn Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). KS ville under lovarbeidet ha inn en formulering i lovteksten om at kontrollutvalget ikke skulle blande seg inn i politikk, men dette ble avvist av departementet. Kanskje kan dette tolkes som om at KRD erkjenner at kontrollutvalget i en del tilfeller vil komme inn i slike gråsoner?

<sup>2</sup> I ny kommunelov er forvaltningsrevisjon definert slik Riksrevisjonen har gjort det, og kommunerevisjonen har fått en klar hjemmel til å foreta forvaltningsrevisjon. Definisjonen har utkrystallisert seg over tid, og bygger bl.a. på revisjonsstandardene til INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions). Dels betyr dette at revisjonen skal påse at aktiviteter i det offentlige er i samsvar med god forvaltningsskikk og ledelsespraksis, dels innebærer det revisjon av effektiviteten i bruk av menneskelige og økonomiske ressurser og dels innebærer det revisjon av ytelsenes resultat i forhold til etatens mål. Denne tredelingen motsvarer de engelske begrepene Economy, Efficiency og Effectiveness. I den senere tid er også et fjerde begrep kommet til, nemlig Environment (miljø i vid forstand). Det svenske Riksrevisionsverket har vært viktig for utviklingen av forvaltningsrevisjon i Norge. Riksrevisionsverket begynte arbeidet med forvaltningsrevisjon i 1968, og da først og fremst i statlig forretningsvirksomhet (Riksrevisionsverket 1977). Utgangspunktet i Sverige var programbudsjetteringens tilnærming til effektivitet i offentlig sektor. Det ble satt fokus på forholdet mellom ressursbruk og resultat og på forholdet mellom resultat og mål. Forvaltningsrevisjonens siktemål var å dels å bedømme, dels bidra til bedret effektivitet i det offentlige. I ettertid har det imidlertid vist seg at forvaltningsrevisjon støter på en del problemer, bl.a. når det gjelder presis måling av resultater og vurdering av i hvilken grad resultatene innebærer måloppnåelse eller ikke.

- At kontrollutvalget og revisjonen er uavhengige og nøytrale organ, men at de også kan fungere som rådgivere overfor beslutningstakere i kommuner og fylkeskommuner;
- At kontrollutvalget og revisjonen bidrar til å effektivisere den kommunale og fylkeskommunale virksomheten;
- At kontrollutvalget og revisjonen bidrar til at de ansatte i kommuneadministrasjonen og politikerne følger gjeldende regler og rutiner;
- At kontrollutvalget og revisjonen bidrar til å styrke politikernes kontroll med kommuneadministrasjonens iverksetting av politiske vedtak; og
- At kontrollutvalget og revisjonen bidrar i utvikling og forbedring av regler, rutiner og organisering i kommuner og fylkeskommuner.

Disse kravene eller forutsetningene er lagt til grunn for valg av fokus i undersøkelsen. I hvilken grad oppfyller kontrollutvalget og revisjonen disse forutsetningene?

### 1.2.3 Kontrollordningene i de nordiske landene

I et nordisk perspektiv har det norske systemet for organisering av kommunal revisjon flest likhetstrekk med det danske systemet (Lundin 1999:174). Det danske og norske systemet skiller seg på to punkter ut fra systemet i Sverige og Finland. For det første: I både Danmark og Norge har profesjonelle revisorer en mer framtrødende rolle enn i det finske og særlig det svenske systemet. I Danmark og Norge utføres revisjonen av oppnevnte kommunerevisorer på et faglig grunnlag, mens Sverige og Finland i større eller mindre grad har en lekmannsrevisjon. For det andre er revisjonen i Norge, og særlig i Danmark, strammere styrt fra staten enn revisjonen i Finland og Sverige.

Det svenske systemet ligger likevel lenger fra det norske kontrollregimet enn det Finland gjør. Innslaget av lekmannsrevisjon er tydeligst i Sverige. Her utnevner de kommunale politiske organene folkevalgte personer til revisorer. Disse "lekrevisorene" har ansvaret for kommunerevisjonen. Men det betyr ikke (som i Norge) at de har et overordnet ansvar for å lede revisjonshandlingene. I Sverige har "lekrevisorene" et direkte ansvar for å utføre revisjonsoppdragene. Revisorfaglig personell kan leies inn etter behov, men de folkevalgte revisorene har ikke noen plikt til å innhente bistand fra slikt personell. Det revisorfaglige personellet skal ikke oppfylle bestemte formelle kompetansekrav. Det vanligste er at tre personer velges til revisorgruppen. Større kommuner kan oppnevne flere revisorgrupper som spesialiserer seg på ulike områder.

I Finland leder folkevalgte personer en revisjons nemnd som består av revisjonsfaglig personell. Revisor handler på oppdrag fra politikerne. Politikerne står fritt til å bytte revisorpersonell. Personellet skal i motsetning til revisorene i Sverige oppfylle visse formelle kompetansekrav. De revisoransvarlige personene kan i prinsippet utvelges blant enhver folkevalgt politiker eller tjenestemann. I praksis er det slik at det er folkevalgte i kommunen eller ledende tjenestemenn i kommunen som kan velges til leder av revisjonsnemndene. Dette er grunnen til at det finske systemet med politikerstyrte revisjonsnemnder, ligger klart nærmere det norske systemet med sine kontrollutvalg enn systemet i Sverige.

I Danmark oppnevner kommunestyret, eller amtsrådet i amt(fylkes)kommuner, revisjonen. Oppnevningen skal godkjennes av en statlig tilsynsmyndighet. Staten må også godkjenne en eventuell avskjedigelse av en revisor. Revisjonen utarbeider kommentarer

til kommunale regnskap og utfører også forvaltningsrevisjon. Disse kommentarene oversendes til kommunestyret for vedtak. Kommunestyrets vedtak oversendes sammen med revisjonens merknader, deretter til den statlige tilsynsmyndigheten. Denne praksisen betyr at revisjonen blir en viktig kontrollinstans for statens styring av kommunene. Revisor må være statsautorisert for å kunne bli valgt til kommunal revisor. Selv om det danske og norske systemet i en nordisk sammenligning framstår som mer like enn det finske og svenske, er det viktig å gjøre oppmerksom på de reelle forskjellene mellom det danske og norske systemet. Den danske statlige styringen av revisjonen framstår som mer direkte enn den norske. I Norge styrer staten revisjonen gjennom kommunelov og utfyllende forskrifter, mens den danske stat styrer revisjonen direkte gjennom aktivt tilsyn. Det danske systemet framstår også som mer faglig basert enn det norske systemet med politiske kontrollutvalg.

Revisjonens primære arbeidsoppgaver er i hovedsak felles i de nordiske landene. I alle landene har kontrollordningene et lovpålagt ansvar for å revidere regnskap. I Finland har dessuten revisjonen et lovpålagt ansvar for å utføre forvaltningsrevisjon, selv om lovbestemmelsene legger størst vekt på tradisjonell regnskapsrevisjon. Men forvaltningsrevisjon defineres mer snevert enn i Norge. Den finske versjonen legger primært vekt på å undersøke om forvaltningens handlinger er i overensstemmelse med regelverk og politiske vedtak, og ligger nær opp til det vi i denne rapporten har kalt avvikskontroll. Bare i noen grad brukes forvaltningsrevisjon til å vurdere kommunal ressursbruk som står sentralt i den norske versjonen av forvaltningsrevisjon. I Danmark er det ikke noen lovbestemmelse som pålegger kommunene å utføre forvaltningsrevisjon, men kommunestyret kan bestemme at revisjonen skal utføre forvaltningsrevisjon på nærmere angitte områder. Statens revisorer gjennomfører revisjon av de deler av den kommunale virksomheten som finansieres med statlige midler.

I en doktoravhandling konkluderer Olle Lundin i en komparativ beskrivelse av de nordiske systemene for kommunal revisjon, med å understreke at den svenske kommunerevisjonen framstår "som den minst velreglerade och, formelt sett, minst kompetente". Han mener at den svenske kommunerevisjonen framstår primært som et internt anliggende for kommunene, mens i de andre nordiske landene har staten i større grad et direkte engasjement for å sikre at det finnes et effektivt revisjonsorgan i kommunene. Størst er engasjementet i Danmark, der det kan virke som om revisjonen inngår direkte i den statlige styringen av lokal og regional forvaltning. Det norske systemet framstår i større grad som et autonomt system innen klare grenser definert av staten gjennom lov og forskrifter.

### 1.3 En leserveiledning

I neste kapittel presenterer vi våre teoretiske perspektiver og begreper. I tillegg gir vi en kort redegjørelse for metode og datagrunnlag. Deretter følger en rekke empiriske kapitler. I kapittel tre beskriver og analyserer vi aktiviteten i de kommunale kontrollutvalgene. I kapittel fire beskrives effektene av denne aktiviteten. I kapittel fem og seks beskriver og analyserer vi aktivitet og effekter i fylkeskommunene. Hvert kapittel avsluttes med en kort deloppsummering, men hele kapittelet bør leses for at leseren skal få tilgang til bredden i de empiriske funn og fortolkninger.

Grunnen til at vi har valgt å presentere kommunene og fylkeskommunene hver for seg, er delvis at de to forvaltningsnivåene utgjør to ulike målgrupper. Prosjektet har heller ikke hatt som målsetting å granske forskjeller og likheter mellom kommuner og fylkeskommuner. Det sentrale har vært å studere om kontrollutvalgene har levd opp til

forventningene i kommuneloven. Der det har vært naturlig, har vi likevel sammenlignet svarfordelinger og kommentert forskjeller og likheter mellom kommunene og fylkeskommunene. I og med at spørsmålene som er stilt til kommunene og fylkeskommunene er like, må en del spørsmål gjentas i presentasjonen av data fra de to forvaltningsnivåene. Når svarfordelingen også noen ganger er tilnærmet lik, kan det skapes et inntrykk av gjentakelser i teksten. Dette tror vi er til å leve med.

Til sist, i kapittel sju, foretar vi en kortfattet drøfting av hovedtrekk i de funn vi har gjort, sett i lys av begreper som læring, strategisk bruk av informasjon og symbolproduksjon. Helt til slutt søker vi å tydeliggjøre noen alternative vegvalg for kontrollutvalgene. Vedlegg 1 gir en beskrivelse av variablene vi bruker i analysen i kapittel tre om aktiviteten i de kommunale kontrollutvalgene. Vedlegg 2 og 3 gjengir spørreskjemaene og gir en oversikt over informantene vi har intervjuet.



## 2 Begreper, perspektiver og datamateriale

### 2.1 Hva forstår vi med kontroll?

Kontrollbegrepet er langt fra entydig. Det kan omfatte hierarkisk kontroll med underordnede der det primære er å lete etter og varsle om feil og misligheter. En slik overordnet "etterkontroll" er vektlagt i en NOU-rapport om korrupsjons-affæren i Oslo. Der er kontroll definert som "overordnet verifisering av begivenheter i fortiden" (jf. NOU 1991:11, s. 36). Det er med andre ord snakk om etterundersøkelser som ikke griper direkte inn i samtidige prosesser for å hindre at feil og tap oppstår i fremtiden. Dels kan slik kontroll skje *internt*, dvs. ledelsen selv står for kontrollen. Eller den er *ekstern*, dvs. kontrollinstanser utenfor det formelle beslutningssystemet sjekker om ting går riktig for seg slik at omgivelsene ikke blir påført skade.

Flere er opptatt av at kontroll bør gis en *utvidet* definisjon som også inkluderer mer overordnet, løpende oppfølging av begivenheter i samtiden. Løken (1993) argumenterer for at kontroll er alt en organisasjon gjør for å bevege seg mot det som er organisasjonens mål. Kontrollhandlingene skal sikre en styring som gjør at organisasjonen når sine mål. Det betyr å sjekke at organiseringen er forsvarlig, at teknologien er rett og at det finnes "varsellamper" som lyser om noe går galt. Andre går enda lengre i å gi kontroll et innhold som glir over i det andre definerer som *styring*. Gibbs (1994) mener at "control is overt behaviour by human in the belief of 1) the behaviour increases or decreases the probability of some subsequent condition and 2) the increase or decrease is desirable" (s.27). Han argumenterer for at kontrollbegrepet kan knyttes til atferd som er ment å ha bestemte konsekvenser. Her legger han seg på en linje som ligger nær opp til det andre vil definere som styring, blant annet Lundquist (1987) definisjon av styring som "actors attempts to affect other actors" (s. 35). Beck Jørgensen (1987) har en lignende definisjon av kontroll, men uten å legge samme vekt på det intensjonale ved kontrollhandlingen. Hans definisjon av kontroll er "social influence leading to changed behaviour" (s. 281). Ut ifra denne definisjonen identifiserer han fem ulike kontrollformer: Byråkrati, demokrati, marked, kunnskap og kollektive normer og verdier. Disse formene mener han fanger opp spekteret av kontrollmekanismer, enten disse er mekanismer for å sikre ekstern, hierarkisk kontroll, eller selvregulering, altså en form for indre kontroll.

For vårt formål kan det være en fordel med en *avgrenset* definisjon av kontroll. Dels har det sammenheng med at opprettelse av kontrollutvalg er et forsøk på å styrke den eksterne, hierarkiske kontrollen i kommunene. Dernest kan det av analytiske grunner være en fordel å betrakte kontroll og styring som adskilte begrep. De kan sies å ta opp i seg ulike funksjoner: Styring er lik påvirkning, for eksempel ved å fastsette mål og tildele ressurser, mens kontroll primært består i å fastslå om målene blir fulgt, at ressursbruken er effektiv og at ting foregår på rett måte. Kontroll er dermed en "etterkontroll", dvs. en

sjekk av om det går ordentlig for seg (Greve 1997, Mordal og Torgersen 1994). Betydningen av å revidere, "å se på nytt", poengterer at noe må ha skjedd eller skjer før det er aktuelt å introdusere kontrollhandlinger. Men en slik definisjon utelukker ikke at kontroll kan ha *betydning* for læring og styringsutøvelse.

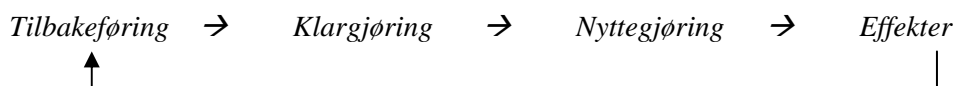
## 2.2 Hva forstår vi med læring?

Heller ikke læring er et entydig begrep. Vi skal skille mellom enkeltkrets- og dobbeltkretslæring (Argyris og Schön (1978)). Enkeltkretslæring er læring som skjer på bakgrunn av informasjon om forholdet mellom praksis og regler, der en ikke stiller spørsmålstegn ved selve reglene. Hvis innsamlet informasjon viser at praksis avviker fra reglene, og avviket er uønsket, korrigerer en kursen ved å rette praksis i overensstemmelse med reglene. Et eksempel fra vårt tema: Er innholdet i en revisjonssak dokumentasjon av avvik fra regnskapsreglene, har mottakeren av informasjonen en mulighet til å korrigere praksis i samsvar med regnskapsreglene.

Hva er så dobbeltkretslæring? For å holde oss til vårt eksempel: Er innholdet i informasjonen som tilbakeføres, vurderinger av om gjeldende regler og rutiner er hensiktsmessige, formidles det informasjon som kan føre til at mottakeren forkaster gamle lærdommer og korrigerer kursen. Endringene kan skje fordi virkeligheten har endret seg slik at "gamle" antakelser om sammenhenger mellom mål og midler (regler) ikke lenger behøver å være gyldige. Eller endringene kan skje fordi antakelsene om sammenhenger mellom mål og midler ved nærmere undersøkelse viste seg ikke å være riktige. Dobbeltkretslæring betyr altså at en i tillegg til å få kunnskap om avvik fra etablert praksis, også lærer noe om konsekvensene av den etablerte praksis for å oppnå en målsetting. Hvis kunnskapen tilsier at den etablerte praksis, som er kodifisert i et regelverk, er lite hensiktsmessig for å oppnå erklærte målsettinger, kan praksis justeres.

Hvis vi går over til læring i organisasjoner, baserer de fleste teoriene seg på såkalte "stimuli-respons" paradigmer (Hedberg 1981, March og Olsen 1976). Det innebærer at organisasjonen samler erfaring og kunnskap gjennom å reagere på stimuli fra omgivelsene i ulike situasjoner. Skal læring skje, må individuelle handlinger føre til at organisasjonen handler. Organisasjonens handlinger leder til stimuli fra omgivelsene som blir tilbakeført og former organisasjonsdeltakernes holdninger. Dette legger igjen føringer på deres framtidige handlinger. I denne modellen vil erfaringslæring være den prosess der organisasjonen får *tilbakeført, klargjør og nyttegjør* seg informasjon om tiltaks virkninger. I den første fasen kartlegges og tilbakeføres informasjon, i den andre fasen fordeles og analyseres informasjon, mens informasjonen omsettes til handling i nyttegjøringsfasen. Fasene nedenfor illustrerer trinnene og logikken i læringsprosessen.

Figur 2.1 *Modell for faser i læringsprosessen i organisasjoner*



Vi antar at kontrollorganene i kommunene og fylkeskommunene kan bidra i alle fasene i læringsprosessen, men aller mest direkte i forbindelse med innhenting og tilbakeføring av informasjon til det kommunale beslutningssystemet.

## 2.3 Kontrollhandlinger som premiss for læring

En kontrollhandling er i seg selv meningsløs om den ikke på en eller annen måte har konsekvenser for de som blir kontrollert. Den informasjon kontrollorganene skaffer til veie, må på en eller annen måte bli *tilbakeført* til det kommunale beslutningssystemet og omsettes i nye tanke- og handlemønstre. Bare på den måten kan kontrollhandlingene ha betydning for hvordan kommunene forholder seg til konsekvenser av tidligere handlinger. Hvem som mottar informasjonen fra kontrollorganene vil også ha betydning for hvem som kan lære av informasjonen i kommunen. Vi kan sammenfatte resonnementene på denne måten:

- *Innholdet i informasjonen fra kontrollorganene.* Ved hjelp av regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon innhenter kontrollutvalget og revisjonen informasjon om virkninger av politiske vedtak. Denne informasjonen kan de så føre tilbake til det kommunale beslutningssystemet. Er kontrollorganene opptatt av å kartlegge avvik fra gjeldende lover og regler ved hjelp av regnskapsrevisjon, har mottakeren av informasjonen en mulighet til å korrigere praksis i samsvar med lovene og reglene. I følge Argyris og Schön (1978) vil dette være en form for enkeltkretslæring. Er derimot kontrollorganene opptatt av å vurdere om gjeldende regler og rutiner er hensiktsmessige (forvaltningsrevisjon), formidler de informasjon som kan føre til at mottakeren forkaster gamle lærdommer og korrigerer kursen i takt med en endret virkelighetsforståelse (dobbelkretslæring). Logikken er at kontrollhandling er premiss for læring. Men det kan også tenkes et brudd med denne logikken. Eksistensen av et eller flere kontrollorgan kan føre til at beslutningstakerne i kommunen gjennom antesipering søker å tilpasse og innordne seg gjeldende regler og rutiner. Da er det ikke så viktig hva kontrollorganene faktisk gjør. Det sentrale blir deres funksjon som en potensiell trussel eller "ris bak speilet".
- *Mottakerne av informasjon fra kontrollorganene.* Den eksterne kontrollen i kommunene er organisert i en faglig-administrativ del, revisjonen, og en politisk del, kontrollutvalget. Ett poeng med en slik organisering er at kontrollorganene sikres nærhet til beslutningssystemet og kanaler for formidling av informasjon, men uten at det skal gå utover hensynet til uavhengighet i forhold til beslutningstakerne. Politisk tilknytning og sammensetning av kontrollutvalget kan sikre tilbakeføring av informasjon til det politiske styringssystemet i kommunene. Samtidig kan både kontrollutvalget og revisjonen sørge for at informasjon blir formidlet til kommuneadministrasjonen. Deretter kan de bare håpe på at beslutningstakerne i kommunen nyttiggjør seg informasjonen, og at den i siste instans nedfeller seg i endret praksis.

### 2.3.1 Kontrollhandlinger og effekter av ny informasjon

Hva kan "endret praksis" i det kommunale beslutningssystemet mer konkret tenkes å bestå i? Vi kan identifisere fire mulige utfall av den informasjon kontrollorganene tilbakefører til kommunen, sett i lys av hva informasjonen inneholder og hvem som er mottakeren (jf. Figur 2.2). Påvisning av avvik er nært knyttet til regnskapsrevisjon, mens vurdering av hensiktsmessighet er nært knyttet til forvaltningsrevisjon.

Figur 2.2 Forholdet mellom effekter av kontrollhandlinger og hva som tilbakeføres av informasjon og hvem som mottar informasjonen

Mottaker av informasjon	Innholdet i informasjonen	
	Påvisning av avvik	Vurdering av hensiktsmessighet
Administrasjonen	Økt rettssikkerhet 1	Økt effektivisering 3
Politikerne	Styrket demokratisk kontroll 2	Politikkutforming 4

Vi får fire mulige utfall avhengig av hvem som mottar informasjonen fra kontrollorganene og hva som er innholdet i informasjonen. Er påvisning av avvik det primære i informasjonen fra kontrollorganene og administrasjonen er mottaker av den, kan utfallet i siste instans bli en bedring av *rettssikkerheten* for borgerne i kommunen. Retter administrasjonen sin praksis i samsvar med reglene kan resultatet bli større forutsigbarhet i den kommunale saksbehandlingen. Forutsetningen er at administrasjonen endrer sin handlemåte og får den i samsvar med gjeldende regler og rutiner. Ved å minske gapet mellom regler og praksis kan borgerne i større grad sikres mot vilkårlighet og manglende forutsigbarhet fra kommuneadministrasjonens side.

Formidles det informasjon om avvik til politikerne i kommunestyre/fylkesting, kan denne bli brukt til å korrigere praksis i samsvar med vedtak og gjeldende regler. Politikerne får informasjon som kan gjøre det lettere for dem å peke på avvik, og hvem som er ansvarlig for avviket. De blir *politiske kontrollører* som sørger for at det går riktig for seg, enten "feilene" har oppstått i administrasjonen eller i det politiske styringssystemet<sup>3</sup>.

Den politiske kontrollen trenger ikke være fri for konflikter. Informasjonen kan brukes av partipolitikere og partier til å markere seg og sitt parti overfor velgerne. Den kan brukes som et middel til å kritisere og påtvinge posisjonspartiene ansvar for tingenes tilstand (Kleven 1993, Rasch 1993). Posisjonspartiene kan for sin del søke å skjule informasjonen fra kontrollorganene eller søke å framstille den mer fordelaktig for seg.

Administrasjonen kan bli tilført informasjon fra kontrollorganene med vurderinger av hensiktsmessighet. Det kan dreie seg om vurderinger knyttet til ressursbruken i administrasjonen, om den administrative organiseringen fungerer hensiktsmessig eller om gjeldende regler og rutiner er hensiktsmessige. Slike vurderinger kan basere seg på de mål som er formulert for administrasjonens virksomhet. Omsettes informasjonen til handling kan *effektivisering* bli resultatet. Kostnadseffektiviteten kan bli bedre om

<sup>3</sup> Empirisk trenger det ikke være noe skarpt skille mellom den informasjon administrasjonen og politikerne får fra kontrollorganene. Sannsynligvis vil vi nok i mange situasjoner finne at administrasjonen og politikere over tid får den samme informasjonen, for eksempel når administrasjonen får oversendt politiske vedtak basert på innstillinger fra kontrollutvalg. En og samme beslutningsprosess kan derfor tenkes å både ha effekt på rettssikkerheten (hvis avvik i administrasjonen rettes opp), og på den politiske kontrollen hvis politikerne påpeker feil og mangler i administrasjonen.

kontrollorganene kan vise til grep for å oppnå mer optimal ressursbruk og mer hensiktsmessig organisering. De kan også gjøre administrasjonen oppmerksom på skjevheter i tilpasningen av tjenestene til folks behov, der bedret formåls effektivitet kan bli resultatet om administrasjonen retter opp disse skjevhetene.

Også politikerne kan bli tilført informasjon med vurderinger av hensiktsmessighet. Kontrollorganene kan påvise styrker og svakheter ved prioriteringer og organisering og gi råd om hva som *bør* gjøres. Denne informasjonen kan tenkes å legge føringer på *politikkutforming*, på retningsvalg, budsjettfordeling og framtidig organisering av den kommunale virksomheten. Kontrollhandlingene får en betydning som går utover en mer teknisk sjekk av om de politiske målene og vedtakene blir etterlevd. Kontrollorganene blir premissleverandør – ikke bare i striden om den politiske virkelighetsforståelse – men også i forhold til hva som skal være mål og retning for kommunen. Dermed aktualiseres spørsmål om hvilken deltakelse og åpenhet det har vært rundt kontrollorganenes informasjonsinnhentning, og hvilke konsekvenser deres eventuelle skjønnsutøvelse har for den demokratiske styringskjeden<sup>4</sup>. Også her antar vi at både politikerne og administrasjonen over tid kan være mottakere av samme informasjon, selv om vi også kan finne saker der bare administrasjonen eller bare politikerne er mottakere.

## 2.4 Kontrollens handlingslogikk: Hvordan skapes effekter?

Den læringsprosessen vi skisserte over, bygger på en instrumentell forståelse av at det er mulig å endre kontrollhandlingene, og dermed endre hva det læres om i det kommunale beslutningssystemet. Det ene følger det andre. Ved å opprette kontrollutvalg og innføre forvaltningsrevisjon, kan kommunene bedre sin evne til å kontrollere seg selv. Men hvordan er det kontrollutvalg mer nøyaktig kan bidra til effektene skissert over? Hva er kontrollens handlingslogikk? Vi skal gjøre rede for en slik modell for handlingslogikken. Modellen er utviklet på bakgrunn av forstudien i prosjektet.

For det første har vi noen statlige endringsimpulser uttrykt gjennom lovendringer i den nye kommuneloven. Reformen bygger på en antakelse om at nyorganisering av politisk virksomhet også påvirker adferd ved at fokus settes på et nytt område. En tenker seg at opprettelsen av *kontrollutvalg* vil øke den politiske interessen og kompetansen for å føre kontroll med det politiske og administrative beslutningssystemet. Innflytelse på beslutningssystemet kan oppnås gjennom den autoritet kontrollutvalgene har som uavhengige kontrollorgan med fullmakt til å slå ned på alt som ikke går riktig for seg. Denne mekanismen er forventet å kompensere for kontrollutvalgets mangel på formelle sanksjonsmuligheter.

Innholdet i læringen, eller selve aktiviteten, er også forventet å endre seg gjennom de statlige forventningene om større vektlegging av *forvaltningsrevisjon*. En ny revisjonsmetode vil fange opp andre og nye sider ved den kommunale virksomheten som ikke

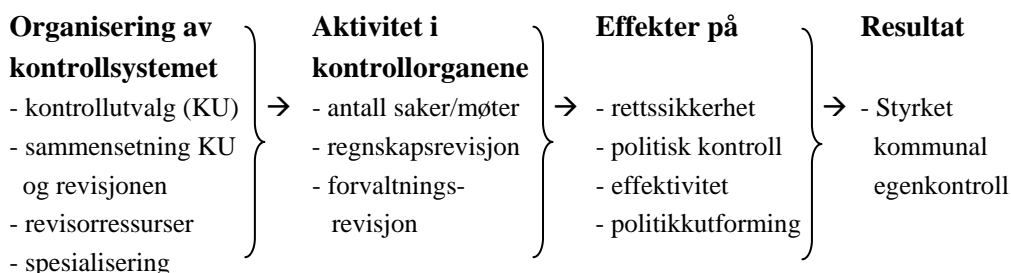
---

<sup>4</sup> Det eksisterer mye litteratur om at den demokratiske styringskjeden ikke virker etter hensikten (se blant annet Greve 1997). Spørsmålet er da hvilket innhold en skal gi begrepet ”demokratisk kontroll”. Greve argumenterer for at demokratisk kontroll kan foregå gjennom andre kanaler enn den demokratiske styringskjeden. Hovedpoenget hans er å se kontroll i et demokratisk lys der fire prosess- og substanskriterier må være oppfylt om den demokratiske kontroll skal sikres: Det ene er at overordnede politiske mål etterleves, det andre at noen tar ansvar om noe går galt med politikken som føres, det tredje er at berørte parter sikres innflytelse og for det siste at det er åpenhet i forvaltningen og i den politiske beslutningsprosessen.

regnskapsrevisjonen fanger opp. Læringsgrunnlaget blir bredere om regnskapsrevisjonen blir supplert med forvaltningsrevisjon.

Nedenfor har vi skissert handlingslogikken for kontrollutvalgene i en fasebasert analysemodell der vi skiller mellom organisering som tenkes å påvirke aktiviteten, som igjen kan ha ulike effekter som i sin tur påvirker den kommunale egenkontrollen. De statlige endringsimpulsene nevnt over, har vi markert ved opprettelse av kontrollutvalg øverst til venstre i modellen.

Figur 2.3 *Handlingslogikk fra organisering av kontrollorganene til effekter og resultat av kontrollorganenes virkemåte*



Vi ser for oss at selve organiseringen av kontrollsystemet kan påvirke aktiviteten i kontrollutvalgene i hvert fall på tre ulike måter. For det første kan vi tenke oss at *sammensetningen av kontrollutvalgene* kan påvirke aktiviteten i utvalgene. Utvalg, sammensatt av toneangivende politikere, kan føre til høyere aktivitet, mer forvaltningsrevisjon og bedre gjennomslag for kontrollsakene i kommunene. Dette kan skje fordi sentrale politikere har større autoritet og bedre kjennskap til det lokale politisk/administrative systemet. Vi kan også anta at kontrollutvalg med medlemmer utenfra kommunestyret, kan ha andre prioriteringer, og dermed påvirke både omfanget og innholdet i aktiviteten i utvalgene.

For det andre kan vi tenke oss at *sammensetningen av revisjonen* kan påvirke aktiviteten. Det revisorfaglige personellet i revisjonen er utdannet i revisjon. Dette til forskjell fra personer med annen kompetanse som juss/samfunnsfag. Vi kan derfor forvente at revisjonsenheter med mer flerfaglig kompetanse har mindre ren regnskapsrevisjon og større innslag av forvaltningsrevisjon. For det tredje kan vi forvente at *ressursforhold i revisjonen* kan påvirke aktiviteten i utvalgene. Forstudien viste at revisjonen jevnt over spiller en stor rolle som premissleverandør for arbeidet i kontrollutvalget (Opedal og Østtveiten 1998: 107). Det er i utgangspunktet grunn til å anta at forskjeller i faglige/personellmessige ressurser mellom revisjonsenheter kan påvirke aktivitetsnivået. Store revisjonsenheter kan ha kapasitet til mer aktivitet enn små enheter. På samme måte vil *spesialisering i revisjonen* kunne stimulere til økt vektlegging av spesielle typer revisjon. Hvis for eksempel revisjonen har egen avdeling/seksjon for forvaltningsrevisjon, kan dette føre til at forvaltningsrevisjon får større oppmerksomhet.

Vi antar også at *strukturelle* forhold som kommunestørrelse kan påvirke aktiviteten i kontrollutvalgene. Det er nærliggende å anta at store kommuner har mer aktivitet enn andre kommuner. Med økende størrelse øker også kompleksiteten, noe som kan øke behovet for kontroll. Dette er et forhold som imidlertid ikke angår organiseringen av kontrollsystemet direkte, men er et trekk ved konteksten som kan ha betydning.

Hvis vi går fra det første til det andre årsaksleddet i modellen over, tenker vi oss følgende resonneringer: Desto mer forvaltningsrevisjon som utføres av kontrollorganene, desto større sannsynlighet er det for at kontrollhandlingene har betydning for effektiviteten i

kommuneadministrasjonen og den politikk som meisles ut i det politiske styrings-systemet. Og videre: Desto mer regnskapsrevisjon som utføres av kontrollorganene, desto større sannsynlighet er det for at kontrollhandlingene har betydning for rettssikkerhet og demokratisk kontroll.

## 2.5 Hva kan gå galt?

Våre antakelser bygger på en instrumentell forståelse av læring, der kontrollhandlingene inngår som premisser i den kommunale læringsprosessen. Vegen er imidlertid lang og komplisert fra forutsetninger om bestemte kontrollhandlinger til eventuelle effekter på kommunenes handlemønster. Brudd i leddene i årsakskjeden kan oppstå flere steder (jf. Bratbak og Olsen 1981).

For det første trenger ikke kontrollhandlingene endre seg i retning av mer forvaltningsrevisjon. Regnskapsrevisjonen kan bestå som den dominerende metode for informasjonsinnhenting. En måte å fange opp kompleksiteten på er å se læring som en prosess hvor tidligere erfaringer nedfeller seg i rutiner som veileder framtidig handling (Levitt og March 1988). Dette perspektivet ser på læring i en institusjonell kontekst der normer og rutiner konstituerer hvor mye og hva det læres om. Hva som tradisjonelt er sett på som "kontroll" i kommunene vil dermed virke veiledende på framtidige kontrollhandlinger. De tidligere regnskaps- og desisjonsutvalgene i kommunene la stor vekt på informasjonsinnhenting gjennom regnskapsrevisjon. Denne tradisjonelle formen for kontroll kan derfor ha blitt adoptert og videreført av "nyskapningen" kontrollutvalget. Tilsvarende har revisjonen tradisjonelt basert seg på regnskapsrevisjon som det sentrale metodiske grepet. Også dette grepet kan bli reproduisert lokalt på tross av statlige krav om å endre praksis. Organisatoriske endringer, som innføring av kontrollutvalg, behøver derfor ikke føre til at betingelsene for læring endrer seg noe særlig. Fortida avgjør hva kontrollorganene steller med, selv om staten har bestemt noe annet.

For det andre trenger ikke informasjonen som bringes til veie, nå fram til relevante mottakere av informasjonen (de kontrollerte). Og når informasjonen fram, er det slett ikke sikkert at den blir nyttiggjort på noen måte. Og blir den nyttiggjort, kan det være til helt andre formål enn det kontrollorganene så for seg. Det er med andre ord mange skjær i sjøen fra mål til effekter på kommunenes egenkontroll.

## 2.6 Datakilder og metode

Datakildene som er brukt i studien omfatter:

- Ca. 50 *intervjuer* med politiske og administrative ledere, samt revisor og kontrollutvalgsleder i 5 utvalgte kommuner og 2 fylkeskommuner. I tillegg er det gjennomført intervjuer med representanter for Kommunal- og regionaldepartementet og Kommunenes Sentralforbund.
- *Dokumentstudie* av 3 300 saker basert på sakslister og møteprotokoller fra samtlige møter i kontrollutvalgene i 39 kommuner og 9 fylkeskommuner for årene 1993, 1994 og 1997. De 39 kommunene er kommuner i Troms og Hordaland i tillegg til noen mellomstore bykommuner. Poenget med denne datakilden har vært å undersøke endring over tid med hensyn til antall saker, fordelingen mellom regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon og sakenes sektortilknytning. Dokumentene forteller også hvem som har deltatt på kontrollutvalgsmøtene.

- *Spørreskjemaundersøkelser* i alle fylkeskommunene og i et tilfeldig utvalg på 150 kommuner. Kommunene ble valgt ut maskinelt ved hjelp av en tilfeldighetsgenerator i analyseprogrammet SPSS. Kommunene er representative med hensyn til kommune-størrelse. Det aritmetiske gjennomsnittet for folketallet i samtlige 435 kommuner var 1.1.1998 10.155, og det er bare litt lavere enn snittet i utvalgskommunene på 10.402 personer. Mediankommunen i hele populasjonen er på 4.329 personer, og 4.325 i utvalgskommunene, et avvik på bare fire personer. Ordførere, rådmenn, plan- og økonomisjefer, ledere av hovedutvalgene for tekniske tjenester og helse og omsorgstjenester og kontrollutvalgsledere fikk et identisk spørreskjema. Det gjorde også revisor, men denne fikk i tillegg spørsmål om faktiske forhold knyttet til organisering, sammensetning av kontrollorganene, årsverk i revisjonen, oppgaver og antall saker og møter. Svarprosenten i kommunene var på 69 %, varierende fra 88 % for revisors del til 51 % svar fra lederne i hovedutvalg for tekniske tjenester. I fylkene var svarprosenten på 83 %, varierende fra 100 % svar fra revisorene til 56 % svar fra lederne av hovedutvalg for helse- og sosialtjenester.
- *Ikke-deltakende observasjon* av ett møte i kontrollutvalgene i 5 av kommunene.

Resultatene fra intervjuene, observasjonene og en mindre dokumentstudie er rapportert i et tidligere notat (Opedal og Østtveit 1998). Sluttrapporten baserer seg både på caseundersøkelsen, et betydelig utvidet dokumentstudie og spørreskjemaundersøkelsene. Men i og med at intervjuene og observasjonsmaterialet er rapportert tidligere, ligger hovedtyngden av analysen på det nye materialet (den utvidede dokumentstudien og spørreskjemaundersøkelsen).

Som datakildene viser, har vi i prosjektet under ett benyttet forskjellige forskningsmetoder for å belyse problemstillingene. Vi har valgt å kombinere kvalitative og kvantitative metoder for å få fram et mest mulig nyansert bilde av organisering og virkemåten til kontrollutvalgene. En viktig del av undersøkelsen er å kartlegge og analysere endringer over tid som følge av en institusjonell reform. For å få til det, bygger vi delvis opp tidsserier av data for flere år i den såkalte dokumentstudien. Videre ber vi respondenter som arbeider med eller rundt kontrollorganene om å gi sine vurderinger retrospektivt av utviklingen over tid. Som primærkilder til utviklingen i kontrollorganenes virksomhet, antar vi at vurderingsdataene er av høy validitet. I spørreskjemaundersøkelsen har vi både fått med representanter for det politiske og administrative beslutningssystemet (de kontrollerte), samt representanter for kontrollorganene (kontrollørene). Poenget har vært å få en bred vurdering av hvordan kontrollutvalgene virker. Spørrematerialet er beskrevet ved frekvensfordelinger og analysert ved hjelp av regresjonsanalyser og T-tester.



## 3 Aktiviteten i kontrollutvalgene i kommunene

### 3.1 Innledning

I dette og neste kapittel skal vi beskrive og analysere virksomheten i kontrollutvalgene i *kommunene*. Følgende spørsmål står sentralt i disse kapitlene:

- Hvordan er kontrollutvalgene organisert i kommunene?
- Hvordan er aktiviteten i kontrollutvalgene? Blir det mer forvaltningsrevisjon slik intensjonen er? Hvilke deler av kommunen er kontrollen rettet i mot?
- Hvordan balanserer kontrollutvalgene kravet om uavhengighet i et arbeid som også gjør det nødvendig med et samarbeid med de politiske og administrative organene i kommunen? Hvem inviterer kontrollutvalgene til sine møter? Er det spenninger mellom hensynet til uavhengighet og hensynet til samarbeid? Er det spenninger i forholdet mellom kontrollutvalg og revisor?
- Hvordan er innflytelsen til kontrollutvalget og revisjonen?
- Hvilke effekter ser vi av kontrollutvalgets arbeid? Vi er interessert i effektene kontrollutvalget kan ha på rettssikkerheten, på effektiviteten i ressursbruken, effekten på den politiske kontrollen og effekten på politikktutforming i kommunen.
- Hvordan bør kontrollutvalgene i kommunene fungere? Vi forlater der det faktiske og spør hvordan kontrollutvalgene ideelt sett bør fungere.
- Hvilke problemfelt kan identifiseres, og hvilke tiltak kan være aktuelle for å videreutvikle kontrollutvalgene?

### 3.2 Organiseringen av kontrollutvalgene i kommunene

De statlige instruksene gir rom for lokal tilpasning av den formelle organiseringen av kontrollutvalgene, og det empiriske materialet viser derfor også til dels betydelige variasjoner i organiseringen.

De aller fleste av kommunene i utvalget (127 av 130 eller 96,9 prosent) blir revidert av distriktsrevisjoner, det vil si at de deler revisjon med flere kommuner.<sup>5</sup> Jevnt over preges revisjonsenhetene av liten grad av formell spesialisering. 83,2 prosent av de 130 revisjonsenhetene til kommunene er ikke organisert i egne seksjoner eller avdelinger for

---

<sup>5</sup> For å kunne relatere den formelle organiseringen av revisjonen til kommunene, regner vi likevel med at hver kommune har "sin" revisjonsenhet, altså 130 revisjonsenheter.

regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. Det er naturligvis ikke til hinder for at det skjer en viss uformell arbeidsdeling. I gjennomsnitt har revisjonene ansvar for i overkant av sju kommuner (7,35), mens det gjennomsnittlige omfanget på revisorårsverk i revisjonsenhetene er 9,48. Det betyr at kommunene i gjennomsnitt har til disposisjon 1,30 revisorårsverk. I administrative støttefunksjoner (merkantilt personale) har revisjonene i gjennomsnitt i overkant av et årsverk (1,09).

Hovedbildet er altså kommuner som disponerer i overkant av et revisorårsverk pr år, det vil si relativt små ressurser. Et slikt gjennomsnitt skjuler naturligvis store variasjoner der tilgangen på revisorkapasitet for enkelte kommuner er langt bedre. Gjennomsnittet viser likevel at mange kommuner har klare ressursrestriksjoner når de skal forsøke å utvikle kontrollarbeidet til noe mer enn bilagskontroll.

Det store flertallet av revisjonsenhetene har ikke statsautoriserte revisorer (106 av 130 revisjonsenheter, eller 82,8 prosent). 63,4 prosent av kommunens revisjonsenheter har derimot en eller flere registrerte revisorer. Dette bildet av at statsautoriserte revisorer er i mindretall, mens revisjoner med registrerte revisorer er i flertall, finner vi også i fylkesrevisjonene. I likhet med fylkesrevisjonene har flertallet av revisjonsenhetene også annen kompetanse enn revisorfaglig utdanning (80,8 prosent eller 105 av kommunenes revisjonsenheter). Innholdet i sammensetningen av kompetanse har også mange likhetstrekk med det vi finner på fylkesplan. Den mest utbredte utdanningen utenom rent revisorfaglig er økonomi (91 av 130 revisjonsenheter). Som nummer to har vi personell med samfunnsfaglig eller juridisk kompetanse (30 av 130 enheter). Ellers har åtte av revisjonsenhetene lærerutdannet personell.

Hvis vi går over til organiseringen av kontrollutvalgene i den enkelte kommunene, finner vi at antall kontrollutvalgsmedlemmer varierer fra tre til sju, med et gjennomsnitt på i underkant av fire personer (3,91) pr utvalg. Variasjonen er litt mindre enn i fylkeskommunene som vi skal se i et senere kapittel.

Staten la ved opprettelsen av kontrollutvalgene vekt på at erfarne politikere burde rekrutteres til utvalgene for at de skulle få tilstrekkelig autoritet. Sett i forhold til denne intensjonen, er det relativt overraskende at over halvparten av de 130 kommunene (68 eller 51,9 prosent) opplyser at lederen av kontrollutvalget ikke er medlem av kommunestyret. En så høy andel som 37 prosent av kommunene (48 av 130 kommuner) er ikke registrert med kontrollutvalgsmedlemmer fra kommunestyret i det hele tatt.

Det kan imidlertid være at den politiske tyngden ivaretas på andre måter, ved for eksempel at lederen eller andre medlemmer av kontrollutvalgene tidligere har hatt sentrale politiske verv som ordfører/varaordfører eller medlem av formannskapet i kommunen. Men vi finner heller ikke noen sterk indikasjon på det. Materialet viser tvert imot at over halvparten av samtlige kontrollutvalg (66 kommuner eller 50,4 prosent) ikke har medlemmer som tidligere har sittet i sentrale posisjoner som ordfører/varaordfører eller medlem av formannskapet.

Derimot ser det ut til at de politiske partiene er rekrutteringsbase for mange medlemmer av kontrollutvalgene. 119 av de 130 kommunene oppgir at de har medlemmer av kontrollutvalget som er medlem av politiske partier, men som ikke er medlem av kommunestyret.

Dette gir et bilde av kontrollutvalgene som relativt frikoblet fra de politiske organene i kommunen. Vi må anta at det er de mest sentrale kommunepolitikere som sitter i kommunestyret, og særlig i sentrale posisjoner som formannskap/ordfører/varaordførerverv. Når så mange kontrollutvalg har partimedlemmer som ikke sitter i

kommunestyret, er det vanskelig å komme utenom at dette kan tyde på at mange av kontrollutvalgene er befolket av perifere lokalpolitikere som sitter på sidelinjen i forhold til de sentrale politisk/administrative prosessene i kommunen.

Statlige myndigheter har vært opptatt av at det sitter erfarne folk i utvalgene, for at utvalgene skal få politisk tyngde og autoritet. Når over halvparten av kommunene verken har en leder som er medlem av kommunestyret, eller medlemmer som tidligere har hatt sentrale politiske verv, ser det ut til at denne målsettingen ennå er aktuell å arbeide med.

Også andre grupper enn politikere har anledning til å sitte i kontrollutvalget. Det kan være personer fra det lokale næringslivet, eller personer fra lokale foreninger og lag. Hvis vi trekker inn slike grupper, er dominansen av politikere i kontrollutvalgene tydelig. Bare 4 av kommunene oppgir at de har kontrollutvalg som har medlemmer fra frivillige organisasjoner. Flere, 32 kommuner, oppgir at de har medlemmer som kommer fra næringslivet. Men selv dette er klart færre enn de 119 kommunene som har medlemmer fra politiske partier utenom kommunestyret.

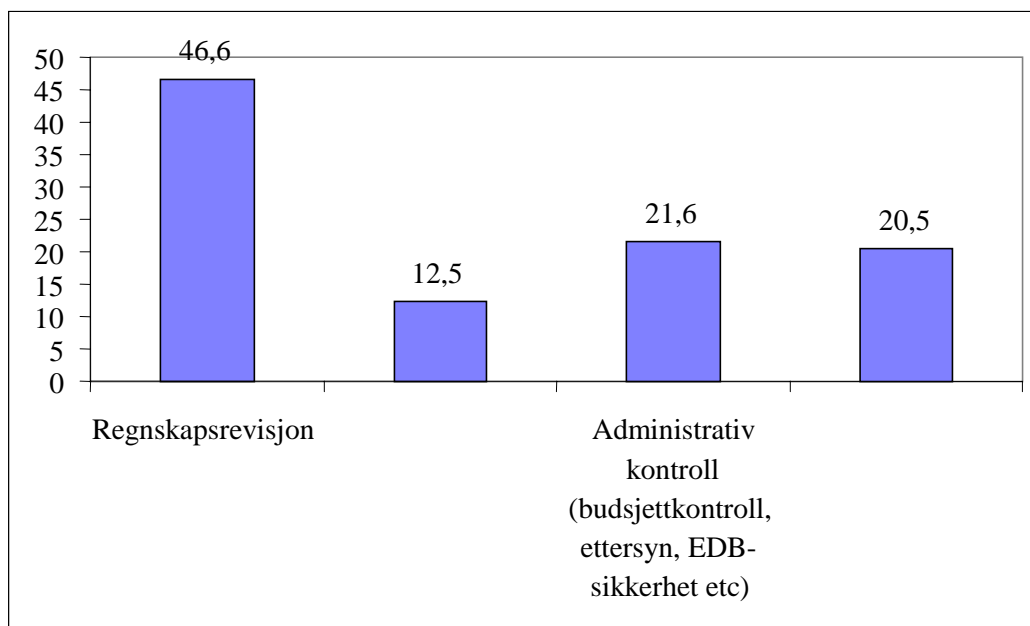
I de kontrollutvalgene der lederen sitter i kommunestyret, kommer et flertall av lederne fra det partipolitiske mindretallet (61,1 prosent). Langt på veg er nok denne partipolitiske fordelingen av ledervervene et uttrykk for ønske om uavhengighet fra de partier som sitter med makten i kommunen. Nestledervervet ser i mindre grad ut til å bli fordelt til opposisjonen. 40 prosent av nestlederne kommer fra mindretallet i de kommunene der nestlederen sitter i kommunestyret.

### 3.3 Aktiviteter i kontrollutvalgene

#### 3.3.1 Svak vridning fra regnskapsrevisjon til forvaltningsrevisjon

En av målsettingene ved opprettelsen av kontrollutvalgene var å styrke egenkontrollen ved å utvikle forvaltningsrevisjon som arbeidsmetode i tillegg til den tradisjonelle regnskapsrevisjonen. Vi skal først se på noen data om omfanget av forvaltningsrevisjon.

Figur 3.1 *Fordeling av årsverk i kommunene i 1998 fordelt på regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon, administrativ kontroll og interne saker i revisjonen. N = 130*



Vi ser at regnskapsrevisjon er den dominerende revisjonsformen. Nærmere halvparten av årsverksinnsatsen i revisjonen i 1998 (46,6 prosent) gikk med til denne virksomheten. Dette er betydelig mer enn innsatsen på de andre områdene. I overkant av 20 prosent av årsverksinnsatsen gikk med til revisjon av den interne administrative kontrollen. Klart minst av ressursene brukes på forvaltningsrevisjon. 12,5 prosent av revisorårsverket i 1998 ble brukt til denne revisjonsformen.

Over halvparten av kommunene i utvalget har en årsverksinnsats på forvaltningsrevisjon som ligger på 10 prosent eller lavere (se tabell v1.3 i vedlegg 1). Ca 4 prosent av kommunene (11 kommuner) gjennomfører ikke forvaltningsrevisjon i det hele tatt. Det er heller ingen kommuner som bruker over 40 prosent av årsverksinnsatsen til forvaltningsrevisjon. Disse resultatene avviker klart fra fordelingen av årsverksinnsatsen på regnskapsrevisjon. Her har halvparten av kommunene en årsverksinnsats på 40 prosent eller mer. I den øverste delen av skalaen ligger 11 kommuner som brukte over 71 prosent av revisorårsverket i 1998 på regnskapsrevisjon.

En annen måte å undersøke omfanget av forvaltningsrevisjon på, er å se på utviklingen over tid. I dokumentstudien undersøkte vi utviklingen i omfanget av saker fra 1993 fram til 1997. Sakene ble delt inn i fire sakstyper: Orienteringssaker, kontrollsaker, evaluerende saker og interne kontrollutvalgssaker. Kontrollsaker er tradisjonell regnskapsrevisjon (års-/skatteregnskap), kontroll av regler og rutiner for anvisning, lønnsutbetalinger, anbud, EDB-sikkerhet osv. Interne saker er saker knyttet til driften av revisjon og kontrollutvalg, slik som kurs og andre kompetanseoppbyggende tiltak, møteplaner etc. Evaluerende saker er vurderinger av hensiktsmessigheten av regler og

rutiner i kommunen sett opp mot ressursbruken, det vil si forvaltningsrevisjon.<sup>6</sup> Først skal vi se på utviklingen i de 39 kommunene som inngår i den såkalte dokumentstudien.

Tabell 3.1 *Utvikling over tid i omfanget av saker fra 1993 til 1997. Prosent, absolutte tall i parentes. N = 2314 (antall saker)*

	Orienterings- saker	Kontrollsaker	Evaluerende saker	Interne kontrollutvalgs- saker	Antall saker
1993	14,9 (110)	34,0 (34,0)	6,8 (50)	44,3 (44,3)	100 (740)
1994	16,6 (122)	34,0 (34,0)	6,8 (50)	42,6 (42,6)	100 (734)
1997	17,2 (145)	31,2 (31,2)	8,5 (71)	43,1 (362)	100 (840)
Relativ endring 1993-1997	+2,3	-2,8	+1,7	-1,2	+ 100 saker

Vi ser at hovedtendensen over tid er stor grad av stabilitet innen alle fire sakstypene. Dette er overraskende sett i lys av forventningene til kontrollutvalget i ny kommunelov om at utvalgene skulle søke å utvikle arbeidet med forvaltningsrevisjon i tillegg til den tradisjonelle regnskapsrevisjonen. Andelen evaluerende saker har økt moderat med 1,7 prosent fra 1993 til 1997. Det har også vært en mindre økning i omfanget av orienterende saker. Kontrollsaker og interne kontrollutvalgssaker kan for sin del notere seg for en mindre nedgang.

Hvis vi ser på de relative nivåene mellom de ulike sakstypene, finner vi at interne kontrollutvalgssaker utgjør en stor del av sakene. Over 40 prosent av sakene i 1997 var slike saker. De evaluerende sakene ligger stabilt i den andre enden av skalaen på mellom 6 og 8 prosent av alle sakene som behandles i kontrollutvalgene. Antall saker har økt med ett hundre i løpet av tidsperioden, og viser at aktiviteten har gått opp.

Hvis vi bryter tidsserien fra 1993 til 1997 ned på store kommuner (byer) versus mindre kommuner, framkommer en interessant forskjell. Det er at økningen i forvaltningsrevisjon i disse årene er størst i de små kommunene. Det framkommer i de to neste tabellene som presenteres etter hverandre.

<sup>6</sup> Det er vanskelig å klassifisere alle sakene i disse typologiene. En innvending er at det vi har kalt "kontrollsaker" egentlig kan ha større eller mindre elementer av vurdering i seg. Vi er enig i en slik innvending, men tror likevel at metoden gir et bilde som viser en riktig hovedtendens. Men det er all grunn til å ta de nøyaktige prosentfordelingene med en viss klype salt.

Tabell 3.2 *Utvikling over tid i omfanget av saker i ni byer fra 1993 til 1997. Prosent, absolutte tall i parentes. N = 1210*

	Orienterings- saker	Kontrollsaker	Evaluerende saker	Interne kontroll- utvalgssaker	Antall saker
1993	17,7 (70)	29,0 (115)	9,1 (36)	44,2 (175)	100 (396)
1994	23,7 (94)	31,2 (124)	6,8 (27)	38,3 (152)	100 (397)
1997	23,3 (97)	30,7 (128)	9,6 (40)	36,4 (152)	100 (417)
Relativ endring 1993-1997	+5,6	+1,7	+0,8	-7,8	+21 saker

Tabell 3.3 *Utvikling over tid i omfanget av saker i mindre kommuner fra 1993 til 1997. Prosent, absolutte tall i parentes. N = 1104*

	Orienterings- saker	Kontrollsaker	Evaluerende saker	Interne kontroll- utvalgssaker	Antall saker
1993	11,6 (40)	39,8 (137)	4,1 (14)	44,5 (153)	100 (344)
1994	8,3 (28)	37,1 (125)	6,8 (23)	47,8 (161)	100 (337)
1997	11,3 (48)	31,7 (134)	7,3 (31)	49,6 (210)	100 (423)
Relativ endring 1993-1997	-0,3	-8,1	+3,2	+5,1	+79 saker

Vi ser at økningen i de mindre kommunene i forvaltningsrevisjon, det vi her har kalt evaluerende saker, er på 3,2 prosent i perioden. Den tilsvarende økningen i de store byene er på 0,8 prosent. Det er vanskelig utfra materialet å si noe om årsaken til denne forskjellen mellom bykommunene og de mindre kommunene.

En annen måte å få kartlagt forholdet mellom regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, er å spørre relevante aktører om deres vurdering av saken. Ordfører, utvalgsledere, rådmann, økonomisjef, kontrollutvalgsleder og sekretær i kontrollutvalget (revisjonen), ble bedt om å ta stilling til kontrollutvalgets og revisjonens prioritering av oppgaver. Legger de størst vekt på regelkontroll eller vurderinger av hvorvidt reglene og rutineene er hensiktsmessige, noe som er sentralt i forvaltningsrevisjon? Tabellen nedenfor viser respondentenes svar.

Tabell 3.4 *Prioritering av regelkontroll versus vurderinger av regler for å sikre effektiv ressursbruk. Relativ fordeling, absolutt fordeling i parentes*

	Stor vekt	Liten vekt	Sum og antall N
<b>Kontrollutvalget:</b>			
Å vurdere om gjeldende regler og rutiner er hensiktsmessige for å sikre en effektiv ressursbruk i kommunen	59,4 (390)	40,6 (267)	100 (657)
Å påse at politikere og de ansatte i kommunen i praksis følger gjeldende regler og rutiner	80,1 (537)	19,9 (133)	100 (670)
<b>Revisjonen:</b>			
Å vurdere om gjeldende regler og rutiner er hensiktsmessige for å sikre effektiv ressursbruk i kommunen	67,4 (438)	32,6 (212)	100 (650)
Å påse at politikere og de ansatte i kommunen i praksis følger gjeldende regler og rutiner	83,9 (554)	16,1 (106)	100 (660)

Gjennomgående viser resultatene at kontrollutvalget og revisjonen legger stor vekt på både regelkontroll og vurderinger av om regler og rutiner er hensiktsmessige. Vi ser imidlertid at regelkontroll blir oppfattet å være viktigere enn vurdering av om regler og rutiner er hensiktsmessige. Dette er et resultat som underbygger resultatene fra tabellene over. Å påse at ansatte og politikere følger regler og rutiner er den mest sentrale arbeidsoppgaven.

### 3.3.2 Hvilke kommuner får til forvaltningsrevisjon?

Hvorfor er det slik at noen kommuner ikke har noen forvaltningsrevisjon, mens andre kommuner synes å ha fått til slik aktivitet? Vi skal analysere variasjon i aktiviteten i kontrollutvalgene ved hjelp av tre typer av forklaringsfaktorer hentet fra vår analysemodell i forrige kapittel. For det første forhold i revisjonsenheten, for det andre forhold i det enkelte kontrollutvalg og for det tredje trekk som kommunestørrelse. De statlige endringsimpulsene om å opprette kontrollutvalg gjelder for alle, og betraktes som en konstant.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Nedenfor følger en presentasjon av de enkelte forklaringsfaktorene i analysemodellen.

#### **Forhold i revisjonsenheten:**

- RESSURSER I REVISJONEN. Vi lar en variabel som beskriver antall revisorårsverk i gjennomsnitt pr kommune håndtere dette.
- ORGANISERING AV REVISJONEN. Egen fagavdeling/seksjon for forvaltningsrevisjon gis verdien 1, ingen slik avdeling gis verdien 2. I analysen av saker og møter beskriver vi organiseringen mer generelt ved å legge inn en variabel for om revisjonsenheten i kommunen er organisert i fagavdelinger/seksjoner (verdi 1), eller ikke (verdi 2).
- KOMPETANSE I REVISJONEN. Vi beskriver kompetansen i revisjonen ved hjelp av fire variable. (i) Revisjonsenheter som har samfunnsfaglig og juridisk kompetanse gis verdien 1. Enheter som ikke har det, gis verdien 0. (ii) Revisjonsenheter som generelt har personer med

En nærmere beskrivelse av forklaringsvariablene er gitt i tabell v1.1 og v1.2 i vedlegg 1. Variablene er undersøkt for multikollinearitet. Vi presenterer tre ulike analysemodeller. Hensikten med det er å få et mer presist bilde av hvilken betydning nye grupper av forklaringsvariable har. Modell 1 har med forklaringsvariable som beskriver forhold i kommunerevisjonen. I modell 2 kontrolleres det for kommunestørrelse, og i modell 3 kontrolleres det i tillegg for egenskaper ved kontrollutvalgene.

---

annen utdanning enn revisjonsfaglig gis verdien 1, og 2 hvis enhetene ikke har det. (iii) Enheter med statsautoriserte revisorer gis verdien 1, og 2 hvis de ikke har det. (iv) Enheter med registrerte revisorer gis verdien 1, og 2 hvis de ikke har det. De to siste variablene brukes kun i analysen av forvaltningsrevisjon.

**Forhold ved kontrollutvalget:**

- EKSTERN REPRESENTASJON. Vi beskriver ekstern representasjon ved to variabler. (i) Kontrollutvalg som har partimedlemmer som ikke sitter i kommunestyret, gis verdien 1, og 0 hvis de ikke har det. (ii) Kontrollutvalg som har medlemmer fra næringslivet gis verdien 1, og 0 ellers.
- ANSIENNITET. Det kan tenkes at aktiviteten også kan påvirkes av hvilken ansiennitet medlemmene har fra kommunepolitikken. Kontrollutvalg med medlemmer som har lang fartstid i lokalpolitikken, kan ha lettere for å være aktive enn kontrollutvalg som ikke har slike medlemmer. Vi beskriver dette ved en variabel der kontrollutvalg som har medlemmer som tidligere har vært ordfører/varaordfører eller medlem av formannskapet, gis verdien 1, og 2 hvis de ikke har slike medlemmer.
- TILKNYTNING TIL KOMMUNESTYRET. Kontrollutvalg som har en leder som er medlem av kommunestyret, har verdien 1, og 2 hvis de ikke har en leder som er medlem av kommunestyret.

**Forhold ved kommunen:**

- STORBY. Kommuner i materialet med 47.592 innbyggere eller mer pr 1. januar 1998 gis verdien 1, de andre kommunene gis verdien 0.
- STORKOMMUNE. Vi har også laget en dummyvariabel som skiller mellom store kommuner og mindre kommuner. Kommuner som pr 1. januar 1998 hadde 8.102 innbyggere eller mer gis verdien 1, resten av kommunene gis verdien 0.



Tabell 3.5 *Analyse av variasjon i årsverksinnsatsen innen forvaltningsrevisjon i 1998*

Grupper av forklaringsvariable	Forklaringsvariable	Regresjon		
		Modell 1	Modell 2	Modell 3
	Konstant	17,30***	17,75***	13,98***
Forhold i revisjonen	Årsverk i revisjonen pr kommune	-2,24*	-2,43*	-1,73
	Spesialisering i revisjonen i avdeling for forvaltningsrevisjon eller ikke	-4,12*	-3,95*	-4,45*
	Statsautoriserte revisorer i enheten eller ikke	-0,26	-0,52	-0,94
	Registrerte revisorer i enheten eller ikke	0,80	0,83	4,45
	Samfunnsfaglig kompetanse i revisjonen eller ikke	4,45**	4,51**	5,14**
	Annen utdanning enn revisjon blant revisorene eller ikke	-3,58*	-3,57*	-3,82*
Forhold i kommunen	Storby eller ikke	-	-3,96	-2,84
	Storkommune eller ikke	-	0,82	1,58
Forhold ved kontrollutvalget	Partimedlemmer utenfor kom.styret eller ikke	-	-	-4,59
	Repr. fra næringslivet eller ikke	-	-	3,46*
	Ex(vara)ordfører/formannskapsmedlem i kontrollutvalget eller ikke	-	-	0,83
	Kontrollutvalgsleder fra kommunestyret eller ikke	-	-	2,36
N		112	112	104
Justert R2		0,13	0,11	0,11

\*sig på 0,01-nivå, \*\*sig på 0,05-nivå, \*\*\*sig på 0,1-nivå

Analysen gir generelt et bilde av stabilitet på tvers av de tre modellene. Signifikante effekter som finnes i modell 1, holder seg når omfanget av forklaringsvariable utvides. Analysen viser at det særlig er forhold i revisjonen, og særlig arten av kompetanse i revisjonen, som har signifikante effekter i forhold til forvaltningsrevisjonen. Kommuner som har revisjonsenheter med ansatte med samfunnsfag eller juridisk utdanning, har mellom 4 og 5 prosent (4,45 til 5,14) mer forvaltningsrevisjon målt i revisorårsverk, enn kommuner som ikke har slikt personell i revisjonsenheten. Annen kompetanse enn revisorfaglig i revisjonen, gir rundt 3 prosent økning i omfanget av årsverksinnsatsen til forvaltningsrevisjon.

Organiseringen av revisjonen ser også ut til å ha betydning. Kommuner med revisjonsenheter som har egen avdeling eller seksjon for forvaltningsrevisjon, har kontrollert for andre relevante forhold, mer forvaltningsrevisjon enn kommuner med revisjon uten slike

særskilte seksjoner. Effekten er rundt 3-4 prosent i de tre modellene. Dette kan tolkes som en styrking av den klassiske hypotesen i organisasjonsteorien om at "organisering kan påvirke adferd" ved at formell organisering påvirker oppmerksomheten i organisasjonen. Virksomhetsområder som er markert i den formelle organisasjonen, har større sjanser til å få oppmerksomhet enn områder som ikke er skilt ut som egne enheter i organisasjonen. Forekomst av statsautoriserte revisorer eller registrerte revisorer i revisjonsenheten ser derimot ikke ut til å ha betydning for omfanget av forvaltningsrevisjon.

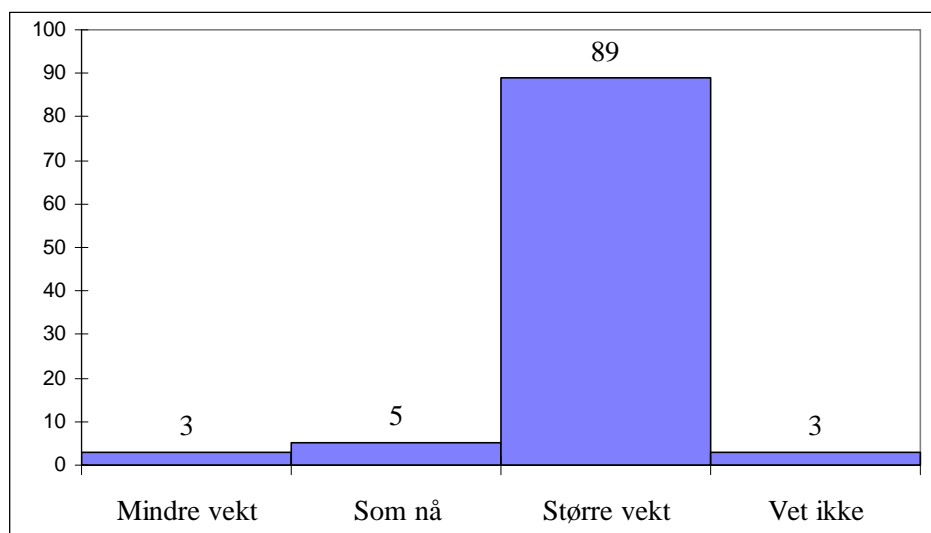
Vi merker oss ellers at verken kommunestørrelse eller forhold ved det enkelte kontrollutvalg, ser ut til å ha signifikant effekt på omfanget av forvaltningsrevisjon. Unntaket er kommuner med kontrollutvalg med representanter fra næringslivet. En slik representasjon ser ut til å ha en signifikant effekt på omfanget av forvaltningsrevisjon. Kommuner med personer fra næringslivet i kontrollutvalget har mer forvaltningsrevisjon enn kommuner som ikke har det.

Men vi finner ikke støtte for antakelsene om at personer med politisk tyngde slik som ex-ordførere i kontrollutvalget, kan gi tyngde til arbeidet med å utvikle forvaltningsrevisjonen. Det er heller ikke empirisk grunnlag for å hevde at forvaltningsrevisjon er en aktivitet som først og fremst finnes i store kommuner, eller i store byer. Forklaringskraften i modellene ligger jevnt med en justert R2 på mellom 0.11 til 0.13.

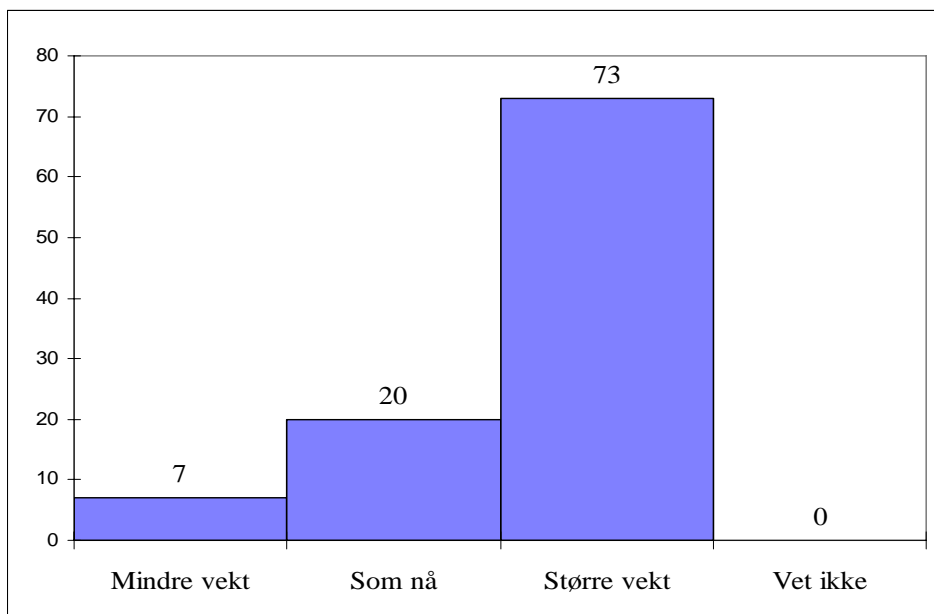
### 3.3.3 Vurderinger av forvaltningsrevisjon – "alle" vil ha mer

Hvis vi går over til å spørre hva aktørene ønsker seg, er det helt entydige bildet at de ikke er fornøyd med situasjonen som er beskrevet over. "Alle" ønsker seg mer forvaltningsrevisjon. Det er med andre ord ikke viljen det står på, slik det framkommer i de to neste tabellene.

Figur 3.2 *Bør forvaltningsrevisjon få større eller mindre vekt – revisjonens syn.*  
N=126



Figur 3.3 *Bør forvaltningsrevisjon få større eller mindre vekt – synet til ordfører, rådmann, kontrollutvalgsledere. N=540*



Interessant nok er de spurte langt mer fornøyd med vektleggingen av andre deler av kontrollutvalgets virksomhet. Et klart flertall vil at regnskapsrevisjon skal vektes på samme måte som det var da underundersøkelsen ble gjennomført (1998). En tilsvarende tendens, om enn svakere, finner vi når vi spør om vektingen av revisjon av den interne administrative kontrollen. Det framkommer i følgende tabell der alle respondentgruppene er slått sammen.

Tabell 3.6 *Bør regnskapsrevisjon og revisjon av den interne administrative kontrollen få større eller mindre vekt? Relativ fordeling, absolutt fordeling i parentes*

	Større vekt	Som nå	Mindre vekt	Sum og antall N
Regnskapsrevisjon	7,5 (51)	71,0 (482)	21,5 (146)	100 (679)
Revisjon av den interne administrative kontrollen	47,7 (323)	45,5 (308)	6,8 (46)	100 (677)

### 3.3.4 Antall møter og saker i 1998

Saksmengden i kontrollutvalgene har økt fra 1993 til 1997. I spørreskjemaundersøkelsen har vi kartlagt hvor ofte kontrollutvalgene hadde møter i 1998 og hvor mange saker som ble behandlet på møtene det året. Når det gjelder omfanget av møter, ser vi at litt under halvparten av de 128 kommunene som svarte på dette spørsmålet, har møter fire eller fem ganger i året. Dette framkommer i følgende tabell.

Tabell 3.7 *Antall møter og saker i kontrollutvalgene i 1998 etter kommuner. Relativ og absolutt fordeling. N = 128*

Antall møter i 1998	Relativ fordeling, absolutt fordeling i parentes	Antall saker i 1998	Relativ fordeling, absolutt fordeling i parentes
1 møte	3 (4)	1-10 saker	29 (37)
2 møter	14 (18)	11-20 saker	35 (45)
3 møter	17 (22)	21-30 saker	24 (31)
4 møter	23 (30)	31-40 saker	5 (6)
5 møter	22 (28)	41-50 saker	5 (6)
6 møter	8 (10)	51-60 saker	1 (1)
7-8 møter	9 (11)	61-110 saker	1 (2)
9-10 møter	3 (4)	Over 110 saker	0 (0)
Over 10 møter	1 (1)		
Sum	100 (128)		100 (128)

Gjennomsnittet lå i 1998 på 4 møter pr år. Tabellen viser at 45 prosent av kommunene har møter fire eller fem ganger i året (23 + 22 prosent). Over en tredjedel av kommunene har møter 1-3 ganger i året. Som vi skal se i analysen under, reflekterer denne relativt beskjedne møtefrekvensen delvis størrelsen på kommunene, slik vi også har vært inne på tidligere. Mange av kommunene i utvalget er små av den enkle grunn at det store flertall i Norge er små kommuner.

Hvis vi går over til å se på saksmengden, gjenfinner vi mye av det samme mønsteret. Gjennomsnittet var på 19 saker pr år. Bare 3 kommuner har mer enn 51 saker i året. Både saksmengden og møtehyppigheten er lavere i kommunene enn i fylkeskommunene (se 5.3.1. i kapittel 5).

### 3.3.5 Hvorfor har noen kommuner få møter og saker, mens andre har mange?

Vi har også analysert variasjon i møter med de samme tre modellene der omfanget av forklaringsvariable utvides suksessivt. Vi bruker også de samme gruppene av forklaringsvariable. Men denne gangen starter vi med variablene som beskriver kommunestørrelse, for å se om forhold ved revisjonen eller kontrollutvalgene gir effekt kontrollert for kommunestørrelse.

Tabell 3.8 *Analyse av antall møter i kontrollutvalgene i 1998*

Grupper av forklaringsvariable	Forklaringsvariable	Regresjon		
		Modell 1	Modell 2	Modell 3
	Konstant	3,89***	6,10***	5,51***
Forhold i revisjonen	Årsverk i revisjonen	-	4,20*	4,20*
	Spesialisering i revisjonen i fagavdelinger/seksjoner	-	-1,02***	-0,89**
	Samfunnsfaglig kompetanse i revisjonen	-	-1,71***	-1,88***
	Annen utdanning enn revisjon blant revisorene		-0,29	-0,40
Forhold i kommunen	Storby eller ikke	6,86***	7,88***	7,89***
	Storkommune eller ikke	1,00***	0,95***	1,01***
Trekk ved kontrollutvalget	Partimedlemmer utenfor kom.styret eller ikke	-	-	0,40
	Repr. fra næringslivet eller ikke	-	-	-0,46
	Ex(vara)ordfører/formannskaps medlem i kontrollutvalget eller ikke	-	-	0,22
	Kontrollutvalgsleder fra kommunestyret eller ikke	-	-	-3,52
N		128	127	117
Justert R2		0,40	0,45	0,47

\*sig på 0,01-nivå, \*\*sig på 0,05-nivå, \*\*\*sig på 0,1-nivå

Som forventet, slår kommunestørrelse kraftig ut. Store kommuner har signifikant flere møter enn mindre kommuner. Dette er ikke særlig overraskende. Men i modell 2 ser vi at forhold i revisjonen også har signifikante effekter kontrollert for kommunestørrelse. Både kapasitet, organisering og kompetanse i revisjonen ser ut til å spille inn her.

Jo større revisorårsverket er i kommunen, jo flere møter er det i kontrollutvalget når det kontrolleres for andre forhold. Organisering i egne avdelinger/seksjoner ser også til å ha en signifikant effekt på antall møter. Dette er i tråd med forventningene. Vi finner også signifikante effekter av kompetanse i revisjonen. Kommuner som har samfunnsfaglig kompetanse i revisjonen, har færre møter enn andre kommuner. Det er mulig at dette kan henge sammen med funnet over om sammenheng mellom forvaltningsrevisjon og samfunnsfaglig/juridisk kompetanse. Arbeid med forvaltningsrevisjon kan i større grad enn regnskapsrevisjon kreve et mer langsiktig arbeid der det ikke i samme grad er behov for hyppige møter. Modellene har jevnt over god forklaringskraft med en justert R2 som varierer mellom 0,40 og 0,47.

Tabell 3.9 *Analyse av antall saker i kontrollutvalgene i 1998*

Grupper av forklaringsvariable	Forklaringsvariable	Regresjon		
		Modell 1	Modell 2	Modell 3
	Konstant	15,59	6,10***	5,51***
Forhold i revisjonen	Årsverk i revisjonen	-	4,20*	4,20*
	Spesialisering i revisjonen i fagavdelinger/seksjoner	-	-1,02***	-0,89**
	Samfunnsfaglig kompetanse i revisjonen	-	-1,71***	-1,88***
	Annen utdanning enn revisjon blant revisorene	-	-0,29	-0,40
Forhold i kommunen	Storby eller ikke	50,65***	7,87***	7,89***
	Storkommune eller ikke	7,02***	0,95***	1,01***
Trekk ved kontrollutvalget	Partimedlemmer utenfor kom.styret eller ikke	-	-	0,39
	Repr. fra næringslivet eller ikke	-	-	-0,46
	Ex(vara)ordfører/formannskaps medlem i kontrollutvalget eller ikke	-	-	0,22
	Kontrollutvalgsleder fra kommunestyret eller ikke	-	-	-3,52
N		128	127	117
Justert R2		0,43	0,45	0,47

\*sig på 0,01-nivå, \*\*sig på 0,05-nivå, \*\*\*sig på 0,1-nivå

Denne analysen gir ikke uventet det samme hovedbildet som analysen av møtehyppighet. Kommunestørrelse slår igjen sterkt ut, men kontrollert for ulike forhold er det igjen forhold ved revisjonen som har signifikant effekt. Både variablene for kompetanse, organisering og kapasitet slår ut på samme måten som i analysen av møter. Kommuner som er organisert i egne avdelinger/seksjoner, har flere saker enn andre kommuner. Kommuner med mange revisorårsverk har også flere saker. Og igjen er det en negativ signifikant effekt av samfunnsfaglig kompetanse. Kommuner som har revisjon med samfunnsfaglig/juridisk kompetanse har færre saker enn kommuner som ikke har det. Analogt med tolkningen over, tror vi at dette kan reflektere at samfunnsfaglig/juridisk personell jobber med mer langsiktige og komplekse saker som trenger lenger saksforberedelse enn mange av de mer tradisjonelle regnskapssakene. Forklaringskraften er også her god, og ligger med en justert R2 på mellom 0,43 og 0,47.

### 3.3.6 Hvilke sektorer er kontrollen rettet mot?

Kontrollutvalgene skal styrke kommunens egenkontroll, men hvilke områder i kommunene rettes kontrollen mot? Vi har undersøkt kontrollaktiviteten mot

administrasjonen, og skiller for det første mellom ulike nivåer i administrasjonen med sentraladministrasjonen og rådmannen på den ene siden, og de ulike etatene eller tjenestekområdene på den andre siden. For det andre skiller vi mellom ulike sektorområder. Utviklingen over tid fra 1993 fram til 1997 med antall saker som databærende enheter, framkommer i følgende tabell.

Tabell 3.10 *Utviklingen i sektortilknytning for sakene i kontrollutvalgene fra 1993 fram til 1997. Relative tall, absolutte tall i parentes. N = 2089*

	Helse og sosial	Skole og barnehage	Teknisk og planlegging	Kultur og fritid	Sentraladministrasjon	Interne kontrollutvalgssaker	Sum og antall N
1993	2,9 (20)	1,0 (7)	6,9 (47)	2,5 (17)	40,0 (273)	46,6 (318)	100 (682)
1994	2,2 (14)	0,8 (5)	9,4 (61)	3,2 (21)	37,5 (243)	46,9 (304)	100 (648)
1997	4,8 (37)	2,2 (17)	7,0 (53)	2,5 (19)	36,9 (280)	46,5 (353)	100 (759)
Relativ endring 1993-97	+1,9	+1,2	+0,1	-	-3,1	-0,0	+77 saker

Tabellen viser at mange av sakene vedrører sentraladministrasjonen. Det dreier seg om årsregnskap, skatteregnskap, kassafunksjonen, innkjøpsordning, kommunens overordnede økonomistyring ol. Dette er som forventet. Det er kanskje mer overraskende at det er også et betydelig antall interne kontrollutvalgssaker, det vil si ansettelsessaker i revisjonen, planer for arbeidet i kontrollutvalget, kursvirksomhet og andre kompetanseoppbyggende tiltak for revisjonen/medlemmene av kontrollutvalget etc. Av de ulike fagområdene er det teknisk/planlegging og helse og sosial som omfattes av mange saker. Kultur og fritid og skole/barnehage er de områdene som i minst grad er berørt av de saker som behandles i kontrollutvalget. Over tid har det vært små endringer, med en svak nedgang i saker som berører sentraladministrasjonen.

For å få ytterligere en sjekk på sektortilknytning, ble respondentene i spørreskjemaundersøkelsen stilt spørsmål om hvilke instanser de legger vekt på å kontrollere.

Tabell 3.11 *Vektlegging av kontrolloppgaver mot politiske versus administrative organ. Relativ fordeling, absolutt fordeling i parentes*

	Stor vekt	Liten vekt	Sum og antall N
Kontroll av lovligheten til vedtak truffet av folkevalgte organ	60,5 (401)	29,5 (262)	100 (663)
Kontroll av virksomheten i sentraladministrasjonen (rådmannen med stab)	70,4 (462)	29,6 (195)	100 (657)
Kontroll av virksomheten i etater/avdelinger og tjenesteytende enheter	67,3 (442)	32,7 (215)	100 (657)

Resultatene viser en svak tendens til at kontroll av sentraladministrasjonen og etater etc vektetes høyere enn politisk kontroll. Om lag 70 prosent mener at kontrollorganene legger stor eller nokså stor vekt på dette. I overkant av 60 prosent mener at kontrollorganene legger stor eller nokså stor vekt på å kontrollere de folkevalgte organene.

### 3.4 Uavhengighet og samarbeid i de kommunale kontrollutvalgene

#### 3.4.1 Balansegang mellom to hensyn

En utfordring for kontrollutvalgene er å balansere mellom hensynet til uavhengighet samtidig som det skal inngå i et samarbeid med andre politiske/administrative organ i kommunen. Uavhengighet er viktig for å kunne utføre kontrollarbeid på en troverdig måte. Nærhet og samarbeid er viktig for å få innflytelse på de politiske og administrative beslutningsorganene i fylkeskommunen. Forstudien fra dette prosjektet viste at kontrollutvalgene i praksis vektla de to hensynene ulikt. I NIBR-notatet "Kontrollere, revidere, evaluere" (Opedal og Østtveiten 1998: 107) presenterte vi casestudier av to fylkeskommuner som representerte ytterpunkter i valg av strategi. Mens kontrollutvalget i Sør-Trøndelag fylkeskommune valgte en uavhengig konfrontasjonslinje, valgte kontrollutvalget i Rogaland fylkeskommune en samarbeidslinje i forhold til fylkeskommunens besluttende og styrende organer. Begrunnelsene varierte fra vektlegging av nøytralitet og avstand til det politiske "establishment" til vektlegging av innflytelse og forebygging.

I det følgende skal vi først se nærmere på kontrollutvalgenes eksterne kontakter og hvilke kontaktpunkter som anses viktigst for utvalget. Deretter undersøker vi forholdet mellom kontrollorganene – kontrollutvalget/revisjonen- og kommunen. Til sist undersøker vi forholdet mellom kontrollutvalget og revisjonen. Er det spenninger i forholdet mellom revisor som fagperson og politikerne i kontrollutvalget, eller preges bildet av samarbeid og dialog?



### 3.4.2 Politikere ut, mellomledere og rådmann inn i kontrollutvalgsmøtene

Kontrollutvalgene har rett til å innkalle eksterne personer til å delta på møtene. I perioden har det særlig vært en økning i møter med administrativt ansatte. Det gjelder for det første mellomledere (etatsjefer, virksomhetsledere), og dernest rådmann eller assisterende rådmann. Utviklingen framkommer i følgende tabell.

Tabell 3.12 *Eksterne aktører som deltok på møter i kontrollutvalgene i kommunene 1993, 1994, 1997. Relative tall, absolutte tall i parentes. N = 303 (antall møter med hver av de eksterne gruppene til stede)*

	Lokal- befolk- ningen	Politikere	Rådmann/ ass. rådmann	Annen adm. ledelse	Saksbehand- lere, andre ansatte	Antall møter totalt
1993	1	30	20	30	12	145
1994	1	30	19	34	11	142
1997	0	25	36	48	6	135
Endring 1993-97	-1	-5	+16	+18	-6	-10

En tolkning av denne tabellen er at kontrollutvalgene i kommunene fra starten i 1993 har fått mer kontakt med kommuneadministrasjonen, og at politikerne utenom de som sitter i kontrollutvalget, er blitt mer perifere for utvalget. Den økte kontakten med administrasjonen finner vi også i fylkeskommunene, men her er det først og fremst økt kontakt med mellomledere og saksbehandlere. Tolkningen av kommunedataene skal ikke trekkes for langt, fordi tabellen ikke fanger opp uformelle kontakter og nettverk som måtte ha vokst fram mellom kontrollutvalget og andre politikere, for eksempel mellom ordfører/varaordfører eller medlemmer av formannskapet. Kontakten med publikum har hele tiden vært lav.

Det er viktig å gjøre oppmerksom på at nedgangen i møtene med ordførerne ikke betyr at ordførerne er borte fra møtene. Selv om ordførerne ikke møter så ofte som ved innføringen av kontrollutvalgene, viser surveydataene at de i 1998 var hyppigere gjester enn rådmennene. Flere kontrollutvalg hadde dette året møter med ordføreren 1-2 ganger i året, sammenlignet med de som hadde 1 til 2 møter med rådmannen (48,9 versus 32,8 prosent).

Et annet interessant trekk ved tabellen over er kontrollutvalgene i stadig større grad har invitert lederne i administrasjonshierarkiene (både topp- og mellomledere), mens saksbehandlere i mindre grad møter i utvalgene. Kontrollutvalgene i kommunene har i løpet av 1990-tallet etablert sterkere kontakt med de administrative lederne, de med formell autoritet, og i mindre grad med fotsoldatene. Dette har trolig vist seg å være mer effektivt enn å snakke med folk med mindre formell autoritet.

I spørreskjemaundersøkelsen ble det stilt spørsmål om hvilke kontakter som er viktigst for kontrollutvalgets og revisjonens virksomhet. Disse dataene viser at *kontrollutvalget* legger størst vekt på kontakten med kommunestyret, altså dets oppdragsgiver, og rådmannen og sentraladministrasjonen. Tabellen nedenfor presenterer dataene.

Tabell 3.13 *Vurdering av betydningen ulike kontaktpunkter har for kontrollutvalgets virksomhet. Relativ fordeling, absolutt fordeling i parentes*

	Stor betydning	Liten betydning	Sum og antall N
Ordføreren	75,3 (496)	24,6 (162)	100 (658)
Kommunestyret	85,5 (566)	14,5 (96)	100 (662)
Formannskapet	68,1 (442)	31,9 (207)	100 (649)
Rådmannen og Sentraladministrasjonen	83,5 (553)	16,4 (109)	100 (662)
Etater og tjenestesteder	55,0 (359)	45,0 (294)	100 (653)
Publikum og innbyggere	34,2 (217)	65,8 (417)	100 (634)
Media	17,9 (112)	82,1 (516)	100 (628)

Når kommunestyret tillegges så stor vekt som kontaktpunkt, kan det tolkes på flere måter. Det ene er at det følger av den formelle organiseringen. Kommunestyret er en viktig formell kontakt fordi kommunestyret er kontrollutvalgets oppdragsgiver og all autoritet kontrollutvalget måtte ha, er avledet fra kommunestyret. Uten den formelle bindingen til kommunestyret ville kontrollutvalget være uten autoritet. Men det kan også tenkes at kontakten med kommunestyret reelt sett er viktig. Det kan ha vokst fram uformelle nettverk mellom kontrollutvalg og sentrale politikere, slik vi skrev over.

Betydningen som kontrollutvalget tillegger kommunestyret og rådmannen, framkommer også ved at det store flertall av disse får tilsendt møtekartet/sakslisten til utvalgsmøtene. Så godt som alle kommunene (97,7 prosent) sender ut saksliste til ordfører, mens nesten like mange (90,1 prosent), sender ut sakslisten til rådmannen. Til sammenligning er det bare 10,7 prosent av kommunene (14 stykker) som sender ut sakslisten til mediene.

Dette siste viser også at kontakten med grupper *utenfor* de politiske og administrative organene i kommunene tillegges klart mindre betydning enn gruppene inne i rådhuset. Denne "rådhus-effekten" finner vi også når vi stilte spørsmål om hvordan revisjonen vurderte betydningen av kontakter med de ulike gruppene. Svarene følger her.

Tabell 3.14 *Vurdering av betydningen ulike kontaktpunkter har for revisjonens virksomhet. Relativ fordeling, absolutt fordeling i parentes*

	Stor betydning	Liten betydning	Sum og antall N
Ordføreren	57,9 (373)	42,1 (271)	100 (644)
Kommunestyret	65,5 (426)	34,6 (225)	100 (651)
Formannskapet	58,3 (372)	41,7 (266)	100 (638)
Rådmannen og Sentral-administrasjonen	96,7 (647)	3,3 (22)	100 (669)
Etater og tjenestesteder	76,5 (503)	23,5 (154)	100 (657)
Publikum og innbyggere	14,2 (88)	85,8 (533)	100 (621)
Media	8,6 (52)	91,4 (555)	100 (607)

Vi ser at respondentene først og fremst framhever revisjonens kontakt med rådmannen og sentraladministrasjonen som viktig. 96,7 prosent av de spurte mener at denne kontakten er av stor betydning. Kontakten med etater og tjenestesteder er også av stor betydning, mens kontakten med publikum og media rangeres som lite viktig.

Revisjonen har også et mer rendyrket administrativt fokus enn kontrollutvalget. Dette reflekterer nok framfor alt arbeidsdelingen mellom kontrollutvalg og revisjon, der revisjonen i sitt arbeid med å forberede saker og følge opp saker fra kontrollutvalget, pleier omgang med administrasjonen. Forstudien viste også at revisjonen har kontakt med administrasjonen uten at sakene nødvendigvis havner i kontrollutvalget.

### 3.4.3 Liten faglig ekstern bistand utenfor kommuneapparatet

En annen side ved den eksterne kontakten utenfor rådhuset er kontakter kontrollorganene måtte ha som faglig underlag for sitt eget arbeid. Revisjonsforskriftens § 5 gir revisor adgang til å innhente sakkyndig bistand til saksforberedelse. Dette kan også kontrollutvalget gjøre. Surveydataene viser imidlertid at kontrollinstansene jevnt over i liten grad benytter seg av denne muligheten. 109 av kommunenes revisjonsenheter, eller 83,2 prosent, svarer at de ikke benytter seg av denne muligheten. For kontrollutvalget er prosenten enda høyere. 89,3 prosent av kontrollutvalgene (117 av 130 utvalg) bruker ikke muligheten til å trekke inn ekstern bistand. Dette bygger opp under bildet av at kontrollutvalgene først og fremst er rettet mot rådhuset i sine kontakter.

### 3.4.4 Balansegang uten store problemer

Et neste spørsmål er hvorvidt kontrollutvalgets og revisjonens kontakt med politiske og administrative instanser i kommunen gir opphav til spenninger mellom hensynet til

uavhengighet og samarbeid. Nedenfor framgår svarene til respondentene i spørreskjemaundersøkelsen på en rekke påstander om forholdet mellom kontrollutvalget og kommunens politiske og administrative beslutningsorganer.

Tabell 3.15 *Vurderinger av forholdet mellom uavhengighet og samarbeid i forholdet mellom kontrollutvalg/revisjon og kommunen. Relativ fordeling, absolutte tall i parentes*

	Enig	Både og	Uenig	Sum og antall N
Det er en fare for at kontrollutvalget og revisjonen mister sin uavhengighet om de samarbeider nært med kommuneadministrasjonen	34,4 (235)	18,1 (123)	47,5 (325)	100 (683)
Å gi råd til kommuneadministrasjonen innebærer en stor risiko for at kontrollutvalget og revisjonen blir gjort medansvarlige for konsekvensene av rådene	27,7 (187)	18,0 (123)	54,7 (374)	100 (684)
Kontrollutvalget og revisjonen oppnår større innflytelse over virksomheten i kommunen om de samarbeider nært med kommuneadministrasjonen	55,5 (376)	22,0 (149)	22,2 (152)	100 (677)

Hovedbildet som tegnes, er at det ikke er en trade-off mellom uavhengighet og samarbeid for kontrollutvalgene. Nært samarbeid mellom kontrollutvalg/revisjonen på den ene siden og kommunale beslutningsorganer på den andre, fører ikke til at kontrollutvalget mister sin uavhengighet i forhold til de som skal kontrolleres. Nært samarbeid kan også gi fordeler på andre områder i form av innflytelse. Mer generelt uttrykt: Samarbeid har ingen tydelige kostnader på kontrollorganenes selvstendighet, men kan tvert imot gi gevinster. De kan samarbeide og samtidig være uavhengige.

Vi har også undersøkt om de ulike respondentgruppene vurderer dette spørsmålet forskjellig. Vi kunne for eksempel tenke oss at det særlig ville være kontrollorganenes egne folk (utvalgsleder/revisjon), som ville være puristene, og i særlig grad mene at samarbeid ville være å selge sin egen integritet som kontrollorgan. Vi finner imidlertid ikke et slikt mønster, i motsetning til i materialet fra fylkeskommunene i senere kapitler. Verken kontrollutvalgsleder eller revisor synes å mene at samarbeid innebærer tap av selvstendighet, mer enn det de andre respondentgruppene gjør. Kontrollutvalgsleder og revisor ser også større gevinster av et samarbeid i form av innflytelse enn det de andre respondentgruppene gjør.

### 3.4.5 Et uavhengig organ

I spørreskjemaundersøkelsen stilte vi utvalget av kommunale respondenter noen spørsmål for å kartlegge i hvilken grad kontrollutvalgene oppfattes å være uavhengige organer.

Tabell 3.16 *Vurderinger av kontrollutvalgenes uavhengighet. Relative andeler, absolutte tall i parentes*

	Enig	Både og	Uenig	Sum og antall N
Kontrollutvalget og revisjonen er i stor grad uavhengige av besluttsende organer i kommunen	86,0 (586)	8,2 (56)	5,7 (39)	100 (681)
Kommune-administrasjonen respekterer i stor grad kontrollutvalget og revisjonens behov for uavhengighet	87,9 (591)	9,5 (64)	2,5 (17)	100 (672)
De politiske organene respekterer i stor grad kontrollutvalget og revisjonens behov for uavhengighet	87,4 (582)	10,2 (68)	2,4 (16)	100 (666)

Den entydige tendensen er at kontrollutvalgene oppfattes å være selvstendige organer, som ikke er "i lomma" på andre deler av det politisk-administrative apparatet i kommunene. Heller ikke her er det entydige forskjeller mellom kontrollutvalgsfolkene/revisjonen og de andre respondentgruppene. Alle gruppene, enten de er i de politiske organene, i administrasjonen eller i selve utvalget/revisjonen, mener at kontrollutvalgene oppfattes å være uavhengige organer i kommunen.

Vi kartla også uavhengigheten ved å spørre om i hvilken grad eksterne grupper i og utenfor kommuneapparatet som administrasjon, media og interessegrupper, har kontroll over kontrollutvalgets virksomhet.

Tabell 3.17 *Grad av innflytelse fra eksterne organer/aktører over kontrollutvalgets virksomhet. Relativ fordeling, absolutte tall i parentes*

	Stor innflytelse	Liten innflytelse	Sum og antall N
Rådmannen og sentraladministrasjonen	14,6 (96)	85,5 (562)	100 (658)
Etater og tjenestesteder	4,7 (31)	95,3 (622)	100 (653)
Media	24,3 (150)	75,7 (466)	100 (616)
Interessegrupper	19,5 (119)	80,5 (492)	100 (611)
Publikum/ Innbyggere	18,5 (133)	78,5 (485)	100 (618)

I tabellen ser vi at alle gruppene vurderes til å ha liten innflytelse over kontrollutvalgets virksomhet, noe som bidrar til å forsterke bildet av uavhengighet. Utfra erfaringene med korrupsjonsavsløringene i Oslo, der noe av problemet var at det ikke var noe organ som kunne ha tilstrekkelig integritet til å stå utenfor å kontrollere administrasjonen, er dette trolig positivt. Men utfra et mer overordnet resonnement om hvem som skal kontrollere "kontrollørene", kan det kanskje oppleves som lite heldig at mediene ikke i større grad klarer å prege kontrollutvalgets virksomhet. Men det er klart også argumenter for at utvalgene bør være så vidt selvstendige, og lite påvirket av mediene.

### 3.4.6 Forholdet kontrollutvalget og revisjonen: David mot Goliat?

Forstudien viste entydig at revisjonen har betydelig innflytelse over det vi kalte premisskontrollen, det vil si hvem som setter sakene på dagsorden i kontrollutvalget (Opedal og Østtveiten 1998: 34). Bildet var litt mer sammensatt når vi undersøkte hvem av kontrollutvalg og revisjonen som hadde mest innflytelse over behandlingen av saker på møtene, og beslutningsresultatet. Hva forteller surveyundersøkelsen om dette? Svarene presenteres i følgende tabell.

Tabell 3.18 *Vurderinger av forholdet mellom kontrollutvalget og revisjonen. Relativ fordeling, absolutt fordeling i parentes*

	Enig	Både og	Uenig	Sum og antall N
Kontrollutvalget har stor betydning for oppgaveprioriteringen som revisjonen foretar	42,0 (261)	29,5 (183)	28,5 (177)	100 (621)
Revisor setter i stor grad premissene for hvilke saker kontrollutvalget skal behandle	61,9 (373)	22,8 (137)	15,3 (92)	100 (602)
Revisor har stor handlefrihet med hensyn til hvordan vedtak og merknader fra kontrollutvalget følges opp	55,4 (313)	17,5 (99)	27,1 (153)	100 (565)
Det er ofte uenighet mellom kontrollutvalgets medlemmer og revisor om hvilke oppgaver som bør prioriteres	6,9 (34)	10,5 (52)	82,6 (407)	100 (493)

Vi ser at et klart flertall er enig i at revisor i stor grad setter premissene for hvilke saker kontrollutvalget skal behandle. Vi ser også at et flertall mener at revisor har stor innflytelse med hensyn til hvordan vedtak fra kontrollutvalget skal følges opp.

Hvorfor er det slik at revisjonen framstår som den sterke part i premissgiving og i oppfølgingen av vedtak? I forstudien skisserte vi kort tre mekanismer som vi anser for å være relevante:

For det første er det *kognitive* problemer. Medlemmene av kontrollutvalget behersker ikke den spesielle formen for teknisk kunnskap som revisor har. En revisor sier det slik:

Medlemmene av kontrollutvalget kjenner ikke faget. Men etter at revisjonen har lært dem litt, så har utvalget begynt å fungere litt mer selvstendig.

For det andre er det ulikevekt mellom revisjon og medlemmene i kontrollutvalget når det gjelder *personellressurser*. Revisjonen har heltidsansatte personer som kan forberede sakene i langt større grad enn "fritidspolitikere" kan.

For det tredje finner vi også at politikernes *motivasjon* kan bidra til at initiativet overlates til revisjonen. Dette henger blant annet sammen med at enkelte motvillig er blitt valgt inn i utvalget, og håper på å havne et annet sted hvis de fortsetter inn i en ny valgperiode. En del av politikerne opplever kontrollutvalget som en karrieremessig blindvei. De synes fort at sakene blir for tekniske, partipolitisk nøytrale og små.

Selv om dette gir et bilde av revisor som den sterke parten med makt til å forme vedtakene i etterkant av møtene, er det ikke slik at forholdet mellom kontrollutvalg og revisor er preget av konflikt, der kontrollutvalget kjemper en kamp for å oppnå mer likeverd i forholdet til revisjonen. Som svaret på den siste påstanden i tabellen viser, er et klart flertall (82,6 prosent) *ikke* enig i at det ofte er uenighet mellom kontrollutvalgets medlemmer og revisor om hvilke oppgaver som bør prioriteres. Det må tolkes dithen at forholdet mellom revisor og kontrollutvalg i hovedtrekk er preget av samarbeid og dialog.

Til slutt presenterer vi noen spørsmål som mer generelt prøver å fange opp revisjonens innflytelse over kontrollutvalget ved å sammenligne innflytelsen som kommunestyret har over utvalget.

Tabell 3.19 *Innflytelsen fra kommunestyret og revisjonen over kontrollutvalgets virksomhet. Relativ fordeling, absolutt fordeling i parentes*

	Stor innflytelse	Liten innflytelse	Sum og antall N
Kommunestyret	44,8 (301)	55,2 (371)	100 (672)
Revisjonen	90,6 (600)	9,4 (62)	100 (658)

Vi ser at revisjonen oppleves å ha langt større innflytelse over kontrollutvalget enn det kommunestyret oppleves å ha. Dette forsterker bildet vi fant i den forrige tabellen. Bildet som tegnes, avviker også nokså sterkt fra den formelle strukturen i organiseringen av kontrollutvalgets arbeid, der kommunestyret er oppdragsgiver og revisjonen er sekretariatet. Her er det altså slik at langt flere opplever at sekretariatet har stor innflytelse over kontrollutvalgets arbeid enn det oppdragsgiveren synes å ha. Kommunestyrets rolle ser ut til først og fremst å være konsentrert om konstituering og til å ta stilling til saksframlegg fra kontrollutvalget. Som vi skal se litt lenger fremme i rapporten, mener flere at fylkestinget har stor innflytelse over kontrollutvalgene på fylkesplan. Kontrollutvalgene på kommuneplan ser dermed ut til å ha flere frihetsgrader i forholdet til sine politiske foresatte enn kontrollutvalgene i fylkene.

### 3.5 Deloppsummering

Resultatene viser at aktivitetsnivået, målt i antall saker, har økt i perioden 1993-97. Men kommunene har ikke lyktes med å utvikle kontrollarbeidet til noe vesentlig annet enn tradisjonell regnskapsrevisjon. Forsøk på å bruke kontrollutvalgene i kommunene til å vurdere forholdet mellom ressurser, resultater og måloppnåelse, såkalt forvaltningsrevisjon, er fortsatt beskjedne. Surveydataene fra prosjektet viser at en relativt beskjedne andel på 12,5 prosent av revisjonens årsverksinnsats i 1998, ble brukt til forvaltningsrevisjon. Nærmere halvparten av ressursinnsatsen, 46,6 prosent, gikk med til alminnelig regnskapsrevisjon. Økningen i forvaltningsrevisjon er også beskjedne over tid (1,7 prosent). Årsverksinnsatsen til forvaltningsrevisjon gikk med til å utføre i overkant av 8 prosent av alle sakene i kontrollutvalget. Det er med andre ord snakk om større og ressurskrevende saker.

Kommuner som lyktes med å utvikle forvaltningsrevisjon, er kommuner som har samfunnsfaglig/juridisk kompetanse i revisjonen, og kommuner som har en egen avdeling/seksjon for forvaltningsrevisjon. Andre forhold som sammensetningen av kontrollutvalg ("veteraneffekten") og kommunestørrelse, ser ikke ut til å ha betydning. Materialet viser imidlertid helt entydig at både politiske og administrative ledere og kommunerevisjonen ønsker å utvikle kontrollarbeidet utover regnskapsrevisjon.

Kontrollutvalgene har sitt fokus rettet mot rådhuset. De tillegger kontakter med andre grupper utenfor rådhuset som media, publikum og instanser som kan gi dem sakkyndig bistand, mindre betydning. Politikere blir i mindre grad invitert til møter i kontrollutvalgene, mens rådmenn og mellomledere blir hyppigere gjester.

Kontrollutvalget har klart å innta en uavhengig rolle i kommunene. Det ser ikke ut til at for eksempel administrasjonen har avgjørende innflytelse på kontrollutvalgets virksomhet. Revisjonen påvirker imidlertid i betydelig grad dagsorden i kontrollutvalgene, og har stor frihet i oppfølgingen av kontrollutvalgenes vedtak. Forholdet mellom kontrollutvalg og revisjonen er preget av dialog og i liten grad av uenighet og konflikt.

Uavhengigheten kan være et tveegget sverd. På den ene siden er uavhengighet en forutsetning for å kunne utføre arbeidet. På den andre siden kan uavhengigheten føre til at utvalget kommer på sidelinjen i den politisk/administrative prosessen. Mange av utvalgene har medlemmer som ikke sitter i kommunestyret, eller som tidligere har hatt sentrale politiske verv som ordfører/varaordfører eller medlem av formannskapet. Medlemmer av politiske partier, som ikke er medlem av kommunestyret, er en viktig rekrutteringsbase for kontrollutvalgene. Denne personalmessige frikoblingen fra utvalgets oppdragsgiver, kommunestyret, kan gjøre det vanskeligere for kontrollutvalget å få tilstrekkelig oppmerksomhet og tyngde i den politisk/administrative prosessen.



## 4 Effekter av kontrollutvalgenes virksomhet i kommunene

### 4.1 Innledning

Ut fra den teoretiske drøftingen i kapittel to, antar vi at det dreier seg om fire mulige effekter av kontrollutvalgenes virksomhet. Den første effekten gjelder *rettssikkerhet*. Hvis kontrollutvalgets virksomhet fører til at de ansatte blir mer lojale overfor regler og gjeldende rutiner, vil dette kunne redusere innslaget av vilkårlighet i saksbehandlingen og øke forutsigbarheten. Dette kan bedre rettssikkerheten til lokalbefolkningen. Dernest kan en effekt av kontrollutvalgets virksomhet være høyere *effektivitet* i administrasjonen. Formålet med forvaltningsrevisjonen er å belyse forholdet mellom ressursbruk, resultater og måloppnåelse. Påvisning av liten effektivitet kan tenkes å føre til reaksjoner og endret handlemåte i administrasjonen og forsøk på å bedre effektiviteten. For det tredje kan det tenkes at kontrollutvalget fører til sterkere *demokratisk kontroll* med administrasjonens iverksetting av politiske vedtak. For det fjerde kan kontrollutvalgene ha betydning for *politikkutforming*. I den grad kontrollutvalget fremmer råd og anbefalinger som blir tatt til følge av politikerne kan dette betraktes som en del av politikkutforming i de folkevalgte organene.

### 4.2 Kontrollutvalg og revisjon får gjennomslag for sine synspunkter

En viktig betingelse for at virksomheten i kontrollutvalget og revisjonen skal få effekter, er at de har innflytelse over de politiske og administrative organene i kommunene. En måte å få en indikasjon på graden av innflytelse er å be ulike aktører i det politiske systemet, i administrasjonen og i kontrollorganene om å vurdere hvilket gjennomslag kontrollutvalget og revisjonen har. Disse vurderingene framgår av følgende tabell.

Tabell 4.1 *I hvilken grad kontrollutvalget/revisjonen lykkes med å få sine synspunkter og merknader akseptert innen følgende instanser og grupperinger. Relative tall, absolutte tall i parentes*

	Lykkes godt	Lykkes dårlig	Sum, antall N
<b>Kontrollutvalget:</b>			
Kommunestyret	85,0 (549)	15,0 (97)	100 (636)
Formannskapet	83,20 (485)	16,8 (16,8)	100 (583)
Rådmannen/ sentraladministrasjon	82,5 (506)	17,5 (107)	100 (613)
Etater og tjenestesteder	79,8 (478)	20,2 (121)	100 (599)
<b>Revisjonen:</b>			
Kommunestyret	90,3 (581)	9,7 (62)	100 (643)
Formannskapet	90,0 (531)	10,0 (59)	100 (590)
Rådmannen/ sentraladministrasjon	88,6 (553)	11,4 (71)	100 (624)
Etater og tjenestesteder	87,4 (535)	12,6 (77)	100 (99)

Tabellen viser en entydig oppfatning av at både kontrollutvalget og revisjonen har betydelig gjennomslag for sine synspunkter og merknader i forhold til ulike politiske og administrative instanser i kommunene. Det som er slående, er stabiliteten på tvers av de ulike administrative og politiske organene. Både utvalg og revisjonen ser ut til å ha stor innflytelse i alle sentrale organer i kommunen. Dette siste er noe overraskende all den tid de fleste revisjonssakene primært angår sentraladministrasjonen (jf. forrige kapittel).

Vi undersøkte også om det kan være slik at kontrollutvalgene i kommuner som til en viss grad har klart å ta i bruk forvaltningsrevisjon, får større gjennomslag enn kommunene som i hovedsak har tradisjonell regnskapsrevisjon. Hypotesen kan begrunnes med at forvaltningsrevisjon i sterkere grad enn ren avvikskontroll griper inn i den politisk/administrative beslutningsprosessen i kommunene. Vi antar derfor at aktørene i større grad lytter til anbefalinger og analyser fra kontrollutvalg med forvaltningsrevisjonsprosjekter på dagsorden, sammenlignet med kontrollutvalg som i hovedsak arbeider med regnskapsrevisjon.

Tabell 4.2 *I hvilken grad vil du si at kontrollutvalget/revisjonen lykkes med å få sine synspunkter og merknader akseptert innen følgende instanser og grupperinger. Gjennomsnittstall. 1 = lykkes svært dårlig, 4= lykkes svært godt*

	Kommuner som brukte 20 prosent eller mer av revisorårsverk i 1998 til forvaltningsrevisjon (N= 32)	Kommuner som ikke hadde forvaltningsrevisjon i 1998 (N= 11)
<b>Kontrollutvalget:</b>		
Kommunestyret	3,42	3,13
Formannskapet	3,34	3,22
Rådmannen og sentraladministrasjonen	3,25	3,33
Etater og tjenestesteder	3,31	3,11
<b>Revisjonen:</b>		
Kommunestyret	3,45	3,25
Formannskapet	3,35	3,38
Rådmannen og sentraladministrasjonen	3,21	3,22
Etater og tjenestesteder	3,37	3,11

\* = signifikant på 10 prosentnivå, \*\* = signifikant på 5 prosentnivå, \*\*\* = signifikant på 1 prosentnivå

Dataene viser som forventet at kontrollutvalgene og revisjonen i kommuner med forvaltningsrevisjon av et visst omfang, i større grad enn den andre gruppen av kommuner, lykkes med å få sine synspunkter og merknader akseptert i de politisk/administrative organene i kommunen. Forskjellene er imidlertid svake og ikke signifikante, og kan skyldes tilfeldigheter i utvalget. Materialet må derfor tolkes med forsiktighet.

## 4.3 Effekter av kontrollutvalgets virksomhet

### 4.3.1 Generell styrking av kommunal egenkontroll

Generelt mener et klart flertall av respondentene i spørreskemaundersøkelsen (61,6 prosent eller 414 personer) at kontrollutvalgene i stor grad har bidratt til å styrke kommunenes egen kontroll med virksomheten. Under 20 prosent av de spurte (17,2 prosent) mener at kontrollutvalgene ikke har hatt effekt på egenkontrollen.

### 4.3.2 Klare effekter på regelkontroll

Den klassiske weberianske forståelsen av et byråkrati er en organisasjon der beslutninger fattes på grunnlag av formelle regler. Det sikrer forutsigbarhet og likebehandling av de som berøres av regelverket. Kontroll av virksomheten, enten gjennom direkte kontroll, eller ved at ansatte vet at de kan bli kontrollert, kan bidra til at beslutningene blir i overensstemmelse med gjeldende regler og rutiner i kommunen. En slik "riset bak speilet"-effekt fant vi i den innledende forstudien (Opedal og Østtveiten 1998:107).

Tabell 4.3 *Effekter av kontrollutvalgene i kommunene på rettssikkerheten. Relativ fordeling, absolutte tall i parentes*

	Enig	Både og	Uenig	Sum og antall N
Kontrollutvalget og revisjonen er viktig for å sikre at de ansatte følger gjeldende regler og rutiner i kommunen	80,7 (550)	11,9 (81)	7,3 (50)	100 (681)
Kontrollutvalget og revisjonen er viktig for å sikre at lokalbefolkningen ikke behandles på en vilkårlig måte.	44,7 (296)	22,3 (148)	33,0 (219)	100 (663)

Vi ser at kontrollutvalget og revisjonen anses å være svært viktig for de ansattes etterlevelse av gjeldende regler og rutiner. Faktisk mener over 80 prosent av de spurte at kontrollutvalget og revisjonen er viktig for å sikre samsvar og lojalitet overfor regler og rutiner. Dette er en viktig betingelse for at befolkningen ikke behandles på en vilkårlig og lite forutsigbar måte fra kommunens side. Vi ser at langt færre, ca 45 prosent av de spurte, mener at kontrollutvalget og revisjonen er viktige for å sikre at lokalbefolkningen ikke behandles på en vilkårlig måte av kommunen.

Dette kan tolkes som et tegn på at de spurte ikke oppfatter at det er noen kopling mellom regeletterlevelse innad i kommunen (som altså er god) og effekter utad i forhold til lokalbefolkningen (som antas å være mindre god). Men det kan også tenkes at kontrollutvalgene først og fremst har betydning for "rådhusbeslutninger" slik som budsjett, administrative rutiner etc, mens kontrollutvalget ikke helt når ut til enkeltvedtak i forhold til befolkningen. Dermed oppfatter ikke respondentene at utvalget har noen betydning for å motvirke at lokalbefolkningen blir behandlet på en vilkårlig måte.

Det kan tenkes at det særlig er kommunene som bare driver med regnskapsrevisjon som framfor alt opplever at kontrollutvalget har effekter på de ansattes etterlevelse av regelverket. Tett forankring av beslutningene i gjeldende regelverk kan være svakere i kommuner som til en viss grad har satset på å utvikle regelverket gjennom forvaltningsrevisjon. Data over respondentenes vurderinger av effekter fordelt på kommunene med lite og mye forvaltningsrevisjon, presenteres i følgende tabell.

Tabell 4.4 *Andre virkninger av virksomheten i kontrollutvalgene. Gjennomsnittstall. 1 = helt enig, 5 = helt uenig*

Påstander	Kommuner som brukte 20 prosent eller mer av revisorårsverk i 1998 til forvaltningsrevisjon (N= 32)	Kommuner som ikke hadde forvaltningsrevisjon i 1998 (N= 11)
Kontrollutvalget og revisjonen er viktige for å sikre at de ansatte følger gjeldende regler og rutiner i kommunen	4,53	4,67
Kontrollutvalget og revisjonen er viktige for å sikre at lokalbefolkningen ikke behandles på en vilkårlig måte av de ansatte i kommunen	3,56	3,33

- = signifikant på 10 prosentnivå, \*\*= signifikant på 5 prosentnivå, \*\*\*= signifikant på 1 prosentnivå

Vi finner svake indikasjoner på at kontrollutvalget og revisjonen i kommunene uten forvaltningsrevisjon i større grad bidrar til sikre innbyggerne mot vilkårligheter. Men forskjellen er ikke-signifikant, og kan skyldes tilfeldigheter i utvalget. Antallet enheter er også lite. Vi finner også en svak indikasjon på at kommunene uten forvaltningsrevisjon i mindre grad opplever at kontrollutvalg og revisjon er viktig for å sikre at de ansatte følger regler og rutiner. Dette er motsatt av det vi forventet. Men også denne forskjellen er ikke-signifikant, og kan skyldes egenskaper ved utvalget av respondenter.

### 4.3.3 Få effekter på effektiviteten i kommunene

Bidrar kontrollutvalget og revisjonen til å effektivisere virksomheten i kommunene gjennom de saker de tar opp? Økt effektivitet har vært målet for arbeidet med forvaltningsrevisjon. En har tenkt seg at systematisk analyse av forholdet mellom ressursinnsats og tjenesteproduksjon, ville gi mer effektive tjenester. Med "effektive tjenester" mener vi i hovedsak to forhold. Vi skiller mellom kostnadseffektivitet (ressursbruk pr utført tjeneste) og formålseffektivitet (graden av dekning i forhold til behov i befolkningen). Respondentene er blitt spurt om de oppfatter at kontrollutvalget og revisjonen har noen betydning for effektiviteten. Det er dermed ikke snakk om en faktisk måling av effektiviteten i kommunene.

I forstudien fant vi små effekter av kontrollutvalgets arbeid langs begge dimensjoner, men særlig på formålseffektivitet. Dette hovedbildet forsterkes i surveymaterialet. Tabellen nedenfor presenterer dataene.

Tabell 4.5 *Effekter av kommunenes kontrollutvalg og revisjon på effektiviteten i tjenesteproduksjonen. Relativ fordeling, absolutte tall i parentes*

	Enig	Både og	Uenig	Sum og antall N
Kontrollutvalget og revisjonen bidrar i liten grad til å sikre god tilpasning av kommunenes tjenester til endringer i behov i lokalbefolkningen	73,6 (487)	16,0 (106)	10,4 (69)	100 (662)
Kontrollutvalget og revisjonen bidrar i liten grad til å effektivisere den kommunale tjenesteproduksjonen	55,6 (376)	17,8 (120)	26,6 (180)	100 (676)

Vi ser at et klart flertall mener at kontrollutvalget og revisjonen verken har bidratt til å tilpasse tjenesteproduksjonen til behovsendringer i befolkningen (økt formålseffektivitet), eller til å effektivisere den kommunale tjenesteproduksjonen (økt kostnadseffektivitet). Leder av kontrollutvalget og revisjonen er mest positive til at kontrollutvalget har hatt effekter på effektiviteten i tjenesteproduksjonen. De andre, ordfører, rådmann, økonomisjef, og lederne av hovedutvalg for tekniske tjenester og helse- og sosialtjenester er mer forbeholdne. Forskjellene mellom de to gruppene er imidlertid ikke statistisk signifikante (kan skyldes tilfeldigheter i vårt utvalg). Vi legger derfor ikke stor vekt på forskjellen, men heller på hovedtendensen der flertallet mener kontrollutvalget har få effekter på effektiviteten i tjenesteproduksjonen. Dette samsvarer bra med at det sentrale virkemidlet for å styrke effektiviteten, forvaltningsrevisjon, bare er tatt i bruk i begrenset omfang.

Men selv om vi generelt finner lite forvaltningsrevisjon, kan det tenkes at vi finner effekter i kommunene som i størst grad har tatt i bruk forvaltningsrevisjon. Vi har undersøkt dette ved å sammenligne kommunene helt uten forvaltningsrevisjon med kommunene som brukte 20 prosent eller mer av årsverket i revisjonen i 1998 på forvaltningsrevisjonen. Tabellen nedenunder presenterer data om virkninger slik respondentene vurderer det.

Tabell 4.6 *Virkninger av virksomheten i kontrollutvalgene. Gjennomsnittstall. 1 = helt enig, 5 = helt uenig*

Påstander	Kommuner som brukte 20 prosent eller mer av revisorårsverket i 1998 til forvaltningsrevisjon (N= 32)	Kommuner som ikke hadde forvaltningsrevisjon i 1998 (N= 11)
Kontrollutvalget og revisjonen bidrar i liten grad til å (kostnads)effektivisere den kommunale tjenesteproduksjonen	2,16***	4,11***
Kontrollutvalget og revisjonen bidrar i liten grad til å sikre god tilpasning av kommunens tjenester til endringer i behov i lokalbefolkningen (formålseffektivitet)	3,81*	4,44*

- = signifikant på 10 prosentnivå, \*\*= signifikant på 5 prosentnivå, \*\*\*= signifikant på 1 prosentnivå

Vi finner ikke støtte for antakelsen om at kommuner med mer omfattende forvaltningsrevisjon, i større grad bidrar til å effektivisere tjenesteproduksjonen. Vi ser at respondentene i disse "forvaltningsrevisjonskommunene" i mindre grad enn i "0-kommunene" er enig i at kontrollutvalget og revisjonen har bidratt til en slik kostnads-effektivisering av tjenestene. Forskjellen er også statistisk signifikant. Det er også færre i forvaltningsrevisjonskommunene som mener at kontrollutvalget og revisjonen bidrar til større allokeringseffektivitet i forhold til befolkningen. Også denne forskjellen er statistisk signifikant. Dette er en indikasjon på at forvaltningsrevisjon kan ha begrensninger som verktøy for å styrke effektiviteten, men særskilte analyser er nødvendig for å kunne si noe substansielt om dette spørsmålet.

#### 4.3.4 Styrket folkevalgt innflytelse over administrasjonen

Den politiske kontrollen angår to relasjoner, nemlig den mellom lokalbefolkningen og politikerne og den mellom politikerne og administrasjonen. Ved å få tilbakemelding fra lokalbefolkningen, kan politikerne få informasjon som kan brukes til å stake ut kursen for kommunen eller til å korrigere retningen. Ved å få bedre kontroll med administrasjonens oppfølging av politiske vedtak, kan det bli bedre samsvar mellom politiske vedtak og praksis i administrasjonen, og politikernes innflytelse over administrasjonen styrkes.

Tabellen nedenfor tyder på at kontrollutvalget i liten grad bidrar til at politikerne i kommunestyret får tilbakemelding fra lokalbefolkningen om hvordan de opplever kommunens tjenester. Nær 80 prosent av de spurte er enige i at kontrollutvalget bidrar lite i så måte. Dette er et funn som er i samsvar av det vi så i forrige kapittel. Det er minimal kontakt mellom lokalbefolkningen og kontrollutvalget. Med en spissformulering: Kontrollutvalget er et rådhusorgan. Kontrollutvalget ser imidlertid ut til å ha styrket politikernes kontroll med administrasjonen. Over 60 prosent av de spurte er enige i en påstand om at kontrollutvalget bidrar til å styrke politikernes kontroll med administrasjonens iverksetting av politiske vedtak.

Et eksempel på slik kontroll er kontrollutvalget i en av casekommunene, Lier, som over lengre tid rutinemessig har kontrollert status for administrasjonens oppfølging av politiske vedtak. Tidligere var vedtakskontrollen lagt til formannskapet, mens den siden ble overført til kontrollutvalget. Et forhold som ser ut til å ha styrket den politiske kontrollen er at politikerne får tilført *kompetanse* i kontrollarbeid. De får gjennom saksgjennomgang og kontaktvirksomhet erfaring med en type oppgave som ikke synes å ha hatt en særlig framtrædende plass på dagsorden i kommunestyre og fylkesting. Flere informanter hevder at kontrollutvalget er politikernes "brohode" inn i administrasjonen.

Tabell 4.7 *Effekter av kommunenes kontrollutvalg på den politiske kontrollen av administrasjonen. Relativ fordeling, absolutte tall i parentes*

	Enig	Både og	Uenig	Sum og antall N
Kontrollutvalget bidrar i liten grad til at politikerne i kommunestyret får tilbakemelding om hvordan lokalbefolkningen opplever tjenestene	78,7 (533)	12,7 (86)	8,5 (58)	100 (677)
Kontrollutvalgene bidrar til å styrke politikernes kontroll med administrasjonens iverksetting av politiske vedtak	62,0 (420)	19,2 (130)	18,9 (128)	100 (678)

#### 4.3.5 Uklare effekter på politikutformingen i kommunene

Vi så tidligere i dette kapitlet at kontrollutvalget og revisjonen i stor grad lykkes med å få sine synspunkter og merknader akseptert i de folkevalgte organene. De "faste" sakene kontrollutvalget legger fram, er års- og skatteregnskap med merknader, samt større saker, ofte forvaltningsrevisjonssaker.

Spørsmålet er i hvilken grad kontrollutvalget og revisjonen spiller en rolle i forhold til utvikling av politikken i kommunene. Gir de råd og anbefalinger om hvordan regler og rutiner kan forbedres? Eller har kontrollutvalgene mer indirekte effekter ved at politikerne tar hensyn til kontrollutvalgene og pålegger seg selv større disiplin i økonomisaker i form av nøktern budsjettplanlegging, anslag over skatteinntekter osv. Eller er det slik at kontrollutvalgene i seg selv blir politiske organ, der partiene kan utvikle og profilere sin politikk? Tabellen gir noen holdepunkter.

Tabell 4.8 *Effekter av kommunenes kontrollutvalg på politikutformingen. Relative andeler, absolutte tall i parentes*

	Enig	Både og	Uenig	Sum og antall N
Kontrollutvalget blir i stor grad brukt som et organ for politisk markering	9,8 (66)	8,4 (56)	81,8 (546)	100 (668)
Kontrollutvalget og revisjonen har liten betydning for utvikling av nye regler og rutiner i kommunen	35,7 (242)	21,8 (147)	42,4 (286)	100 (675)
Kontrollutvalget virker disiplinerende på politikerne	33,2 (222)	26,8 (179)	40,0 (268)	100 (669)

Vi ser for det første at svært få er enig i at kontrollutvalgene i stor grad blir brukt til politisk markering. Vi ser også at litt under 36 prosent er enige i at kontrollutvalget og revisjonen i liten grad bidrar til utvikling av nye regler og rutiner i kommunen, mens noe over 40 prosent er uenige i dette. Dette skaper et bilde av usikkerhet, uten tydelige effekter den ene eller andre veien. Den politisk/administrative eliten i kommunen er klart



mer skeptiske til at kontrollutvalg og revisjon har bidratt til å utvikle nye regler enn kontrollutvalgsleder og revisjonen. Forskjellen mellom de to gruppene er statistisk signifikant. Det er vanskelig å si noe generelt om hvilke av gruppene som "har rett". Men hvis det hadde vært slik at kontrollutvalget har en tydelig effekt på utforming av regelverket, ville vi trolig ikke hatt en slik markert forskjell mellom de to gruppene. Vi velger derfor å tolke dette temaet dithen at det er usikkerhet i hvilken grad kontrollutvalgene har effekt på politikktutformingen.

Vi finner heller ikke tydelige tegn til at kontrollutvalgene virker disiplinerende på politikerne. Flere er uenige enn enige i denne påstanden. Også her er den politisk/administrative eliten (ordfører, rådmann etc) klart mest skeptisk til at kontrollutvalget har en slik effekt. Forskjellen er statistisk signifikant.

#### 4.3.6 Uintenderte effekter: Innovasjonsfrykt

Oversikten over viser at kontrollutvalget har styrket kommunenes kontroll med seg selv, først og fremst ved å vitalisere de mer tradisjonelle revisjonsoppgavene. Det er sluttkontrollen som er blitt styrket, ikke rådgivning og organisasjonsutvikling. Dette er som vi skal se senere, også det samme hovedbildet vi finner i fylkeskommunene.

Vi finner grunn til å understreke det at kontrollutvalget yter viktige bidrag til å få praksis i kommunene i overensstemmelse med gjeldende regler og rutiner, kan ha *utilsiktede effekter*. Det kan utvikles utrygghet i organisasjonen, der byråkratens atferd ensidig blir bundet opp til å praktisere gjeldende regler og rutiner. Innovativt arbeid for å utvikle organisasjonen som også inneholder elementer av å prøve og feile, kan føre til så sterke negative sanksjoner at byråkratene holder seg vekk fra dette. I ekstreme tilfeller kan kontrolliveren også utvikle negative holdninger i organisasjonen. Her er et spissformulert sitat fra forstudien:

Alle lister seg rundt og mistenker hverandre, og alle er livredde for å gjøre feil og havne på førstesida i lokalavisa. Det som kunne være bidrag til videreutvikling og forbedring av rutiner ol. blir snarere til at man tviholder på det bestående av frykt for at endringer kunne resultere i feil.

Hvis målsettingen er organisasjonsutvikling og forbedringsarbeid, blir denne effekten sterkt negativ. Å endre organisering eller endre/reducere antall regler eller rutiner blir vanskelig. Slike forsøk kan snarere tolkes av revisjonen og kontrollutvalget som forsøk på å fjerne standarder eller kriterier for gode handlemåter. Effekten for kommunen kan derfor bli at etablerte rutiner sementeres, og at få tar sjansen på å tenke nytt.

#### 4.3.7 Ønsker for kontrollorganene

Hvordan bør kontrollutvalgene fungere? Vi skal se på hvor målene ligger særlig langt fra hvordan kontrollutvalget faktisk fungerer (slik vi har presentert effektene over), og hvor det er mer samsvar. Vi presenterte respondentene for følgende påstander:

Tabell 4.9 *Oppfatninger om hvordan kontrollutvalget/revisjonen bør fungere. Relativ fordeling, absolutte tall i parentes*

	Enig	Både og	Uenig	Sum, antall N
Kontrollutvalget bør fungere som ombud for befolkningen gjennom å ta opp saker som befolkningen er opptatt av	21,9 (148)	16,0 (108)	61,9 (417)	100 (673)
Kontrollutvalget og revisjonen bør sørge for at de ansatte i kommunen ikke behandler brukerne på en vilkårlig måte	66,6 (448)	12,2 (82)	21,2 (142)	100 (672)
Kontrollutvalget og revisjonen bør påse at ressursene brukes på en mest mulig effektiv måte i kommunen	85,0 (582)	9,8 (67)	5,2 (36)	100 (685)
Kontrollutvalget og revisjonen bør sørge for at de ansatte i størst mulig grad følger gjeldende regler og rutiner	90,2 (616)	7,3 (7,3)	2,5 (17)	100 (683)
Kontrollutvalget og revisjonen bør påse at tjenestene er best mulig tilpasset endringer i behov i lokalbefolkningen	40,7 (273)	22,1 (148)	37,3 (250)	100 (671)
Kontrollutvalget og revisjonen bør bidra til å utvikle nye regler og rutiner i kommunen	66,9 (472)	17,9 (121)	12,1 (82)	100 (675)

Først der det er godt samsvar: Det ser ut til å være god overensstemmelse mellom ønsket om at kontrollutvalgene skal påse at ansatte følger gjeldende regler, og hva de faktisk gjør. I tabellen over ser vi at ni av ti respondenter mener at kontrollutvalget og revisjonen bør sørge for at de ansatte i størst mulig grad følger gjeldende regler og rutiner. Tidligere så vi at det store flertall, over 80 prosent, mener at kontrollutvalg/revisjon rent faktisk utfører en slik regelkontroll.

Ønskene om at kontrollutvalget skal sikre befolkningen mot vilkårlige avgjørelser, ser ut til å være sterkere enn effekten av det som skjer på området, men forskjellen er for liten til at vi kan kalle det et klart avvik.

Men på to områder ser vi et klart avvik mellom ønsker og realiteter. Et klart flertall, 85 prosent av de spurte, mener at kontrollorganene bør påse at ressursene brukes på en mest mulig effektiv måte i kommunen. Vi så over at kontrollorganene ikke har klart å realisere et slikt effektiviseringsmål.

Det andre området der det er avvik mellom ønsker og realiteter, er ved utviklingen av nye regler og rutiner, selv om dette avviket er mindre tydelig enn det over. Vi ser av tabellen at et flertall, to av tre, mener at kontrollutvalg og revisjon bør bidra til å utvikle nye regler og rutiner. Under analysen av effekter på politikktutforming så vi imidlertid at det er usikkert om kontrollorganene rent faktisk bidrar til å drive fram regelforbedringer.

Det kan se ut som om respondentene først og fremst legger vekt på kostnadseffektivitet og tilsynsoppgaver for kontrollutvalgene. En mer politisk rolle med vekt på behovsvurderinger og en ombudsmannsrolle for kontrollutvalgene, står svakere.

## 4.4 Problemområder og tiltak for å løse problemene

### 4.4.1 Problemområdene

For å få en mer presis forståelse av hvor skoen trykker, spurte vi respondentene om de kunne ta stilling til noen av de problemfelt som utkrystalliserte seg gjennom forstudien. Tabellen nedenfor gir en oversikt over svarene.

Tabell 4.10 *Respondentenes vurderinger av hvilke utfordringer som kontrollutvalget og revisjonen står overfor. Relativ fordeling, absolutte tall i parentes*

	I stor grad	I liten grad	Sum, antall N
Vansker med å få rekruttert erfarne og toneangivende politikere til kontrollutvalget	52,2 (315)	47,8 (239)	100 (602)
Problem med å få utviklet forvaltningsrevisjonen til et effektivt verktøy i revisjonsarbeidet	60,9 (372)	39,1 (239)	100 (611)
Problem med å få innsyn i dokumenter av nødvendighet for kontrollarbeidet	4,3 (26)	95,7 (579)	100 (605)
Liten interesse fra kommunestyrets side i forhold til de saker som kontrollutvalget legger fram	35,2 (228)	64,8 (421)	100 (649)
Svak oppfølging i administrasjonen av de forhold som revisjonen og kontrollutvalget påpeker	19,4 (125)	80,6 (518)	100 (643)

Vi ser at det (igjen) er forvaltningsrevisjon som peker seg ut som et problemfelt. Over 60 prosent av de spurte peker på vanskelighetene med å utvikle dette virkemiddelet. Respondentene deler seg også om lag på midten når de blir bedt å ta stilling til om rekruttering av erfarne politikere til kontrollutvalget er et problem. Litt over 50 prosent mener at det er et problem, mens litt færre toner denne problemstillingen ned. Ellers ser vi at verken hemmelighold av dokumenter, manglende interesse fra kommunestyret, eller svak oppfølging av administrasjonen, blir sett på som et stort problem.

### 4.4.2 Aktuelle tiltak for å møte problemene

På hvilken måte mener så politikerne, byråkratene og kontrollørene at kontrollutvalget og revisjonen kan videreutvikles? Dette er en aktuell debatt siden de lokale kontrollorganene på mange måter er i støpeskjeen. En rekke endringsforslag er fremmet, alt fra høyere kompetansekrav til revisor, større revisjonsenheter, oppmykning av valgbarhetsreglene for kontrollutvalgene, til konkurranseutsetting av kommunal revisjon. Hvordan ser kommunene og kontrollorganene på ulike tiltak for å videreutvikle kontrollarbeidet?

Tabell 4.11 *Respondentenes vurdering av ulike tiltak for å videreutvikle kontrollutvalget og revisjonen. Relativ fordeling, absolutte tall i parentes*

	Enig	Både og	Uenig	Sum, antall N
Staten bør spesifisere mer i detalj hvilke oppgaver som kontrollutvalget og revisjonen skal utføre	35,8 (240)	17,0 (114)	47,2 (316)	100 (670)
Det bør lempes på de strenge valgbarhetsreglene ved valg av medlemmer til kontrollutvalget	27,8 (180)	11,1 (72)	61,1 (395)	100 (647)
Det bør i større grad rekrutteres annen faglig kompetanse enn revisjonsfaglig til revisjonen	48,4 (323)	22,6 (151)	28,9 (193)	100 (667)
Kommunen bør i større grad overlate revisjonsoppgaver til private revisjonsfirmaer	29,9 (197)	12,6 (83)	57,6 (380)	100 (660)
Det bør opprettes egne enheter innenfor revisjonsenheten som har ansvar for forvaltningsrevisjonen	56,3 (356)	17,4 (110)	26,4 (167)	100 (633)
Vurderinger av forholdet mellom ressursbruk, resultater og måloppnåelse bør overlates til andre enn revisjonen og kontrollutvalget, for eksempel til rådmannen	32,8 (217)	25,0 (165)	42,2 (279)	100 (661)
Erfarne politikere bør i større grad rekrutteres til arbeidet i kontrollutvalget	74,7 (491)	18,0 (118)	7,3 (48)	100 (657)
Det bør etableres større revisjonsenheter for å effektivisere og legge til rette for spesialisering	46,9 (308)	17,5 (115)	35,7 (234)	100 (657)

Fire tiltak får støtte fra et flertall eller et tilnærmet flertall av de spurte. Det viktigste tiltaket er å *rekruttere mer erfarne politikere* til kontrollutvalget. Tre av fire (74,7 prosent) av de spurte er enige at dette er et tiltak for å videreutvikle arbeidet i kontrollutvalget. Dette var også noe Rettedalutvalget pekte på som viktig i sin utredning i 1991, for å få til en effektiv og uavhengig kontroll i kommunene.

De andre tre tiltakene som har stor oppslutning, går på å gjøre endringer i revisjonen. Dette er interessant nok nøyaktig de samme tiltakene som får flertall i undersøkelsen av kontrollutvalgene i fylkeskommunene. Et tiltak er at det bør *rekrutteres annen faglig kompetanse* enn revisjonsfaglig til revisjonen. Dette så vi tidligere var viktig for å få fart i arbeidet med forvaltningsrevisjon. Et annet tiltak i forhold til revisjonen er at det bør opprettes *egne enheter* innenfor revisjonen som har ansvar for forvaltningsrevisjon. En slik spesialisering har vi tidligere sett også bidrar til å utvikle forvaltningsrevisjon. Spesialisering har støtte i materialet. 46,9 prosent av de spurte mener for eksempel at det bør *etableres større revisjoner* for å effektivisere og legge til rette for spesialisering.

De øvrige tiltakene har begrenset støtte. Det gjelder særlig spørsmålet om å lempe på de strenge *valgbarhetsreglene* ved valg av medlemmer til kontrollutvalget. Enkelte har hevdet at dette er nødvendig om en skal lykkes å rekruttere mer erfarne politikere til

kontrollutvalget. Det er imidlertid svært få som ønsker en endring i disse reglene som kan gå ut over uavhengigheten til medlemmene i utvalget. Det er heller ikke særlig støtte for forslaget om at *staten* bør spesifisere mer i detalj hvilke oppgaver som kontrollutvalget og fylkesrevisjonen skal utføre. Dels har nok dette sammenheng med at de foreliggende instruksene, i alle fall på noen områder, allerede er ganske detaljerte. Dernest kan dette oppfattes som et forsøk på innsnevre det lokale selvstyret. For det tredje er det liten støtte, særlig blant revisor og kontrollutvalgsleder, til å overlate revisjonsoppgavene i større grad til *private*. Forskjellen mellom revisor/kontrollutvalgsleder, og de andre aktørene i den politisk/administrative ledelsen er statistisk signifikant.

Til slutt er det heller ikke noen utbredt støtte til et forslag om at rådmannen bør få ansvar for forvaltningsrevisjonen. Særlig kontrollutvalgsleder og revisjon er motstander av dette. Forskjellen i vurderinger mellom dem og de politiske og administrative lederne er statistisk signifikant. De systematiske forskjellene i vurderinger mellom revisor/kontrollutvalgsleder på den ene siden og den politisk/administrative ledelsen på den andre siden, må tolkes på denne måten: De som arbeider direkte med kontrollutvalgsarbeid, har større interesse av å beholde status quo i den grunnleggende organiseringen av kontrollarbeidet. Det vil si autonomi uten privatisering og større innflytelse fra rådmannen.

## 4.5 Deloppsummering

Hovedkonklusjonen i dette kapittelet er at de kommunale kontrollutvalgene har styrket kommunenes egenkontroll ved at de har styrket den tradisjonelle regnskaps- og regelkontrollen (avvikskontroll). Vi tolker dette dithen at rettssikkerheten i kommunene har blitt bedret sammen med politikernes kontroll med administrasjonen. Kontrollaktiviteten synes å ha mindre effekter på andre områder av den kommunale virksomheten. Kontrollarbeidet synes ikke å ha ført til mer effektive tjenester, og det er uklare effekter av kontrollarbeidet på politikuttformingene i kommunene. Det oppleves som spesielt problematisk at kontrollutvalgene i så vidt liten grad har effekt på målet om en mer effektiv kommunal ressursbruk. Materialet viser klart at kontrollutvalgene i liten grad har bidratt til mer kostnadseffektive og fordelingseffektive tjenester. Det er særlig den politiske og administrative ledelsen i kommunen som har denne vurderingen. Heller ikke de kontrollorganene som har mer forvaltningsrevisjon enn andre, ser ut til å bidra til mer effektiv ressursbruk.

Tiltak for å få fart i kontrollutvalgets arbeid med å effektivisere tjenesteproduksjonen står da også øverst på respondentenes ønskeliste. Andre tiltak er mindre populære. Det gjelder for eksempel forslaget om å myke opp valgbarhetsreglene for å få inn politikere i allerede tunge verv, og forslaget om å lage mer detaljerte statlige forskrifter for kontrollvirksomheten. Derimot ser det ut til at respondentene ønsker mer erfarne politikere inn i utvalget. Holdningen til endring av valgbarhetsregler (negativ) og flere erfarne politikere (positiv) kan delvis være inkonsistent i og med at mange erfarne politikere sitter i viktige verv i kommunestyret.

Vi finner at kontrollutvalget og revisjonen har betydelig gjennomslag for sine synspunkter og merknader i ulike politiske og administrative instanser i kommunene. Både utvalg og revisjonen ser ut til å ha stor innflytelse i alle sentrale organer i kommunen. Dette siste er noe overraskende all den tid de fleste revisjonssakene angår sentraladministrasjonen (jf. forrige kapittel). Kontrollutvalget har autoritet med mandat til å slå ned på et vidt spekter av saker. Kontrollutvalgets autoritet kombinert med fokuset på avvikskontroll, kan imidlertid ha *utilsiktede effekter*. Innovativt arbeid for å utvikle

organisasjonen, som også inneholder elementer av å prøve og feile, kan føre til så sterke negative sanksjoner at byråkratene holder seg vekk fra dette.

## 5 Aktiviteten i kontrollutvalgene i fylkeskommunene

### 5.1 Innledning

Vi skal i dette og neste kapittel undersøke nærmere virkemåten til kontrollutvalgene og revisjonsenhetene i fylkeskommunene. De fleste av spørsmålene fra de foregående "kommunekapitlene" blir dermed stilt på nytt: Hvor aktive er kontrollutvalget og fylkesrevisjonen i fylkeskommunene? Vris mer av ressursene fra regnskapsrevisjon til forvaltningsrevisjon? Hvilke effekter har kontrollorganene på effektiviteten i fylkeskommunene og på etterlevelse av gjeldende regler og rutiner? Bedres den politiske kontrollen av administrasjonen? Og til sist. Hva er problemene? Hvordan kan kontrollordningen i fylkeskommunene videreutvikles? Hva er mulige vegvalg framover?

På samme måte som for primærkommunene, stiller kommuneloven krav til fylkeskommunene om å opprette kontrollutvalg. Disse er i likhet med kontrollutvalget i kommunene pålagt å følge den instruks som er gjort gjeldende for kontrollutvalgene. Fylkesrevisjonenes ansvar og oppgaver er instruksfestet på samme måte som for revisjonsenhetene på kommunalt nivå. Utgangspunktet er dermed det samme for kontrollorganene i kommunene og i fylkeskommunene.

Innholdet i denne delen av rapporten er inndelt på følgende måte: Først gir vi en beskrivelse av hvordan kontrollordningen er organisert på fylkesnivå. Dernest undersøker vi aktiviteten i kontrollutvalgene og fylkesrevisjonen. Så analyserer vi i neste kapittel effektene av aktiviteten i kontrollorganene, før vi til slutt gjør rede for problemområder og muligheter for videreutvikling av kontrollutvalget og fylkesrevisjonen.

### 5.2 Organisering av kontrollorganene i fylkeskommunene

De statlige instruksene for kontrollutvalget og revisjonsenheten forteller et stykke på veg hvordan kontrollorganene skal organiseres og sammensettes (jf. kapittel 1). De har imidlertid noe frihet til selv å avgjøre hvordan de konkret skal se ut. Kartleggingen av kontrollordningen i fylkeskommunene viser at det er en del forskjeller mellom kontrollutvalgene i de ulike fylkene. Blant annet viser datamaterialet at *antallet medlemmer* i kontrollutvalgene i valgperioden 1995-99 varierte fra tre til ni medlemmer. I gjennomsnitt hadde kontrollutvalgene fem medlemmer. I 14 av kontrollutvalgene var det medlemmer som også var representert i fylkestinget. I et stort flertall av kontrollutvalgene (i 13 fylkeskommuner) satt lederen av utvalget også som representant i fylkestinget. Dominansen av politikere i kontrollutvalgene blir understreket ved at det store flertall av kontrollutvalgene hadde medlemmer som var politikere (medlem av politisk parti) uten å

sitte i fylkestinget. Næringslivet og frivillige foreninger og lag var imidlertid i langt mindre grad representert i kontrollutvalgene. Bare ett av kontrollutvalgene hadde medlemmer fra næringslivet, mens to av utvalgene hadde medlemmer fra foreninger og lag.

Ett av de forhold statlige myndigheter har vært opptatt av, er at det sitter *erfarne* og toneangivende politikere i kontrollutvalgene. En indikator på "politisk tyngde" er i hvilken grad kontrollutvalgene har medlemmer som tidligere har vært fylkesordførere eller medlem av fylkesutvalget. Datamaterialet viser at seks av kontrollutvalgene (ca 30 prosent) hadde medlemmer som tidligere hadde vært fylkesordfører/fylkesvaraordfører eller medlemmer av fylkesutvalget.

Det trer fram et ganske interessant mønster når det gjelder fordeling av *leder- og nestledervervene* i kontrollutvalgene på posisjons- og opposisjonspartiene. Blant de kontrollutvalgene der lederen sitter i fylkestinget, kom lederen i 70 prosent av tilfellene fra det politiske mindretallet (opposisjonen). Nestlederen kom for sin del fra det partipolitiske flertallet (posisjonen) i underkant av 70 prosent av tilfellene. Dette mønsteret viser at fylkeskommunene har lagt seg på en annen linje når det gjelder fordeling av disse vervene, sammenlignet med fordelingen av verv i hovedutvalg og lignende. Langt på veg er nok denne partipolitiske fordelingen av leder- og nestledervervene et uttrykk for ønske om uavhengighet fra de partier som sitter med makten i fylkeskommunen.

Når det gjelder *fylkesrevisjonene*, viser datamaterialet at ca. halvparten av fylkesrevisjonene har inndelt enheten i *fagavdelinger/-seksjoner*, mens den andre halvparten ikke har gjort en slik inndeling. Flest av de som har opprettet fagavdelinger, har gjort dette i form av regnskapsrevisjonsavdelinger (åtte av fylkeskommunene) og forvaltningsrevisjonsavdelinger (åtte av fylkeskommunene). To av fylkeskommunene har opprettet avdelinger for revisjon av internkontrollen.

*Størrelsen* på fylkesrevisjonene varierer fra seks årsverk opp til 16 årsverk. I gjennomsnitt har fylkesrevisjonene i overkant av 10 årsverk. Fylkeskommunene har derfor betydelig større revisjonsressurser enn kommunene. I tillegg kommer årsverk knyttet til stabs- og støttefunksjoner. Størrelsen på disse stabene varierer fra 0 opp til 6 årsverk. I gjennomsnitt er imidlertid ikke stabs- og støttefunksjonene større enn i underkant av 1,5 årsverk.

Det er også forskjeller mellom fylkesrevisjonene når det gjelder revisors *kompetanse*. Fem av fylkesrevisjonene har statsautoriserte revisorer som en del av staben, mens 14 av fylkesrevisjonene (eller 82 prosent) har en eller flere registrerte revisorer. Det er også slik at nesten alle fylkesrevisjonene har annen kompetanse enn revisjonsfaglig. Først og fremst dreier dette seg om økonomifaglig kompetanse, men det finnes også samfunnsvitenskapelig og juridisk kompetanse.

## 5.3 Aktiviteter i kontrollutvalgene

### 5.3.1 Svak økning i omfanget av forvaltningsrevisjon

Kontrollutvalgene i fylkeskommunene skal, i likhet med utvalgene i kommunene, påse at regnskapsføringen er i orden, at internkontrollen er betryggende og at ressurser forvaltes på en økonomisk forsvarlig måte (forvaltningsrevisjon). Tabellen nedenfor viser hvordan arbeidsoppgavene har endret seg i ni av fylkeskommunene fra 1993-94 til 1997.



Tabell 5.1 *Utvikling over tid i omfanget og type saker som kontrollutvalgene behandlet i årene 1993, 1994, 1997, i prosent. Antall saker i parentes*

Saker til behandling i kontrollutvalget	Orienterings-saker	Kontrollsaker	Evaluerende saker	Interne kontrollutvalgs-saker	Antall saker
1993	16,7 (40)	23,8 (57)	2,9 (7)	56,5 (135)	100 (239)
1994	14,9 (50)	28,0 (94)	4,5 (15)	52,5 (176)	100 (335)
1997	17,5 (74)	18,7 (79)	7,6 (32)	56,2 (238)	100 (423)
Relativ endring 1993-97	+ 0,8	- 5,1	+ 4,7	- 0,3	+ 184 saker

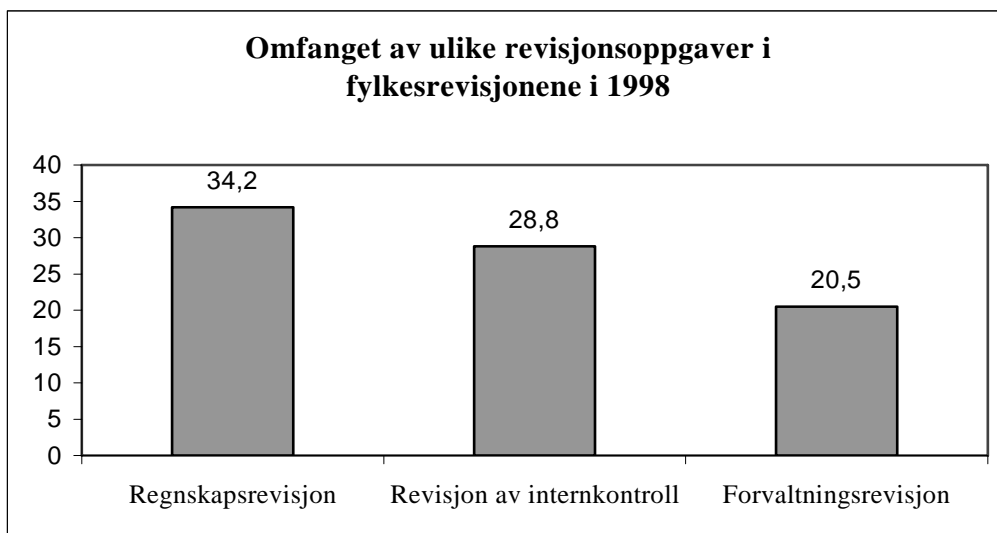
Det vi har kalt evaluerende saker har en mindre økning, mens kontrollsaker (kontroll av regnskap og om praksis i kommunen er i samsvar med regler og rutiner) har en mindre nedgang. Interne saker knyttet til kontrollutvalget og revisjonen (planlegging, opplæring, rapportering) har en svak nedgang, mens orienterings-/referatsaker har en svak økning. Ca 26 % av kontrollutvalgets saker var i 1997 kontrollsaker eller evaluerende saker med en klar overvekt av kontrollsaker. *Bare 7,6 % av sakene i 1997 var evaluerende saker.* Dette er om lag det samme som i kommunene. Men det totale antall egentlige revisjons-saker (kontrollsaker/evaluerende saker) er lavere i fylkeskommunene enn i kommunene.

Målt i antall saker har det vært en økning fra 1993 til 1997. Dette har skjedd samtidig med en viss økning i antall evaluerende saker, dvs. ofte tyngre og ressurskrevende saker. Det gir en indikasjon på at aktivitetsnivået i kontrollutvalgene har økt noe over tid.

Data fra spørreskjemaundersøkelsen viser at det i gjennomsnitt ble behandlet om lag 50 saker i kontrollutvalgene i 1998. Antallet saker i kontrollutvalgene varierer imidlertid fra 25 til 97 saker. Disse sakene ble i gjennomsnitt fordelt på sju møter i kontrollutvalget. Ett kontrollutvalg avholdt imidlertid ikke flere enn fire møter, mens et annet gjennomførte hele 12 møter i 1998.

I spørreskjemaundersøkelsen ble revisor bedt om å fordele årsverksinnsatsen i fylkesrevisjonen på de ulike revisjonsoppgavene. Figuren nedenfor viser årsverkfordelingen.

Figur 5.1 *Fordelingen av årsverksinnsatsen i fylkesrevisjonene på regnskapsrevisjon, revisjon av internkontrollen og forvaltningsrevisjon*



Vi ser at regnskapsrevisjon er den oppgaven som la beslag på størst ressurser i 1998. Andelen varierer imidlertid fra 10 prosent opp til 50 prosent. Deretter følger revisjon av internkontrollen (for eksempel budsjettkontroll, ettersyn, kontroll av edb-sikkerheten) varierende fra 15 til 40 prosent. Minst ressurser ble brukt på forvaltningsrevisjon. Dataene viser at også denne andelen varierer sterkt mellom fylkeskommunene; fra 6 prosent opp til 35 prosent forvaltningsrevisjon. Mønsteret for fylkeskommunene er dermed det samme som det vi finner i kommunene. Men andelen forvaltningsrevisjon er noe høyere i fylkeskommunene, mens andelen regnskapsrevisjon er lavere. Dette kan ha sammenheng med at revisjonsenhetene i fylkeskommunene har gått lengre enn enhetene i kommunene i retning spesialisering (opprettelse av fagavdelinger og lignende) og har bredere rekruttering til revisjonsenheten. Forskjellen mellom tallene i tabell 5.1 over utviklingen over tid og figur 5.1 når det gjelder omfanget av forvaltningsrevisjon har sammenheng med ulike måleenheter. I tabellen er målet antall forvaltningsrevisjonssaker, i figuren er det årsverksinnsatsen som går med til å utføre disse sakene. Da forvaltningsrevisjon ofte er større, ressurskrevende saker, er det en forklaring på forskjellen.

I alle fylkeskommunene ble fylkesordførere, utvalgsledere, fylkesrådmann, økonomisjef, kontrollutvalgsleder og sekretær i kontrollutvalget bedt om å ta stilling til kontrollutvalgets og fylkesrevisjonens prioritering av oppgaver. Legger de størst vekt på regelkontroll eller vurderinger av hvorvidt reglene og rutinene er hensiktsmessige?

Tabell 5.2 *Kontrollorganenes prioritering av regelkontroll versus vurderinger av om reglene og rutineene er hensiktsmessige. Relativ fordeling, absolutt fordeling i parentes*

	Stor vekt	Liten vekt	Sum, antall N
<b>Kontrollutvalget:</b>			
Å vurdere om gjeldende regler og rutiner er hensiktsmessige for å sikre en effektiv ressursbruk i kommunen	63,3 (62)	35,7 (35)	100 (98)
Å påse at politikere og de ansatte i kommunen følger gjeldende regler og rutiner	87,8 (86)	12,3 (12)	100 (98)
<b>Revisjonen:</b>			
Å vurdere om gjeldende regler og rutiner er hensiktsmessige for å sikre effektiv ressursbruk i kommunen	67,0 (63)	31,9 (30)	100 (98)
Å påse at politikere og de ansatte i kommunen følger gjeldende regler og rutiner	91,6 (87)	8,5 (8)	100 (95)

Gjennomgående viser resultatene at kontrollutvalget og revisjonen legger stor vekt på både regelkontroll og vurderinger av om regler og rutiner er hensiktsmessige. Ser vi nærmere på resultatene for de ulike aktørene, er det særlig kontrollutvalgsleder, revisor, fylkesordfører og utvalgsledere som i sterkest grad mener dette. Fylkesrådmannen og økonomisjefen er mest i tvil.

Vi ser imidlertid at regelkontroll blir oppfattet å være viktigere enn vurdering av om regler og rutiner er hensiktsmessige. Dette er et resultat som tilsvarer det vi fant i kommunene. Å påse at ansatte og politikere følger regler og rutiner, er den mest sentrale arbeidsoppgaven.

I hvilken grad mener fylkeskommunene at kontrollorganenes oppgaver bør prioriteres på en annen måte enn i dag? I forskrifter og revisjonshåndbøker er det understreket at regnskapsrevisjonen bør effektiviseres, og forvaltningsrevisjonen få en bredere plass. Mener politikerne, administratorene og kontrollørene dette?

Tabell 5.3 *Respondentenes vurdering av om følgende revisjonsoppgaver bør får større eller mindre vekt enn i dag. Relativ fordeling, absolutte tall i parentes*

	Mindre vekt	Som nå	Større vekt	Sum, antall N
Regnskapsrevisjon (revisjon av årsregnskap, skatteregnskap og lignende)	39,2 (38)	56,7 (55)	4,1 (4)	100 (97)
Revisjon av den interne kontrollen (budsjett-kontroll, ettersyn mm)	10,3 (10)	56,7 (55)	33,0 (32)	100 (97)
Vurdering av forholdet mellom ressursbruk, resultater og mål-oppnåelse (forvaltningsrevisjon)	7,1 (7)	20,4 (20)	72,4 (71)	100 (98)

Tabellen viser et mønster i samsvar med de krav og ønsker som kommer til uttrykk i instruksjer og politiske uttalelser. Et stort flertall ønsker at kontrollorganene prioriterer forvaltningsrevisjonen sterkere enn de gjør i dag, mens regnskapsrevisjonen bør få noe mindre vekt enn i dag. Dette er det bred enighet om blant både fylkesordførere, fylkesrådmenn, kontrollutvalgsleder og revisor og de øvrige respondentene i undersøkelsen. Dette samsvarer med kommunedataene. Det er videre interessant å merke seg at det er flere som ønsker å vektlegge revisjon av den interne kontrollen sterkere, enn det er respondenter som ønsker å minske betydningen til denne revisjonsoppgaven.

### 5.3.2 Sakenes sektortilknytning: Mye sentraladministrasjon og interne kontrollsaker

Et neste spørsmål er hvilke sektorer i fylkeskommunene som er gjenstand for oppmerksomhet fra revisjonens og kontrollutvalgenes side. Følgende tabell gir en oversikt over hvilke sektorer i fylkeskommunene som omfattes av sakene i kontrollutvalgene.

Tabell 5.4 *Utvikling over tid i type saker som kontrollutvalgene behandlet i årene 1993, 1994, 1997, i prosent. Antall saker i parentes*

Sakenes sektortilknytning	Helse og sosial	Undervisning	Samferdsel og planlegging	Kultur	Sentraladministrasjon	Interne kontrollutvalgssaker	Antall saker
1993	11,7 (28)	3,8 (9)	4,2 (10)	0,4 (1)	22,6 (54)	57,3 (137)	100 (239)
1994	11,6 (39)	3,3 (11)	6,0 (20)	0,9 (3)	23,0 (77)	55,2 (185)	101 (335)
1997	10,8 (46)	6,0 (25)	2,6 (11)	1,2 (5)	21,2 (90)	58,2 (246)	99 (423)
Relativ endring 1993-97	- 0,9	+ 2,2	- 1,6	+ 0,8	- 1,4	+ 0,9	+ 184 saker

Tabellen viser at mange av sakene vedrører funksjoner knyttet til sentraladministrasjonen. Det dreier seg om årsregnskap, skatteregnskap, kassafunksjonen, innkjøpsordning, fylkeskommunens overordnede økonomistyring ol. Det er også et betydelig antall interne kontrollutvalgssaker, det vil si ansettelsessaker i revisjonen, planer for arbeidet i kontrollutvalget, kursvirksomhet og andre kompetanseoppbyggende tiltak for revisjonen/medlemmene av kontrollutvalget etc. Det kan tolkes som at kontrollutvalget fungerer som et slags driftsstyre for revisjonen, noe som neppe var intensjonen. Av de ulike fagområdene er det helse og sosial og undervisning som omfattes av mange saker. Kultur og fritid er det området som i minst grad er berørt av de saker som behandles i kontrollutvalget. Av tabellen ser vi at det over tid har vært små endringer. Det har vært en svak nedgang i saker som berører helse og sosial, mens det har vært en svak økning i saker som berører undervisningssektoren og kultursektoren.

I spørreskjemaundersøkelsen ble respondentene stilt spørsmål om hvilke instanser de legger vekt på å kontrollere: Folkevalgte organ, sentraladministrasjonen eller etater/avdelinger og tjenestesteder. Resultatene viser at kontrollutvalget og revisjonen legger størst vekt på å kontrollere sentraladministrasjonen og etater/tjenestesteder. Om lag 80 prosent mener at kontrollorganene legger stor eller nokså stor vekt på dette. I overkant av 60 prosent mener at kontrollorganene legger stor eller nokså stor vekt på å kontrollere de folkevalgte organene.

Oppsummert tyder dette avsnittet på at omfanget av forvaltningsrevisjon fortsatt er moderat og at økningen over tid er begrenset, men at ønsket er stort om at denne revisjonsformen bør få en mer framskutt rolle enn i dag. Kontrollorganene i fylkeskommunene synes imidlertid å ha en høyere andel forvaltningsrevisjon enn kommunene, mens andelen regnskapsrevisjon er lavere. En mulig forklaring er at fylkesrevisjonene har gått lengre i retning å opprette fagavdelinger for de ulike revisjonsoppgavene og satse på bredere rekruttering av kompetanse til revisjonsenhetene. Omfanget av interne saker er imidlertid stort all den tid ca halvparten av sakene i kontrollutvalgene har å gjøre med slike saker. Av de saker som retter seg mot fylkeskommunen, er det primært administrasjonen, særlig sentraladministrasjonen, og ikke de folkevalgte organene som er målgruppe for kontrollutvalget og fylkesrevisjonen.

## 5.4 Kontrollutvalgene i fylkeskommunene og forholdet mellom uavhengighet og samarbeid

### 5.4.1 Dilemma mellom uavhengighet og samarbeid?

En utfordring for kontrollutvalgene er å finne et balansepunkt som dels sikrer uavhengig og nøytral kontroll, og dels sikrer integrering og nærhet til det fylkeskommunale beslutningssystem. Det siste er sannsynligvis viktig for å få innflytelse på de politiske og administrative beslutningsorganene i fylkeskommunen. I et tidligere NIBR-notat (Opedal og Østtveiten 1998: 107) presenterte vi casestudier av to fylkeskommuner som representerte ytterpunkter i valg av strategi. Begrunnelsene varierte fra vektlegging av nøytralitet og avstand til det politiske "establishment" til vektlegging av innflytelse og forebygging.

I det følgende skal vi benytte data fra spørreskjemaundersøkelsen i fylkeskommunene for å undersøke om det er spenninger mellom hensynet til uavhengighet på den ene siden og

hensynet til samarbeid på den andre. Først ser vi nærmere på kontrollutvalgenes eksterne kontakter og hvilke kontaktpunkter som er viktigst for utvalget. Deretter undersøker vi forholdet mellom kontrollorganene - kontrollutvalget og revisjonen - og fylkeskommunen. Til sist undersøker vi forholdet mellom kontrollutvalget og revisjonen. Hvor uavhengig eller integrert er forholdet mellom faglig og politisk side i kontrollapparatet?

#### 5.4.2 Kontrollutvalgenes eksterne kontakter: Mest rådmann og administrative ledere

Et inntak til å undersøke kontrollutvalgenes kontakter, er å se på hvem som har deltatt på kontrollutvalgets møter. Tabellen nedenfor viser antall møter hvor det deltok representanter for befolkningen, politikerne og kommuneadministrasjonen. Revisor er ikke tatt med som egen kategori, da revisor deltok på alle de registrerte møtene.

Tabell 5.5 *Oversikt over hvem som deltok på kontrollutvalgets møter i 1993, 1994 og 1997 (antall møter med deltakelse fra nevnte aktører)*

Aktører utenfra som deltok på kontrollutvalgets møter	Representanter for lokalbefolkningen	Representanter for politikerne	Fylkesrådmann/ ass fylkesrådmann	Administrativ ledelse i avdelinger og sentraladministrasjon	Saksbehandlere i avdelinger og sentraladministrasjon	Antall møter
1993	0	15	15	15	15	54
1994	0	0	6	79	15	60
1997	0	6	5	69	20	76
Endring 1993-1997	-	- 9	- 10	+ 54	+ 5	+ 22

Tabellen viser at administrativ ledelse utenom fylkesrådmann, samt saksbehandlere, var de som hyppigst deltok på møter i kontrollutvalgene i 1997. Disse har økt sin deltakelse i kontrollutvalgets møter fra 1993 til 1997, mens fylkesrådmannen og politikere deltar i mindre grad. At fylkesordførers og fylkesrådmannens deltakelse er liten i utvalget, understøttes av data fra spørreskjemaundersøkelsen. Denne viser at nevnte ledere i meget få tilfeller i 1998 valgte å delta på kontrollutvalgets møter. Kun i fire fylkeskommuner valgte fylkesordfører å delta 1-2 ganger i året på utvalgets møter. Dette viser at fylkesordfører i svært liten grad har valgt å benytte sin møte- og talerett i utvalget. Tabellen over viser for øvrig at ingen representanter fra befolkningen deltok på møtene. Deltakelsesmønsteret tyder på at kontrollutvalgene først og fremst har kontakt med fylkesadministrasjonen, mens kontakten med politikerne har blitt mindre.

I spørreskjemaundersøkelsen ble det stilt spørsmål om hvilke kontaktpunkter som er viktigst for kontrollutvalgets og revisjonens virksomhet. Disse dataene viser at *kontrollutvalget* legger størst vekt på kontakten med fylkestinget, altså dets oppdragsgiver. 53 prosent av respondentene mener denne kontakten er av meget stor betydning. Dernest er kontakten med fylkesordfører og fylkesrådmann viktig. Om lag 30 prosent mener denne kontakten er av meget stor betydning. Minst vekt legger kontrollutvalget på å ha kontakt med publikum og media. Bare ca. to prosent mener at denne kontakten er viktig for kontrollutvalgets virksomhet. Mens den politiske kontakten er mest sentral for

kontrollutvalget, er den administrative kontakten mest sentral for *fylkesrevisjonen*. Hele 50 prosent av respondentene legger meget stor vekt på kontakten med fylkesrådmannen. Deretter står kontakten med etater og tjenestesteder sentralt (nær 30 prosent mener denne er meget viktig). Først på tredjeplass kommer kontakten med fylkestinget og fylkesordfører. Aller minst vekt legges på å ha kontakt med publikum og media. Kun mellom 1-2 prosent av de spurte tillegger denne kontakten meget stor vekt.

### 5.4.3 Lite spenninger mellom uavhengighet og samarbeid

Et neste spørsmål er hvorvidt kontrollutvalgets og fylkesrevisjonens eksterne kontakt gir opphav til spenninger mellom hensynet til uavhengighet og samarbeid. Nedenfor framgår svarene til respondentene i spørreskjemaundersøkelsen på en rekke påstander om forholdet mellom kontrollutvalgene og fylkeskommunens politiske og administrative beslutningsorganer.

Tabell 5.6 *Respondentenes syn på forholdet mellom uavhengighet og samarbeid mellom kontrollorganene og fylkeskommunen for øvrig. Relativ fordeling, absolutte tall i parentes*

	Enig	Både og	Uenig	Sum, antall N
Det er en fare for at kontrollutvalget og revisjonen mister sin uavhengighet om de samarbeider nært med fylkeskommuneadministrasjonen	33,7 (32)	14,7 (14)	51,6 (49)	100 (95)
Å gi råd til fylkeskommuneadministrasjonen innebærer stor risiko for at kontrollutvalget og revisjonen blir gjort medansvarlige for konsekvensene av rådene	29,9 (29)	15,5 (15)	54,7 (53)	100 (97)
Kontrollutvalget og revisjonen oppnår større innflytelse over virksomheten i fylkeskommunen om de samarbeider nært med fylkeskommuneadministrasjonen	68,8 (59)	17,5 (17)	19,6 (19)	100 (95)
Kontrollutvalget og revisjonen er i stor grad uavhengige av besluttede organer i fylkeskommunen	79,4 (77)	16,5 (16)	4,1 (4)	100 (97)
Fylkeskommuneadministrasjonen respekterer i stor grad kontrollutvalget og revisjonens behov for uavhengighet	81,6 (80)	12,2 (12)	6,1 (6)	100 (98)
De politiske organene respekterer i stor grad kontrollutvalget og revisjonens behov for uavhengighet	81,4 (79)	11,3 (11)	7,3 (7)	100 (97)

Resultatene viser at samarbeid mellom kontrollorganene og fylkeskommunen gir klare fordeler, og at et slikt samarbeid ikke går ut over uavhengigheten til kontrollutvalget og fylkesrevisjonen. Tilsynelatende er det et spørsmål om "både og". Samarbeid er en fordel og går ikke utover uavhengigheten, med andre ord at samarbeid ikke har noen klar kostnadsside. Vår antakelse om et dilemma eller et spenningsforhold mellom samarbeid og uavhengighet slår med andre ord ikke til i lys av disse resultatene.

Mer konkret viser tabellen oss at et flertall er uenig i en påstand om at kontrollorganene mister sin uavhengighet om de samarbeider nært med kommuneadministrasjonen. Mest uenige er fylkesordfører og fylkesrådmann, samt de øvrige respondentene i fylkeskommunens politiske og administrative system. Mest enige i påstanden er revisor og kontrollutvalgets leder. De ser med andre ord klarere omkostningene med å samarbeide. Det samme mønsteret gjør seg gjeldende i synet på om rådgivning i forhold til fylkeskommuneadministrasjonen innebærer en risiko for at kontrollorganene blir gjort medansvarlige for konsekvensene av rådene. Det er et klart flertall som er uenig i at det er en slik risiko.

Det er med andre ord kun et mindretall som er opptatt av de negative effektene ved å samarbeide. Derimot er et klart flertall opptatt av at samarbeid betyr større innflytelse for kontrollorganene over virksomheten i fylkeskommunen. Om dette er alle respondentene enige.

Til sist viser tabellen at både kontrollutvalget og fylkesrevisjonen i stor grad oppfattes å være uavhengige av besluttede organer i fylkeskommunen. Både fylkeskommuneadministrasjonen og de politiske organene respekterer i stor grad kontrollutvalgets og fylkesrevisjonens behov for uavhengighet.

#### 5.4.4 Revisor og kontrollutvalg - uavhengighet eller sammenveving?

Så langt har vi presentert forholdet mellom kontrollorganene på den ene siden og politisk og administrativ ledelse i fylkeskommunen på den andre siden. Men hvordan er forholdet mellom uavhengighet og samarbeid mellom kontrollutvalget og fylkesrevisjonen – mellom politisk og faglig side i kontrollordningen? En av de vi har intervjuet sier dette om sitt inntrykk av forholdet mellom revisor og kontrollutvalg:

Revisjonen legger alle premissene for utvalget, og medlemmene har for få kunnskaper til å ta selvstendig stilling til den informasjonen som legges fram for dem. Revisjonen driver stort sett tradisjonell regnskapsrevisjon, blant annet fordi dette er det de føler seg trygge på. Utvalgene tar i praksis stort sett disse revisjonsarbeidene til etterretning. Kontrollutvalget skal jo også kontrollere revisjonen, men her er det revisjonen som kontrollerer kontrollutvalget. Da kunne vi like gjerne ha styrket revisjonen hvis det var det vi var ute etter.

Er det slik at revisor er den dominerende part i forholdet mellom revisor og medlemmene av kontrollutvalget? Eller er det andre aktører som setter dagsorden for kontrollutvalgets virksomhet? I spørreskjemaundersøkelsen ble respondentene bedt om å ta stilling til noen spørsmål og påstander som berører forholdet mellom kontrollutvalg og revisjonen.



Tabell 5.7 *Hvilken innflytelse følgende instanser oppfattes å ha på kontrollutvalgets virksomhet. Relativ fordeling, absolutte tall i parentes*

	Stor innflytelse	Liten innflytelse	Sum, antall N
Fylkestinget	56,0 (56)	42,0 (42)	100 (100)
Fylkesrevisjonen	93,9 (93)	3,0 (3)	100 (99)
Fylkesrådmannen	9,0 (9)	89,0 (89)	100 (100)
Etater og tjenestesteder	4,0 (4)	93,9 (93)	100 (99)
Media	27,2 (27)	66,7 (66)	100 (99)
Interessegrupper	8,2 (8)	83,6 (83)	100 (99)
Publikum/innbyggerne	15,3 (15)	72,4 (71)	100 (98)

Tabellen viser, ikke overraskende, at fylkesrevisjonen anses å ha stor innflytelse på virksomheten i kontrollutvalget. I dette forholdet er det revisjonen i kraft av fagkunnskap og personellressurser som i stor grad setter dagsorden for kontrollutvalgene. De aller fleste sakene som legges fram for behandling i kontrollutvalget, er initiert av revisor. Litt mer overraskende, i alle fall på basis av de funn vi gjorde i casestudien (jf. Opedal og Østtveiten 1998), er at fylkestinget blir tillagt så stor innflytelse på kontrollutvalgets virksomhet. Et inntrykk fra casestudien var at fylkestinget stort sett avgrenset seg til å konstituere kontrollutvalget etter valg, og at det deretter fikk en svært selvstendig rolle. Resultatet fra tabellen over tyder imidlertid på at fylkestinget utøver en innflytelse på kontrollutvalget som går utover selve konstitueringen av kontrollutvalget. Det kan derfor se ut til at fylkestinget, i alle fall i noen grad, tar oppgaven som oppdragsgiver alvorlig. Ellers ser vi at media oppfattes å ha noe innflytelse over kontrollutvalgets virksomhet, mens etatene/tjenestestedene, interessegrupper og publikum har liten innflytelse. Den moderate innflytelsen til eksterne grupper i lokalsamfunnene tyder på at ombudsrollen er en lite framtredd side ved kontrollutvalgene.

## 5.5 Deloppsummering

I dette kapitlet har vi tatt for oss to sider ved kontrollutvalgets virksomhet. For det første aktiviteten i utvalgene og ressursfordelingen på de ulike revisjonsoppgavene. Dernest har vi undersøkt hvordan kontrollutvalget og fylkesrevisjonen balanserer mellom hensynene til uavhengighet og samarbeid i forhold til besluttsende organer i fylkeskommunen.

Resultatene viser at aktivitetsnivået, målt i antall saker, har økt i perioden 1993-97. Aktivitetsnivået varierer imidlertid sterkt mellom kontrollutvalgene med hensyn til saksmengde og møtehyppighet. Omfanget av forvaltningsrevisjon er fortsatt moderat i fylkeskommunene og økningen over tid er begrenset. Om lag 20 prosent av årsverks-

innsatsen i 1998 gikk med til forvaltningsrevisjon; varierende fra 6 til 35 prosent. Disse 20 prosentene går med til å utføre i underkant av 8 prosent av alle saker i kontrollutvalget. Det er med andre ord snakk om større og ressurskrevende saker. Det er et sterkt ønske i politisk og administrativ ledelse i fylkeskommunene og hos kontrollutvalgsleder og revisor om å gi forvaltningsrevisjonen en mer framskutt rolle enn det den har i dag. Kontrollorganene i fylkeskommunene synes å ha en høyere andel forvaltningsrevisjon enn kommunene, mens andelen regnskapsrevisjon er lavere. En mulig forklaring på dette er at fylkesrevisjonene har gått lengre i retning av å opprette fagavdelinger for de ulike revisjonsoppgavene og satse på bredere rekruttering av kompetanse til revisjonsenhetene. Om lag halvparten av fylkesrevisjonene har opprettet avdelinger/seksjoner for de ulike revisjonsoppgavene. Omfanget av interne saker er stort i kontrollutvalgene. Det kan tyde på at kontrollutvalget nærmest fungerer som et driftsstyre for revisjonen, noe som neppe var intensjonen.

Vi regnet med at det er en utfordring for kontrollutvalgene og fylkesrevisjonen å finne et egnet balansepunkt mellom uavhengig og nøytral kontroll og hensynet til å samarbeide med fylkeskommunen for å oppnå innflytelse. Langt på veg ser det ut til at kontrollutvalgene og fylkesrevisjonen har funnet et slikt balansepunkt. Oppfatningen er at samarbeid mellom kontrollorganene og fylkeskommunen gir klare fordeler i form av innflytelse på fylkeskommunen uten at samarbeidet har særlige omkostninger i form av redusert uavhengighet og større medansvar. Vår antakelse om et dilemma eller et spenningsforhold mellom samarbeid og uavhengighet får dermed liten støtte. Kontakten med politikerne ser ut til å ha blitt mindre i perioden 1993-97. I 1998 deltok for eksempel fylkesordføreren i svært liten grad på kontrollutvalgets møter, selv om denne har møte- og talerett i møtene. Dette fant vi også i kommunene.

Når det gjelder det interne forholdet mellom kontrollutvalget og fylkesrevisjonen, viser resultatene at revisjonen har stor innflytelse på virksomheten i kontrollutvalget. Selv om revisor har mye å si for virksomheten i kontrollutvalget er det ikke snakk om et rent asymmetrisk maktforhold der kontrollutvalget kun strør sand på forslagene fra fylkesrevisjonen. Litt mer overraskende er det at fylkestinget blir tillagt så stor innflytelse på kontrollutvalgets virksomhet. Et inntrykk fra forstudien var at fylkestinget stort sett avgrenset seg fra å konstituere kontrollutvalget etter valg, og at det deretter fikk en svært selvstendig rolle. Resultatene tyder imidlertid på at fylkestinget utøver en innflytelse på kontrollutvalget som klart går utover selve konstitueringen av kontrollutvalget.

## 6 Effekter av kontrollutvalgets virksomhet i fylkeskommunene

### 6.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi belyse de fire mulige effektene av kontrollutvalgenes arbeid som vi tidligere har undersøkt for kommunenes del. Vi undersøker om kontrollutvalgets arbeid har betydning for rettssikkerhet, demokratisk kontroll, effektiviteten i tjenesteytingen og på politikktutforming i folkevalgte organ. Til sist i kapitlet tar vi for oss hvilke problemområder som gjør seg gjeldende, og på hvilken måte kontrollutvalget og fylkesrevisjonen kan videreutvikles.

### 6.2 Innflytelsen til kontrollutvalget og revisjonen

En viktig betingelse for at virksomheten i kontrollutvalget og revisjonen skal få effekter, er at de har innflytelse på fylkeskommunene. På samme måte som i kommuneundersøkelsen, har vi bedt ulike aktører i det politiske systemet, i administrasjonen og i kontrollorganene om å vurdere hvilket gjennomslag kontrollutvalget og revisjonen har. Disse vurderingene framgår av tabellen nedenfor.

Tabell 6.1 *I hvilken grad kontrollutvalget og fylkesrevisjonen lykkes med å få sine synspunkter og merknader akseptert innen følgende instanser og grupperinger. Relative tall, absolutte tall i parentes*

	Lykkes godt	Lykkes dårlig	Sum, antall N
<b>Kontrollutvalget:</b>			
Fylkestinget	88,0 (88)	11,0 (11)	100 (100)
Fylkesutvalget	67,7 (67)	18,2 (18)	100 (100)
Fylkesrådmannen/ sentraladministrasjon	76,0 (76)	14,0 (14)	100 (100)
Etater og tjenestesteder	78,0 (78)	10,0 (10)	100 (100)
<b>Revisjonen:</b>			
Fylkestinget	82,5 (82)	15,5 (15)	100 (99)
Fylkesutvalget	68,8 (68)	15,6 (15)	100 (100)
Fylkesrådmannen/ sentraladministrasjon	77,3 (77)	13,4 (13)	100 (99)
Etater og tjenestesteder	85,6 (85)	6,2 (6)	100 (99)

Tabellen viser at både kontrollutvalget og fylkesrevisjonen oppfattes å ha betydelig gjennomslag for sine synspunkter og merknader på ulike politiske og administrative instanser i fylkeskommunene. Særlig betydelig ser det ut til at gjennomslaget er overfor fylkestinget. Dernest blir gjennomslaget vurdert å være stort overfor etater og tjenestesteder. Dette siste er noe overraskende all den tid de fleste revisjonssakene angår ulike sider ved sentraladministrasjonen (jf. forrige kapittel).

### 6.3 Effekter av kontrollutvalgets virksomhet

Hvilke effekter har kontrollutvalget og fylkesrevisjonen på rettsikkerhet, effektivitet, politisk kontroll og politikktutforming? Følgende tabell gir en oversikt over hvordan ulike aktører bedømmer virkningene av kontrollutvalgets og fylkesrevisjonens virksomhet.

Tabell 6.2 *Respondentenes vurdering av hvilke effekter kontrollutvalget og fylkesrevisjonen har på virksomheten i fylkeskommunene. Relativ fordeling, absolutte tall i parentes*

	Enig	Både og	Uenig	Sum, antall N
Kontrollutvalget bidrar i liten grad til at politikerne i fylkestinget får tilbakemelding om hvordan lokalbefolkningen opplever fylkeskommunens tjenester	77,0 (77)	10,0 (10)	13,0 (13)	100 (100)
Kontrollutvalget bidrar til å styrke politikernes kontroll med administrasjonens iverksetting av politiske vedtak	73,0 (73)	14,0 (14)	13,0 (13)	100 (100)
Kontrollutvalget og revisjonen bidrar i liten grad til å sikre god tilpasning av fylkeskommunens tjenester til endringer i behov i lokalbefolkningen	72,0 (72)	12,0 (12)	14,0 (14)	98 (98)
Kontrollutvalget har i stor grad bidratt til å styrke fylkeskommunens egen kontroll med sin virksomhet	73,0 (73)	18,0 (18)	9,0 (9)	100 (100)
Kontrollutvalget og revisjonen er viktige for å sikre at de ansatte følger gjeldende regler og rutiner i fylkeskommunen	81,0 (81)	13,0 (13)	5,0 (5)	99 (99)
Kontrollutvalget blir i stor grad brukt som et organ for politisk markering	11,0 (11)	11,0 (11)	76,0 (76)	98 (98)
Kontrollutvalget virker disiplinerende på politikerne i fylkestinget i økonomiske saker	44,4 (44)	26,3 (26)	25,2 (25)	95,9 (95)
Kontrollutvalget og revisjonen er viktige for å sikre at lokalbefolkningen ikke behandles på en vilkårlig måte av de ansatte i fylkeskommunen	45,0 (45)	14,0 (14)	37,0 (37)	96,0 (96)
Kontrollutvalget og revisjonen har liten betydning for utvikling av nye regler og rutiner i fylkeskommunen	33,0 (33)	22,0 (22)	43,0 (43)	98 (98)
Kontrollutvalget og revisjonen bidrar i liten grad til å effektivisere den fylkeskommunale tjenesteproduksjonen	52,0 (52)	7,0 (7)	39,0 (39)	98 (98)

Et helt sentralt siktemål med lovfestingen av kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner er at kommunene skal styrke kontrollen med seg selv, altså egenkontrollen. Respondentene ble bedt om å ta stilling om det er slik. Resultatet viser at et klart flertall mener at den kommunale egenkontrollen er blitt styrket. Et flertall gjør seg gjeldende i alle respondentgruppene i undersøkelsen, både blant fylkesordførere og andre politikere, hos fylkesrådmann og økonomisjef og hos revisor og kontrollutvalgsleder.

### 6.3.1 Effekter på rettssikkerheten i fylkeskommunene

Ett av de områdene som kontrollutvalgene har effekt, er på de ansattes etterlevelse av gjeldende regler og rutiner. Over 80 prosent av de spurte mener at kontrollutvalget og fylkesrevisjonen er viktig for å sikre samsvar og lojalitet overfor regler og rutiner. Dette er en viktig betingelse for at befolkningen ikke skal behandles på en vilkårlig og uforutsigbar måte fra fylkeskommunens side som kan svekke rettssikkerheten. Vi ser da også at ca. 45 prosent av de spurte mener at kontrollutvalget og fylkesrevisjonen er viktige for å sikre at lokalbefolkningen ikke behandles på en vilkårlig måte av fylkeskommunen. At denne prosenten ikke er høyere, kan ha sammenheng med at ikke alle overskuer koplingen mellom regeletterlevelse innad i fylkeskommunen og effekter utad i forhold til lokalbefolkningen. Men det kan også være snakk om ulike beslutninger. Regeletterlevelse i rådhuset i administrative saker behøver ikke å merkes i samme grad i enkeltvedtak overfor publikum.

Kontrollutvalget og fylkesrevisjonen har få formelle maktmidler i forhold til besluttede instanser i fylkeskommunen. I caseundersøkelsen var det likevel mange av informantene som var opptatt av den forebyggende og preventive effekt som kontrollorganene har på de ansatte. De har en autoritet som lovfestede, uavhengige organ med mandat til å slå ned på et vidt spekter av saker. "Ingen kan føle seg trygge", er et uttrykk som går igjen. De ansatte i administrasjonen vet at kontrollorganene eksisterer, og at de som ansatte kan bli gjenstand for negativ oppmerksomhet om det påvises feil. Derfor hevder mange av informantene at de ansatte disiplinere seg, og handler slik at de ikke risikerer å komme i kontrollutvalgets søkelys. Effekten er at de ansatte blir sterkt fokuserte på å følge gjeldende rutiner og regler og ivareta det ansvar de formelt er pålagt. Følgende informantutsagn er illustrerende:

Kontrollorganene har en preventiv effekt ved at folk tilstreber å gjøre ting riktig, ellers får de revisjonen på nakken. De er riset bak speilet.

Alle i administrasjonen sier at kontrollutvalget og revisor fører til at en er ekstra nøye med å påse at alt "går rett og riktig for seg" når de fatter beslutninger innen sine områder.

### 6.3.2 Effekter på effektiviteten i fylkeskommunene

Bidrar kontrollutvalget og fylkesrevisjonen til å effektivisere virksomheten i fylkeskommunene gjennom de saker de tar opp? I nokså begrenset grad, særlig om vi skal tro fylkesordførere, fylkesrådmann og de andre fra det fylkeskommunale beslutningssystemet. Et klart flertall blant sistnevnte grupper er enige i at kontrollutvalget og fylkesrevisjonen i liten grad bidrar til å effektivisere virksomheten. Revisor og kontrollutvalgsleder er langt mer optimistiske på dette området. Et flertall mener at de bidrar til effektivisering. Når vi likevel har valgt å konkludere med at effekten på dette området er begrenset, skyldes det at vi tror fylkesrådmann, fylkesordfører og de andre representantene for det fylkeskommunale beslutningssystemet sitter nærmest til å bedømme om revisjonssakene som tas opp, har noen effekt på effektiviteten i den fylkeskommunale virksomheten. Også forstudien (Opedal og Østtveiten 1998) viste at kontrollutvalgenes bidrag til å effektivisere virksomheten var begrenset.

Vi stilte også et spørsmål om kontrollutvalgene og revisjonen bidrar til økt formåls-effektivitet, det vil si om de bidrar til at fylkeskommunen tilpasser sine tjenester til endringer i behov i befolkningen. Over 70 prosent av de spurte er enige i en påstand om at kontrollorganene har liten betydning for tilpasningen av tjenestene. Forstudien viste

dessuten at kontrollorganene i liten grad foretar undersøkelser av f.eks. endringer i andelen eldre med vurderinger av hva slags konsekvenser dette bør få for ressursfordelingen på de ulike tjenesteområdene. Enkelte av informantene peker på at de gjennomgår dekningsgrader på de ulike tjenesteområdene og sammenligner disse med tall for andre kommuner/fylkeskommuner. Det gjøres imidlertid få egne studier av slike forhold i revisjonen. Kontrollutvalgene synes heller ikke å ha vært pådrivere for at slike spørsmål skal få en mer sentral plass på dagsorden. Det er forhold på sentralt nivå i kommunen og fylkeskommunen som i sterkeste grad står i fokus for kontrollutvalget og fylkesrevisjonen, ikke ressursbruken i førstelinjetjenesten og tilpasning av tjenestene til behov i befolkningen.

### 6.3.3 Effekter på politisk kontroll i fylkeskommunene

Et vesentlig poeng med lovfestingen av folkevalgte kontrollutvalg er å styrke den politiske kontrollen. Den politiske kontrollen berører to forhold, nemlig den mellom lokalbefolkningen og politikerne og den mellom politikerne og administrasjonen. Ved å få tilbakemelding fra lokalbefolkningen kan politikerne få informasjon som kan brukes til å stake ut kursen for fylkeskommunen eller til å korrigere retningen. Ved å få bedre kontroll med administrasjonens oppfølging av politiske vedtak, kan det bli bedre samsvar mellom politiske vedtak og praksis i administrasjonen.

Tabellen over tyder på at kontrollutvalget i liten grad bidrar til at politikerne i fylkestinget får tilbakemelding fra lokalbefolkningen om hvordan de opplever kommunens tjenester. Nær 80 prosent av de spurte er enige i at kontrollutvalget bidrar lite i så måte. Dette er et funn som er i samsvar med det vi så i forrige kapittel, at det er minimal kontakt mellom lokalbefolkningen og kontrollutvalget. I hovedsak er det et organ som retter seg mot interne forhold i fylkeskommunen, den eksterne grenseflaten er svært begrenset.

Kontrollutvalget ser imidlertid ut til å ha styrket politikernes kontroll med administrasjonen. Over 70 prosent av de spurte er enige i en påstand om at kontrollutvalget bidrar til å styrke politikernes kontroll med administrasjonens iverksetting av politiske vedtak.

I forstudien mente flere av våre informanter at kontrollutvalgene beveget seg i retning av å bli arenaer for politisk markering, kanskje spesielt fra opposisjonspartiernes side. Resultatene i tabellen tyder imidlertid på at dette er en myte. Et stort flertall av de spurte er uenige i en påstand om at kontrollutvalget i stor grad blir brukt som et organ for politisk markering. Dette er interessant sett i lys av at kontrollutvalgene i hovedsak består av politikere og at mange av lederne i kontrollutvalgene kommer fra den partipolitiske opposisjonen. De har med andre ord ikke valgt å benytte kontrollutvalget som en arena for partipolitisk motivert kritikk av posisjonspartiene. Vår forventning om en viss spenning mellom kravet til partipolitisk nøytralitet og partipolitisk sammensatte kontrollutvalg, finner dermed liten støtte i datamaterialet.

### 6.3.4 Effekter på politikkutformingen i fylkeskommunene

Et neste spørsmål er i hvilken grad kontrollutvalget og fylkesrevisjonen spiller en rolle i forhold til videreutvikling av fylkeskommunene. Gir de råd og anbefalinger om hvordan regler og rutiner kan forbedres? Resultatene i tabellen viser at det er en viss tvil om dette. Noe i overkant av 30 prosent er enige i at kontrollutvalget og fylkesrevisjonen i liten grad bidrar til utvikling av nye regler og rutiner i fylkeskommunen, mens noe over 40 prosent er enige. Mest skeptiske er fylkesrådmann og økonomisjef. Ca. 60 prosent er enige i at

kontrollorganene bidrar lite til utviklingen av nye regler og rutiner. På den andre siden finner vi kontrollutvalgsleder og revisor som er mest positive til at utvalget bidrar til politikktutforming.

Det er med andre ord stor uenighet mellom de ulike respondentene, noe vi også fant for kommunenes del. Det er derfor ikke enkelt å konkludere, men sammenholder vi disse funnene med resultatene fra forstudien, er det en del forhold som tyder på at kontrollutvalget og revisjonen spiller en nokså moderat rolle i forhold til utvikling av nye regler og rutiner.

Har kontrollutvalgene og revisjonen noen betydning for politikernes atferd i økonomiske saker? I forstudien pekte flere informanter på at kontrollutvalget og revisjonen virker disiplinerende på budsjettatferden. Vi ser imidlertid av tallene i tabellen, at det ikke er noen enighet blant respondentene om at kontrollutvalget virker disiplinerende i budsjett-saker. I overkant av 40 prosent er enige i en påstand om at kontrollutvalget virker disiplinerende på politikerne i fylkestinget i økonomiske saker.

### 6.3.5 Ikke-intenderte effekter av kontrollutvalgenes aktiviteter

Oversikten over viser at kontrollutvalget har styrket fylkeskommunenes kontroll med seg selv først og fremst ved å vitalisere de mer tradisjonelle revisjonsoppgavene. Det er sluttkontrollen som er blitt styrket, ikke rådgivning og organisasjonsutvikling. Mest åpenbar er effekten på etterlevelse av gjeldende regler og rutiner, mens virkningene er moderate når det gjelder effektivisering av den fylkeskommunale virksomheten og videreutvikling av organisasjon og rutiner. Kontrollutvalget synes derfor primært å ha styrket regelkontrollen.

Kontrollutvalgets viktige bidrag til å få praksis i fylkeskommunene i overensstemmelse med gjeldende regler og rutiner kan ha *utilsiktede effekter*. Som nevnt i kapittel 4, kan det utvikles utrygghet i organisasjonen. Innovativt arbeid for å utvikle organisasjonen som også inneholder elementer av å prøve og feile, kan føre til så sterke negative sanksjoner at byråkratene holder seg vekk fra dette.

Hvis målsettingen er organisasjonsutvikling og forbedringsarbeid, blir denne effekten negativ. Å endre organisering eller endre/reducere antall regler eller rutiner blir vanskelig. Slike forsøk kan snarere tolkes av revisjonen og kontrollutvalget som forsøk på å fjerne standarder eller kriterier for gode handlemåter. I deres øyne vil større frihet kanskje bli tolket som at mulighetene for å begå feil og misligheter øker. De vil også miste noenlunde håndterlige og konkrete evalueringsstandarder og i stedet måtte forholde seg til mer diffus resultatkontroll. Effekten for fylkeskommunen kan derfor bli at etablerte rutiner sementeres, og at få tar sjansen på å tenke nytt.

### 6.3.6 Hvordan bør kontrollutvalget fungere?

Vi har til nå sett på hvilke *faktiske virkninger* som kontrollutvalget oppfattes å ha på virksomheten i fylkeskommunene. Et neste spørsmål er i hvilken grad kontrollutvalgets virkemåte er i samsvar med det politikere, byråkrater og kontrollører mener bør være virkemåten til kontrollutvalget. Hvor er det avvik? Hvor er det samsvar? For å finne ut av dette, presenterte vi respondentene i spørreskjemaundersøkelsen for en del påstander.



Tabell 6.3 *Oppfatninger om hvordan kontrollutvalget og fylkesrevisjonen bør fungere (relativ fordeling, absolutte tall i parentes)*

	Enig	Både og	Uenig	Sum, antall N
Kontrollutvalget bør fungere som ombud for befolkningen gjennom å ta opp saker som befolkningen er opptatt av	18,0 (18)	11,0 (11)	68,0 (68)	97 (97)
Kontrollutvalget og revisjonen bør sørge for at de ansatte i fylkeskommunen ikke behandler brukerne på en vilkårlig måte	56,5 (56)	9,1 (9)	29,3 (29)	94,9 (94)
Kontrollutvalget og revisjonen bør påse at ressursene brukes på en mest mulig effektiv måte i fylkeskommunen	89,0 (89)	4,0 (4)	5,0 (5)	98 (98)
Kontrollutvalget og revisjonen bør sørge for at de ansatte i størst mulig grad følger gjeldende regler og rutiner	85,0 (85)	7,0 (7)	7,0 (7)	99 (99)
Kontrollutvalget og revisjonen bør påse at tjenestene er best mulig tilpasset endringer i behov i lokalbefolkningen	37,4 (37)	16,2 (16)	39,4 (39)	93 (92)
Kontrollutvalget og revisjonen bør bidra til å utvikle nye regler og rutiner i fylkeskommunen	72,0 (72)	15,0 (15)	12,0 (12)	99 (99)

I likhet med situasjonen i kommunene er det to klare avvik mellom den faktiske virkemåten til kontrollutvalgene og oppfatningene om hvordan utvalgene bør fungere. Det første gjelder kontrollutvalgets og fylkesrevisjonens rolle for å påse at ressursene brukes på en effektiv måte i fylkeskommunene. Et stort flertall av respondentene mener at kontrollorganene bør ha en slik rolle, uten at dataene tyder på at de har en slik rolle. Det andre avviket gjelder synet på hvilken rolle kontrollorganene bør ha i forhold til utvikling av nye regler og rutiner i fylkeskommunen. Et klart flertall mener at kontrollorganene bør spille en rolle på dette området, men at de i praksis spiller en nokså begrenset rolle. For øvrig viser tabellen at det er betydelig grad av samsvar mellom hva som bør være kontrollorganenes rolle og hvilken rolle de faktisk spiller. Det gjelder synet på regelkontroll og kontrollorganenes rolle i forhold til ansattes etterlevelse av regler og rutiner. Det er heller ikke mange som mener at kontrollutvalget bør fungere som et ombud for befolkningen - noe de heller ikke gjør. Og det er heller ikke så mange som mener at kontrollutvalget og revisjonen bør påse at tjenestene er best mulig tilpasset endringer i behov i lokalbefolkningen (det vil si å sørge for høy formåls effektivitet).

## 6.4 Problemfelt og aktuelle tiltak for videreutvikling av kontrollutvalget

Vi så foran at det er to områder hvor det er vesentlige avvik mellom hvordan kontrollutvalget og fylkesrevisjonen bør fungere og hvordan de i praksis fungerer. Hva skyldes

kontrollutvalgets begrensede betydning i forhold til effektiviteten i fylkeskommunene og i forhold til organisasjonsutvikling? Hvilke tiltak er aktuelle i en *videreutvikling* av kontrollorganene. Tabellen nedenfor gir en oversikt over de problemer som gjør seg gjeldende.

Tabell 6.4 *Respondentenes vurderinger av hvilke utfordringer som kontrollutvalget og fylkesrevisjonen står overfor. Relativ fordeling, absolutte tall i parentes*

	I stor grad	I liten grad	Sum, antall N
Vansker med å få rekruttert erfarne og toneangivende politikere til kontrollutvalget	60,0 (60)	31,0 (31)	100 (100)
Problem med å få utviklet forvaltningsrevisjonen til et effektivt verktøy i revisjonsarbeidet	50,0 (50)	40,0 (40)	100 (100)
Problem med å få innsyn i dokumenter av nødvendighet for kontrollarbeidet	2,0 (2)	86,0 (86)	100 (100)
Liten interesse fra fylkestingets side i forhold til de saker som kontrollutvalget legger fram	32,0 (32)	65,0 (65)	100 (100)
Svak oppfølging i administrasjonen av de forhold som revisjonen og kontrollutvalget påpeker	19,0 (19)	75,0 (75)	100 (100)

På samme måte som for kommunene, er det to problemfelt som peker seg ut. Det gjelder vansker med å få rekruttert erfarne og toneangivende politikere til kontrollutvalget, og problem med å få utviklet forvaltningsrevisjonen til et effektivt verktøy i revisjonsarbeidet. Sistnevnte forhold underbygger ytterligere funnet fra forrige kapitlet om at alle vil ha forvaltningsrevisjon, men at de ikke får det helt til. Det er med andre ord ikke viljen det skorter på, men mer evnen til å få utviklet forvaltningsrevisjonen til et effektivt verktøy. Dels kan dette skyldes at forvaltningsrevisjonen trenger mer tid for å kunne utvikles. Dels kan det skyldes at forvaltningsrevisjonen er vanskelig å avgrense i forhold til andre revisjonsformer, med andre ord at den ikke er presis nok. Og dels kan det skyldes at innslaget av skjønn er såpass stort i slike prosjekter, at mange revisorer kvir seg for å gå løs på denne type revisjonsoppgaver.

Det er for øvrig interessant å notere seg at fylkestingets interesse for kontrollutvalgets saker ikke ser ut til å være noe stort problem for kontrollarbeidet. Dette er noe overraskende siden caseundersøkelsen viste at interessen var heller liten i kommunestyre og fylkesting for de saker som ble lagt fram til politisk behandling (jf. Opedal og Østveiten 1998). Kontrollutvalgets *tilbakeskuende arbeidsform*, fokus på iverksetting av politiske vedtak, rapportering av hva som er gjort, partipolitisk nøytralitet og få saker som er egnet til politisk markering, syntes å bidra til å forklare en generell lav interesse blant politikerne for å styrke kommunenes og fylkeskommunenes egenkontroll. Spørreskjema-dataene synes imidlertid å vise at dette ikke er noe markert problem.

Vi ser videre av tabellen at administrasjonens oppfølging av de saker som kontrollorganene tar opp, heller ikke blir sett på som noe problem. Til sist ser det i all hovedsak ut til å være slik at kontrollutvalget og revisjonen får innsyn i de dokumenter de trenger. Det som har aktualisert denne problemstillingen er den økende bruk av fylkeskommunale

aksjeselskaper og interkommunale selskaper og hvem som skal ha ansvar for revisjon og kontroll med denne virksomheten.

På hvilken måte mener så politikerne, byråkratene og kontrollørene at kontrollutvalget og fylkesrevisjonen kan videreutvikles? Dette er en aktuell debatt siden de lokale kontrollorganene på mange måter er i "støpeskjeen". En rekke endringsforslag er fremmet, alt fra høyere kompetansekrav til revisor, større revisjonsenheter, til konkurranseutsetting av fylkeskommunal revisjon. Hvordan ser så fylkeskommunene og kontrollorganene på ulike tiltak for å videreutvikle kontrollarbeidet? Følgende tabell gir en oversikt.

Tabell 6.5 *Respondentenes vurdering av ulike tiltak for å videreutvikle kontrollutvalget og fylkesrevisjonen. Relativ fordeling, absolutte tall i parentes*

	Enig	Både og	Uenig	Sum, antall N
Staten bør spesifisere mer i detalj hvilke oppgaver som kontrollutvalget og revisjonen skal utføre	25,3 (25)	12,1 (12)	62,7 (67)	100 (100)
Det bør lempes på de strenge valgbarhetsreglene ved valg av medlemmer til kontrollutvalget	18,0 (18)	8,0 (8)	65,0 (65)	91 (91)
Det bør i større grad rekrutteres annen faglig kompetanse enn revisjonsfaglig til revisjonen	61,0 (61)	14,0 (14)	25,0 (25)	100 (100)
Fylkeskommunen bør i større grad overlate revisjonsoppgaver til private revisjonsfirmaer	32,0 (32)	12,0 (12)	55,0 (55)	99 (99)
Det bør opprettes egne enheter innenfor revisjonsenheten som har ansvar for forvaltningsrevisjonen	57,0 (57)	15,0 (15)	24,0 (24)	96 (96)
Vurderinger av forholdet mellom ressursbruk, resultater og måloppnåelse bør overlates til andre enn fylkesrevisjonen og kontrollutvalget, for eksempel til rådmannen	30,0 (30)	24,0 (24)	44,0 (44)	98 (98)
Erfarne fylkespolitikere bør i større grad rekrutteres til arbeidet i kontrollutvalget	78,0 (78)	14,0 (14)	5,0 (5)	97 (97)
Det bør etableres større revisjonsenheter for å effektivisere og legge til rette for spesialisering	56,0 (56)	14,0 (14)	26,0 (26)	96,0 (96)

Det er fire tiltak som henter støtte fra et flertall av de spurte i spørreskjemaundersøkelsen. Det viktigste tiltaket er å *rekruttere mer erfarne fylkespolitikere* til kontrollutvalget. De andre tre tiltakene som har stor oppslutning, går på å gjøre endringer i fylkesrevisjonen. Et tiltak er at det bør *rekrutteres annen faglig kompetanse* enn revisjonsfaglig til fylkesrevisjonen. I delen om kontrollutvalgene i kommunene så vi at dette er et effektivt tiltak for å øke andelen forvaltningsrevisjon. Særlig ved å satse på samfunnsvitenskapelig og

juridisk kompetanse. Et annet tiltak i forhold til fylkesrevisjonen er at det bør opprettes *egne enheter* innenfor fylkesrevisjonen som har ansvar for forvaltningsrevisjon. Også dette tiltaket bidrar til å få fart i forvaltningsrevisjon, ifølge kommuneanalysen. I forrige kapittel så vi at en del av fylkeskommunene allerede har valgt en slik spesialisering. Det er også et flertall som er enig i at det bør *etableres større fylkesrevisjoner* for å effektivisere og legge til rette for spesialisering. I forrige kapittel så vi at revisjonene i gjennomsnitt hadde 10 årsverk. Det kan være lite om en skal seksjonere revisjonsenheten i større grad enn det som er tilfellet i dag. Men det er langt flere ressurser enn det de enkelte kommunene har tilgang til.

De fire øvrige tiltakene har begrenset støtte. Det gjelder særlig spørsmålet om å lempe på de strenge *valgbarhetsreglene* ved valg av medlemmer til kontrollutvalget. Enkelte har hevdet at dette er nødvendig om en skal lykkes å rekruttere mer erfarne politikere til kontrollutvalget. Det er imidlertid svært få som ønsker en endring i disse reglene, endringer som kan gå ut over uavhengigheten til medlemmene i utvalget. I kommuneanalysen fant vi det samme, og pekte på at den lunkne holdningen til endring av valgbarhetsreglene, kan være inkonsistent med det sterke ønsket om å få inn erfarne politikere. De erfarne politikerne sitter ofte i tunge verv, som med reglene ved tusenårsskiftet ikke gjorde det mulig for dem å sitte i kontrollutvalget.

Det er heller ikke særlig støtte for forslaget om at *staten* bør spesifisere mer i detalj hvilke oppgaver som kontrollutvalget og fylkesrevisjonen skal utføre. Dels har nok dette sammenheng med at de foreliggende instruksene, i alle fall på noen områder, allerede er ganske detaljerte. Dernest kan dette oppfattes som (nok!) et forsøk på innsnevre det lokale selvstyret. For det tredje er det heller liten støtte, særlig blant revisor og kontrollutvalgsleder, til å overlate revisjonsoppgavene i større grad til *private*. Her er over 70 prosent i mot. Men blant fylkesrådmennene er det faktisk over 70 prosent som mener at en i større grad bør satse på konkurranseutsetting. Dette er helt klart det mest kontroversielle tiltaket.

Sammenholder vi resultatene for fylkeskommunene med funnene for kommunene er det enkelte forskjeller. Det ene er at flere i kommunene enn i fylkeskommunene ønsker at staten i sterkere grad beskriver hva revisjonen og kontrollutvalget skal gjøre. Det andre er at flere i kommunene enn i fylkeskommunene ønsker å lempe på valgbarhetsreglene for å bedre rekrutteringen til kontrollutvalget. Det tredje er at det er sterkere oppslutning i fylkeskommunene om å rekruttere annen faglig kompetanse enn revisjonsfaglig til revisjonsenheten. Det er også sterkere oppslutning i fylkeskommunene om å etablere større revisjonsenheter enn det det er i kommunene.

## 6.5 Deloppsummering

Vi har i dette kapitlet undersøkt om aktiviteten i kontrollorganene har bidratt til å styrke fylkeskommunenes kontroll med seg selv. Langt på veg kan vi konkludere med at fylkeskommunenes *egenkontroll* er blitt styrket i likhet med situasjonen for kommunene. Først og fremst skyldes dette at kontrollutvalget har virket vitaliserende på de mer tradisjonelle kontrolloppgavene. Det er den mer tradisjonelle regelkontrollen som er blitt styrket, ikke kontrollorganenes betydning for effektivitet og organisasjonsutvikling i fylkeskommunene. På sistnevnte områder er det klare avvik mellom den rolle politikere, byråkrater og kontrollører mener at kontrollutvalget og revisjonen bør ha, og den faktiske rolle de spiller i fylkeskommunene. En vesentlig grunn synes å være vanskene med å få gjort forvaltningsrevisjonen til et effektivt verktøy i revisjonsarbeidet.

Kontrollutvalget har autoritet som et lovfestet, uavhengig organ med mandat til å slå ned på et vidt spekter av saker. "Ingen kan føle seg trygge", er et uttrykk som går igjen. Dette ser ut til å sikre god gjennomslagskraft i fylkeskommunene. Effekten er at de ansatte i fylkesadministrasjonen er lojale overfor gjeldende regler og rutiner. Dels skjer dette gjennom de saker kontrollutvalget og fylkesrevisjonen tar opp (sluttkontroll), dels i form av antesperte reaksjoner blant de ansatte. De vet at kontrollorganene eksisterer og søker å følge regler og rutiner for å unngå å havne i deres søkelys (forebyggende effekt).

Kontrollutvalgene ser også ut til å ha styrket *politikernes kontroll* med administrasjonens iverksetting av politiske vedtak. De politisk sammensatte kontrollutvalgene ser ut til å ha tilført det politiske miljø økt kompetanse i kontrollarbeid. Mange peker også på at kontrollutvalget har blitt politikernes "brohode" inn i fylkesadministrasjonen. Et problem er at mange av fylkeskommunene, i likhet med kommunene, sliter med å få rekruttert erfarne og toneangivende politikere til kontrollutvalget. Utvalgets tilbakeskuende arbeidsform, fokus på iverksetting av politiske vedtak, rapportering av hva som har skjedd og kravet til partipolitisk nøytralitet, legger en viss demper på utvalgets attraktivitet i det politiske miljø.

Kontrollutvalgene synes imidlertid å spille en nokså beskjeden rolle i forhold til *effektivisering og organisasjonsutvikling* i fylkeskommunene. Verken fylkeskommunenes kostnadseffektivitet, formåleffektivitet eller politikernes budsjettdisiplin synes i særlig grad å ha blitt bedre som følge av etableringen av kontrollutvalg. Heller ikke synes råd og anbefalinger fra kontrollutvalget og fylkesrevisjonen å bidra i særlig grad til utvikling og forbedring av regler og rutiner i fylkeskommunene. I forarbeidene til ny kommunelov og instruksene for kontrollutvalget og revisjonen er både effektivitet og organisasjonsutvikling pekt på som viktige områder for kontrollorganene. De manglende effektene på disse områdene synes etter alt å dømme å ha sammenheng med problemene med å få utviklet forvaltningsrevisjonen til et effektivt og nyttig verktøy i kontroll- og revisjonsarbeidet. Dels kan dette skyldes at forvaltningsrevisjonen trenger mer tid for å bli et godt verktøy. Det kan også skyldes at forvaltningsrevisjonen tenderer til å bli et annet navn på aktiviteter som ligger nær opp til mer tradisjonelle kontroll- og revisjonsoppgaver. Til sist kan innslaget av skjønn i forvaltningsrevisjonsprosjekter være så stort at mange revisorer kvier seg for å gå løs på slike oppgaver.

Kontrollutvalgene spiller videre en nokså beskjeden rolle i forhold til *politikkutformingen* i øvrige folkevalgte organer i fylkeskommunen. Selv om saker de legger fram, for en stor del blir akseptert og tatt til etterretning, så er effekten på politiske vedtak og styring moderat. Fylkestinget og øvrige folkevalgte organ synes i bare begrenset grad å bruke informasjonen fra kontrollorganene til å stake ut kursen eller endre kurs. Langt på veg er dette i samsvar med mandatet til kontrollutvalget, at det ikke skal utøve politisk skjønn og overprøve politiske beslutninger.

Kontrollutvalgene benyttes i liten grad til *partipolitisk markering*. Vår forventning om et spenningsforhold mellom kravet til partipolitisk nøytralitet og partipolitisk sammensatte kontrollutvalg, får dermed liten støtte. Dette er interessant sett i lys av at kontrollutvalgene i all hovedsak består av politikere, og mange av lederne i kontrollutvalgene kommer fra den partipolitiske opposisjonen. Dette gir seg også utslag i forhold til media, interessegrupper og lokalbefolkningen. Kontrollutvalget er primært et internt kontrollorgan – et "rådhusorgan". Det har svært begrenset kontakt utad med ulike eksterne aktører og er heller ikke opptatt av å ha en slik kontakt.

## 7 Hovedfunn og vegen videre for kontrollutvalgene

### 7.1 Den kommunale og fylkeskommunale egenkontrollen er styrket

Sammenholder vi funnene for kommunene og fylkeskommunene kan vi konkludere med at kontrollutvalgene har medvirket til å styrke kommunenes og fylkeskommunenes *egenkontroll*. Først og fremst skyldes dette at det lovpålagte folkevalgte kontrollutvalget har virket vitaliserende på de mer tradisjonelle kontroll- og revisjonsoppgavene. Det er regelkontrollen som er blitt styrket, ikke kontrollorganenes betydning for effektivitet og organisasjonsutvikling i kommunene og fylkeskommunene. På sistnevnte områder er det klare avvik mellom den rolle politikere, byråkrater og kontrollører mener at kontrollutvalget og revisjonen bør ha, og den faktiske rolle de spiller i kommunene og fylkeskommunene: "Alle vil, men de får det ikke helt til". Problemet er å få gjort forvaltningsrevisjonen til et effektivt verktøy i revisjonsarbeidet. Forvaltningsrevisjonen har ikke blitt det potente og effektive virkemidlet en håpet.

Resultatene viser at aktivitetsnivået i kontrollutvalgene, målt i antall saker, har økt i perioden 1993-97 både i kommunene og fylkeskommunene. Kommunene og fylkeskommunene har imidlertid vansker med å få vridd mer ressurser fra regnskapsrevisjon til forvaltningsrevisjon. Omfanget av forvaltningsrevisjon er fortsatt moderat i kommunene og fylkeskommunene og økningen over tid er begrenset.

Det er klare forskjeller mellom de kontrollutvalgene som har lagt seg på en "stø kurslinje", dvs. baserer seg i hovedsak på regnskapsrevisjon, og de som har valgt en "nyorienterende linje" der forvaltningsrevisjon står sentralt. I sistnevnte kategori er det særlig to forhold som øker omfanget av forvaltningsrevisjon. Utskillelse av egne avdelinger eller seksjoner for forvaltningsrevisjon og rekruttering av samfunnsfaglig og/eller juridisk kompetanse. Omvendt fører fravær av slike tiltak i revisjonen til lite forvaltningsrevisjon. For å illustrere dette har vi tatt et "nærbilde" av ytterpunktene blant kommunene. På den ene siden "stø-kurs-tilhengerne" med ingen forvaltningsrevisjon, og i den andre enden de "nyorienterte" med 20 prosent forvaltningsrevisjon eller mer.

Tabell 7.1 *Sammenligning av institusjonelle forhold mellom kommuner som ikke har forvaltningsrevisjon og kommuner som har mye forvaltningsrevisjon i 1998. Relativ og absolutt fordeling.*

	Kommuner uten forvaltningsrevisjon i 1998 N = 11	Kommuner med 20 % forvaltningsrevisjon eller mer i 1998 N = 32
Andel av kommunene som har egen avdeling/seksjon for forvaltningsrevisjon	0 prosent (11)	31,3 prosent (10)
Andel av kommunene som har samfunnsfaglig/juridisk kompetanse	0 prosent (11)	46,9 prosent (15)
Andel av kommunene som har revisjonspersonell med annen utdanning enn revisjonsfaglig	63,3 prosent (7)	93,8 prosent (30)

Ikke overraskende ser vi at ingen av kommunene uten rapportert forvaltningsrevisjon har egne forvaltningsrevisjonsavdelinger eller samfunnsfaglig/juridisk kompetanse i revisjonen. Dette er forskjellig fra kommunene med over 20 prosent forvaltningsrevisjon i 1998. I analysen fant vi også at kapasiteten i revisjonen (årsverkene) har betydning for omfanget av møter og saker i kontrollutvalgene sammen med bredden i kompetansen og graden av spesialisering i revisjonen.

Vi regnet videre med at det er en utfordring for kontrollutvalgene og revisjonen å finne et egnet balansepunkt mellom uavhengig og nøytral kontroll og hensynet til å samarbeide med kommunene og fylkeskommunen for å oppnå innflytelse. Langt på veg ser ikke dette ut til å være et problem for kontrollutvalgene og revisjonen. Oppfatningen er at samarbeid mellom kontrollorganene og kommunen gir klare fordeler i form av innflytelse uten at samarbeidet har særlige omkostninger i form av redusert uavhengighet og større medansvar. Kontrollorganene legger liten vekt på kontakten med publikum og media. Kontrollutvalget er primært et rådhusorgan. Kontakten med politikerne ser ut til å ha blitt mindre i perioden 1993-97. I 1998 deltok for eksempel (fylkes-)ordføreren i svært liten grad på kontrollutvalgets møter, selv om denne har møte- og talerett.

Når det gjelder det interne forholdet mellom kontrollutvalget og revisjonen, viser resultatene at revisjonen har stor innflytelse på virksomheten i kontrollutvalget. Selv om revisor har mye å si for virksomheten i kontrollutvalget, er det ikke snakk om et rent asymmetrisk maktforhold der kontrollutvalget kun "strør sand" på forslagene fra revisjonen. Det synes heller ikke å være mye konflikt mellom kontrollutvalget og revisjonen. Mer overraskende er det at kommunestyret og fylkestinget oppfattes å ha såpass stor innflytelse på kontrollutvalgets virksomhet.

Hvilken *innflytelse og effekter* har kontrollutvalgene på virksomheten i kommunene og fylkeskommunene? Langt på veg oppfattes kontrollutvalget og revisjonen å ha god gjennomslagskraft i kommunene og fylkeskommunene. Kontrollutvalget ser ut til å hente sin autoritet gjennom å være et lovfestet, uavhengig organ med mandat til å slå ned på et vidt spekter av saker. Kontrollorganene blir sett på som et "ris bak speilet" som slår til om noen finner på noe tull. Effekten er at de ansatte i kommuneadministrasjonen og fylkesadministrasjonen er mer lojale overfor gjeldende regler og rutiner enn de ellers ville vært. Dels skjer dette gjennom de saker kontrollutvalget og fylkesrevisjonen tar opp (sluttkontroll), dels i form av antesiperte reaksjoner blant de ansatte. De vet at

kontrollorganene eksisterer og søker å følge regler og rutiner for å unngå å havne i deres søkelys (forebyggende effekt). Disse mekanismene ser ut til å redusere innslaget av vilkårlighet i saksbehandlingen og bedre *rettssikkerheten* til lokalbefolkningen. En utilsiktet effekt er at regellojaliteten i noen grad ser ut til å gå utover innovativt arbeid for å utvikle kommunene og fylkeskommunene, et arbeid som ofte inkluderer prøving og feiling. Kommunene og fylkeskommunene skal som kjent håndtere såvel utviklingsoppgaver som rutineoppgaver. Det er et spenn fra mer frie, kreative prosesser knyttet til organisasjonsutvikling, via retningslinjer som skal sikre god internkontroll, til mer regelbundne oppgaver. Det er de førstnevnte oppgaver kontrollorganene kan ha en negativ effekt på slik de fungerer i dag.

Kontrollutvalgene ser også ut til å ha styrket *politikernes kontroll* med administrasjonens iverksetting av politiske vedtak. De politisk sammensatte kontrollutvalgene ser ut til å ha tilført det politiske miljø økt kompetanse i kontrollarbeid. Mange peker på at kontrollutvalget har blitt politikernes "brohode" inn i kommune- og fylkesadministrasjonen. Et problem er at mange av kommunene og fylkeskommunene sliter med å få rekruttert erfarne og toneangivende politikere til kontrollutvalget. Utvalgets tilbakeskuende arbeidsform, fokus på iverksetting av politiske vedtak, rapportering av hva som har skjedd og kravet til partipolitisk nøytralitet, legger en viss demper på utvalgets attraktivitet i det politiske miljø.

Kontrollutvalgene synes å spille en nokså beskjeden rolle i forhold til *effektivisering og organisasjonsutvikling* i kommunene og fylkeskommunene. Verken kommunenes kostnadseffektivitet, formåleffektivitet eller politikernes budsjett disiplin synes i særlig grad å ha blitt bedre som følge av etableringen av kontrollutvalg. Heller ikke synes råd og anbefalinger fra kontrollutvalget og revisjonen å bidra i særlig grad til utvikling og forbedring av regler og rutiner i kommunene og fylkeskommunene. I forarbeidene til ny kommunelov og instruksene til kontrollutvalget og revisjonen er både effektivitet og organisasjonsutvikling pekt på som viktige områder for kontrollorganene. De manglende effektene på disse områdene synes etter alt å dømme å ha sammenheng med problemene med å få utviklet forvaltningsrevisjonen til et effektivt og nyttig verktøy i kontroll- og revisjonsarbeidet. Dels kan dette skyldes at forvaltningsrevisjonen trenger mer tid for å bli et godt verktøy. Det kan også skyldes at forvaltningsrevisjonen tenderer til å bli et annet navn på aktiviteter som ligger nær opp til mer tradisjonelle kontroll- og revisjonsoppgaver. Til sist kan innslaget av skjønn i forvaltningsrevisjonsprosjekter være så stort at mange revisorer kvier seg for å gå løs på slike oppgaver.

Kontrollutvalgene spiller videre en nokså beskjeden rolle i forhold til *politikkutforming* i øvrige folkevalgte organer i kommunene og fylkeskommunene. Selv om de saker kontrollutvalget legger fram, for en stor del blir akseptert og tatt til etterretning, så er effekten på politiske vedtak i de folkevalgte organene moderat. Kommunestyret, fylkestinget og øvrige folkevalgte organ synes i bare begrenset grad å bruke informasjonen fra kontrollorganene til å stake ut kursen eller endre kurs for kommunen. Langt på veg kan dette sies å være i samsvar med mandatet til kontrollutvalget – at det ikke skal utøve politisk skjønn og overprøve politiske beslutninger.

Kontrollutvalgene benyttes i liten grad til *partipolitisk markering*. Vår forventning om et spenningsforhold mellom kravet til partipolitisk nøytralitet og partipolitisk sammensatte kontrollutvalg får dermed liten støtte. Dette er interessant sett i lys av at kontrollutvalgene i all hovedsak består av politikere og at mange av lederne i kontrollutvalgene kommer fra den partipolitiske opposisjonen. Selv om medlemmene kommer fra forskjellige partier, har de likevel i liten grad latt seg friste til å bruke kontrollutvalget som en arena for partipolitisk motivert markering. Dette gir seg også utslag i forhold til media, interessegrupper



og lokalbefolkningen. Kontrollutvalget er primært et internt kontrollorgan. Dermed spiller heller ikke utvalget noen viktig rolle som ombud for ulike aktører og grupper i lokal-samfunnet.

Vi har også foretatt en analyse av de kommuner som har mye forvaltningsrevisjon, for å finne ut om de oppnår mer enn kommuner som har lite. Vi finner ikke at kommuner som har høy andel forvaltningsrevisjon bidrar sterkere i forhold til organisasjonsutvikling og effektivisering av virksomheten i kommunene. Det ser likevel ut til at kontrollutvalgene i kommunene med mye forvaltningsrevisjon, i større grad lykkes med å få gjennomslag for sine synspunkter i det øvrige politiske og administrative apparatet i kommunen. Det er ikke urimelig å sette de svake effektene av forvaltningsrevisjonen i sammenheng med problemet med å få gjort forvaltningsrevisjonen til et effektivt revisjonsverktøy. Utvikling av redskaper til å utføre resultatmålinger, kan også være kontroversielt.

Når det gjelder videreutvikling av kontrollutvalgene, etterlyses det tiltak for å rekruttere mer erfarne politikere i utvalgene. Dette sterke ønsket gjenspeiler også tydelige realiteter. Gjennomgangen av sammensetningen av kontrollutvalgene i kommunene og fylkeskommunene tegner et bilde av kontrollutvalgene som relativt frikoblet fra de politiske organene i kommunen og fylkeskommunen. Det er relativt få av medlemmene i utvalgene som også er medlemmer av kommunestyre og fylkesting. Når så mange kontrollutvalg har partimedlemmer som ikke sitter i kommunestyret, tyder dette på at mange av kontrollutvalgene er befolket av mer perifere lokalpolitikere som sitter på sidelinjen i forhold til de sentrale politisk/administrative prosessene i kommunen.

Vi vil likevel peke på to forhold som begrenser holdbarheten til dette tiltaket. For det første viser vår undersøkelse at kontrollutvalgene i løpet av 1990-tallet har klart å opparbeide en viss autoritet. Utvalgene og de merknadene de kommer med, blir stort sett hørt både i kommunene og i fylkeskommunene. For det andre viser vår analyse at politisk tyngde ikke synes å ha særlig betydning for den videreutvikling av kontrollorganene som flest ønsker, nemlig mer bruk av forvaltningsrevisjon. Politisk tunge utvalg med stort innslag av erfarne politikere har ikke mer forvaltningsrevisjon enn utvalg befolket av "backbenchere" i de lokale partiene. Videreutvikling av revisjonen gjennom en kombinasjon av rekruttering av bredere kompetanse og formell spesialisering av forvaltningsrevisjon i egne avdelinger/seksjoner, ser ut til å være viktigere.

Det bringer oss over på det mer generelle spørsmålet om hvordan kontrollutvalget og fylkesrevisjonen kan videreutvikles? Det kan tenkes tre scenarier for den videre utviklingen av kontrollorganene. Vi har kalt dem (i) *back to basics*, (ii) *ominnredning*, og (iii) *markedsløsningen*. Til sammen illustrerer de tre scenariene spennet i valg som beslutningstakerne har i det videre arbeidet med det politiske kontrollapparatet i lokal og regional forvaltning. Elementer fra det andre og tredje scenariet kan også kombineres med hverandre.

1. *Back to basics*. Ett alternativ er å la kontrollutvalget og revisjonen i større grad få konsentrere seg om det de kan best, nemlig regnskapsrevisjon og revisjon av den interne kontrollen. Dette er oppgaver med en klar historisk forankring og som gjennomgår stadig metodiske forbedringer slik at den blir mer effektiv. Som vi har sett, har kontrollutvalgene primært virket vitaliserende på disse revisjonsoppgavene. De står også helt sentralt for å sikre kommunene og fylkeskommunene mot feil, misligheter og underslag. Regelkontrollen bedrer rettssikkerheten og gir politikere bedre kontroll med administrasjonens iverksetting av politiske vedtak. Et annet argument for dette scenariet er at selve ideen om å utvikle et politisk organ til å gjøre noe mer enn tradisjonell revisjon, ikke nødvendigvis er en god ide. Det kan tenkes at problemet med å utvikle forvaltningsrevisjonen er av grunnleggende karakter – at det

handler om en arbeidsform som ikke passer overens med kommunen som politisk organisasjon. Forvaltningsrevisjonens evaluering av oppnådde resultater kan sies å inngå som et ledd i målstyringskonseptet – et konsept som flere forskere hevder bryter med politikken egenart. Kravet om å etablere klare politiske mål er vanskelig å realisere. Politiske beslutninger tas gjerne på grunnlag av kompromisser, og av kompromisser blir det sjelden klare mål, men signaler som må tolkes. Får ikke kommunene og fylkeskommunene til sitt mål- og resultatstyringssystem, vil det også være vanskelig å få til forvaltningsrevisjonen. Empirisk har vi holdepunkter som bygger opp under en slik kritikk av forvaltningsrevisjon. De kontrollorgan som i størst grad har tatt i bruk forvaltningsrevisjon, har ikke sterkere innflytelse på ressursbruk og resultatoppnåelse i kommunen enn de som i liten grad gjør bruk av forvaltningsrevisjon. Virker ikke forvaltningsrevisjonen som den skal, kan løsningen være å konsentrere ressursene om de mer tradisjonelle kontrolloppgavene som regnskapsrevisjon og tilsyn av internkontrollen. I praksis vil dette bety en tilbakevending til opplegget med regnskaps- og desisjonsutvalg.

2. *Ominnredning*. Et neste alternativ er å stimulere til økt forvaltningsrevisjon gjennom "ominnredning" i kontrollapparatet - det vil si organisatoriske endringer internt i revisjonen og kontrollutvalget. Her er det fem tiltak som har relativt høy legitimitet både blant politikerne, byråkratene og kontrollørene i kommunene og fylkeskommunene. Det første er å *rekruttere* bredere kompetanse til revisjonene. Samfunnsvitenskapelig og juridisk kompetanse ser ut til å stimulere til mer forvaltningsrevisjon. Det andre er sterkere *spesialisering* i form av å opprette seksjoner/avdelinger for forvaltningsrevisjon og de andre sentrale revisjonsoppgavene. Begge disse tiltakene har empirisk støtte i denne undersøkelsen. For å få til en effektiv spesialisering er det sannsynligvis også en fordel med *større kommune-/ distriktsrevisjoner* og *fylkesrevisjoner*. I likhet med de to andre, har dette tiltaket relativt bred støtte. Dernest kan økt satsing på *opplæring* av revisjonens og kontrollutvalgenes medlemmer gjøre dem bedre i stand til å håndtere forvaltningsrevisjon. Den er komplisert i og med at den krever mer skjønnsutøvelse og avveininger knyttet til hvilken vekt regelkontroll skal ha i forhold til resultatoppfølging og organisasjonsutvikling. Mer fokus på opplæring i forvaltningsrevisjon i revisorenes utdanning kan være fornuftig. Til sist kan det tenkes å ha effekt om en makter å rekruttere mer *erfarne* og toneangivende politikere til kontrollutvalget. Undersøkelsen viser imidlertid at det er usikkert hvor effektivt dette tiltaket er.
3. *Markedsløsningen*. Konkurransetsetting av revisjonsoppgavene er det mest radikale alternativet. Det henter mest støtte hos (fylkes-)rådmann og administrativ ledelse i kommunene og fylkeskommunene, og går ut på å overlate kommunal og fylkeskommunal revisjon til private og eventuelle kommunale revisjonsfirmaer. I en slik modell kan kontrollutvalget ha en *bestillerfunksjon*, slik de folkevalgte revisorene har det i Sverige og Finland. Gjennom presise kravspesifikasjoner i forbindelse med anbudskonkurranse kan kontrollutvalgene søke å presse opp andelen forvaltningsrevisjon. Svenske studier tyder på at andelen forvaltningsrevisjon er langt høyere i Sverige enn i Norge. Konkurransetsetting kan være en måte å få andelen opp også i Norge. Dette alternativet er det mest kontroversielle av de tre alternativene. Det er betydelig uenighet blant de vi har spurt om hvorvidt konkurranseutsetting er et godt alternativ eller ikke.

Datamaterialet tillater ikke at vi kan ekskludere noen av disse framtidsscenariene. I arbeidet med å utvikle forvaltningsrevisjon må uansett revisjonen stå sentralt, og ut fra funnene virker det sannsynlig at spesialisering og systematisk arbeid med å tilføre mer sammensatt kompetanse i revisjonen vil øke omfanget av forvaltningsrevisjon. Men

funnene åpner i hvert fall for å reflektere over om det er mer grunnleggende forhold som setter sitt preg på kontrollutvalgenes virkemåte. Vi kan også si at jo lenger tid det går uten tydelige tegn på at kommunene og fylkeskommunene har tatt i bruk forvaltningsrevisjon i en helt annen skala enn ved tusenårsskiftet (som alle i undersøkelsen ønsker), jo mer fornuftig virker det å ta i bruk mer radikale tiltak skissert i det første og tredje scenariet.

## 7.2 Forståelsesrammer – læring, politisk markering eller institusjonell tilpasning?

Hvordan skal vi i stort - og i lys av den empiriske analysen - forstå kontrollapparatene vi har i kommuner og fylkeskommuner. Vi trakk innledningsvis opp noen perspektiver som vi nå vil hente inn igjen for å belyse dette spørsmålet. Vi anla primært et instrumentelt læringsperspektiv der kontrollutvalget og revisjonen forstås som et *instrument* for å framskaffe og tilbakeføre kunnskap om virkninger av kommunens politikk. Ordningene kan brukes til å innhente, tilbakeføre og anvende erfaringsdata fra økonomiforvaltning og tjenesteyting. Oppdager kontrollorganene at virkemidlene ikke er tilstrekkelige, kan beslutningstakerne i kommunen eller fylkeskommunen korrigere virkemiddelbruken eller formulere nye mål. Kontrollorganene er helt avhengige av at de kontrollerte følger opp saker og henstillinger for at kontrollen skal være effektiv.

Kontrollutvalgene er virkemidler for at kommunene kan lære om hva som skjer i kommuneorganisasjonen. Innholdet i læringen er avvikskontroll. Kontrollorganene påviser avvik mellom regler og rutiner og praksis i kommuneadministrasjonen. I følge Argyris og Schön (1978) er dette en form for enkeltkretslæring.

Kontrollorganene blir som termostaten. De slår seg på når noe ikke blir gjort, eller når ting ikke blir gjort på den riktige måten. De er en termometer på om ting går riktig for seg. Vi vil derfor hevde at kontrollorganenes virksomhet i noen grad kan forstås innenfor rammen av et instrumentelt læringsperspektiv. Det kan som vi har sett tidligere, gjøres enkelte organisatoriske grep for å påvirke hva det læres om. Vi har imidlertid få eksempler på at kontrollorganene har bidratt med informasjon som har ført til at politikerne og administrasjonen har forkastet gamle lærdommer og korrigert kursen i takt med en endret virkelighetsforståelse (*dobbeltkretslæring*). Det er riktignok eksempler på at rutiner og regler i administrasjonen er endret, eller at nye regler og rutiner er formulert, men det er lite som tyder på at kontrollutvalget og revisjonen spiller noen viktig rolle for effektiviteten og organisasjonsutviklingen i kommuner og fylkeskommuner.

Hvordan skal vi tolke dette? Vi vil hevde at et supplerende institusjonelt perspektiv på læring kan bidra til å forklare hvorfor kontrollutvalgene ikke bidrar sterkere i retning av dobbeltkretslæring. En vesentlig grunn er at det historisk er utviklet normer for hva som skal forstås med kontroll. Her står såkalt avvikskontroll sentralt. I et institusjonelt perspektiv på læring ses læring i en institusjonell kontekst der normer og rutiner konstituerer hvor mye og hva det læres om (Levitt og March 1988). I politiske organisasjoner som kommuner og fylkeskommuner skjer gjerne læringen i en politisk kontekst der data blir valgt ut og fortolket i lys av normer og verdier blant politikere og ansatte (Offerdal 1992). Innføring av kontrollutvalg, som ny standard i organisasjonen, kan dermed støte mot etablerte normer, rutiner og handlingspraksis.

En grunn til at vi finner så lite forvaltningsrevisjon (og dermed muligheter for dobbeltkretslæring) er at den bryter med politikken egenart og revisors årelange erfaringsgrunnlag og praksis. Revisor utfolder seg på bakgrunn av sine erfaringer og hva som over tid er etablert som god eller dårlig revisjonsstandard innenfor kommunal revisjon. Krav

om forvaltningsrevisjon kan støte bort i praksis der regnskapsrevisjon, regelkontroll, nøytralitet og uavhengighet har vært normer på en virksom, effektiv og god revisjonsenhet.

Kontrollutvalgets medlemmer kan for sin del støte bort i et regime av normer som kan oppleves å bryte med politikken egenart. De skal som partipolitisk valgte representanter innordnes et regime der partipolitisk nøytralitet, fag og revisjonsmetodikk, resultat-evaluering og langsiktighet skal stå som rettesnorer for godt (politisk) kontrollutvalgsarbeid. Kan hende er dette krav som bryter med politikken egenart slik at kontrollutvalget i noen grad blir et fremmedelement i politiske organisasjoner som kommunene og fylkeskommunene. Eller som professor Jan Fridthjof Bernt uttrykker det: "Politikerne har lite lauvbær å hente gjennom å delta i kontrollutvalgene".

Den svake økningen i forvaltningsrevisjon over tid tyder på at etablerte forestillinger om hva som er "riktig" kunnskap og "god" kontroll i hovedsak har blitt adoptert og videreført av "nyskapningen" kontrollutvalget. Det gjør seg gjeldende en form for *institusjonell tilpasning* eller treghet. Dette til tross for at de formelle endringsimpulsene gikk i retning av mer forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjonen med sitt større innslag av skjønn og en mer samfunnsfaglig arbeidsmetodikk, synes ikke å ha oppfylt de institusjonaliserte standardene for gyldig kunnskap slik de i løpet av lang tid er blitt definert gjennom revisjonens arbeidsmetodikk. Resultatet av dette er at regnskapsrevisjonen reproduseres som den dominerende aktivitetsformen også i de nye kontrollutvalgene. Fortida avgjør i stor grad hva kontrollorganene steller med selv om staten har bestemt noe annet.

Kan kontrollutvalgenes virkemåte forstås i lys av andre perspektiv enn i et instrumentelt læringsperspektiv eller et mer institusjonelt perspektiv? Kunnskap og "læringssignaler" trenger ikke være en objektiv aktivitet slik det er forventet at kontrollutvalgene skal fungere. Kunnskap kan også benyttes *strategisk* for å få gjennomslag for standpunkter på bekostning av andre grupper (Naustdalslid og Reitan 1995, Kleven 1993). De kan fungere som arenaer for strategiske manøvrer og *politisk markering*, f.eks. for å styrke ens popularitet og velvilje i opinionen. De kan tilta seg rollen som "politisk vaktbikkje" i forhold til det "politiske establishment". Vi finner enkelte eksempler i vårt materiale der medlemmene i kontrollutvalget har benyttet utvalget som en arena for partipolitisk markering. Dette er imidlertid ikke noen dekkende beskrivelse av virkemåten til kontrollutvalgene. Stort sett preges beslutninger i kontrollutvalget av enstemmighet på tvers av partigrenser. Det er få eksempler på forsøk fra enkeltpersoners side på å profilere seg og sitt parti utad i egenskap av å være kontrollutvalgsmedlem.

Avslutningsvis kan vi spørre om kontrollutvalgenes virksomhet primært er uttrykk for *rituelle handlinger* for å legitimere utvalgets eksistens uten at det legges noe vekt på å følge opp sakene. Dette er et vanskelig spørsmål å besvare presist på fordi vi ikke har lagt opp til å følge enkeltsaker fra vedtak til iverksetting. Vårt inntrykk fra den samlede analysen er likevel at kontrollutvalgene fatter vedtak der det legges stor vekt på å følge dem opp videre. En reell oppfølging av saker er også en forutsetning for at kontrollorganene skal få de ansatte i kommunen til å handle i overensstemmelse med lover og regler. Enkeltstående saker er riktignok noen ganger primært rituelle og symbolske. Men selv slike saker kan ha en instrumentell betydning gjennom å styrke kontrollutvalgets og revisjonens funksjon som "riset bak speilet". Vi vil derfor på dette punktet konkludere med at de rituelle sidene ved kontrollutvalgene er underordnet de instrumentelle. Kontrollutvalgene virker – men virker de godt nok?

# Litteratur

- Albæk, E. (1995): "Reforming the Nordic welfare communes". *International Review of Administrative Sciences*. Vol 61, 1995, 241-264
- Argyris, C. og Schön, D. (1978): *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Massachusetts: Addison Welsey Publishing Company
- Baldersheim, H., Bernt, J. F., Kleven, T. og Rattsø, J. (red. ) (1997): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano. Aschehoug
- Baldersheim, H. og Ståhlberg, K. (eds.) (1994): *Towards Self-regulating Municipality. Free Communes and Administrative Modernization i Scandinavia*. Aldershot, Dartmouth
- Bratbak, B. og Olsen, J. P. (1980): "Departement og opinion. Tilbakeføring av informasjon om virkninger av offentlige tiltak". I J. P. Olsen (red): *Meninger og makt*: 86-167. Bergen: Universitetsforlaget
- Beck-Jørgensen, T. (1987): "Control – An Attempt at Forming a Theory". *Scandinavian Political Studies*. Vol-No.4, 1987, ss 279-299
- Bernt, J. F. og Overå, O. (1993): *Kommuneloven med kommentar*. Oslo: Kommuneforlaget
- Bukve, O. og Hagen, T. P. (1991): *Nye styringsmodeller i kommunene*. Oslo: Kommuneforlaget
- Fevolden, T., Hagen, T. P. og Sørensen, R. (1992): *Kommunal organisering, styring, effektivitet og demokrati*. Oslo: Tano
- Fiol, C. M. og Lyles, M. A. (1985): "Organizational Learning". *Academy of Management Review*, 4: 803-14
- Gibbs, J. P. (1994): *A theory about control*. Boulder: Westview Press
- Gravdahl, H. P. og Hagen, T. P. (1997): *Ny kommunelov, ny organisering? Organisasjon og arbeidsformer i kommuner og fylkeskommuner i 1996*. Oslo: NIBR-notat 1997: 105
- Greve, C. (1997): *Styring og demokratisk kontrol af statslige aktieselskaper*. København: Jurist- og økonomforbundet

- 
- Hannerød, A. M. og Kalvø, R. (1994): *Tilsyn og kontroll i kommuner og fylkeskommuner. Kontrollutvalget og dets oppgaver*. Oslo: Kommuneforlaget
- Hansen, K. (1996): "Kommunen mellom stats- og selvstyre - på vej mod en ny kommuneinstitusjon". Artikkeltkast
- Hood, C. og Jackson, M. (1991): *Administrative Argument*. Aldershot, Dartmouth
- Hovik, S. (1994): "Er omorganisering svaret på framtidens lokalpolitiske utfordringer?". Innlegg på avslutningskonferanse for FoU-programmet: *Alternative organisasjonsmodeller i kommunene*, arrangert av KS-forskning, Haugesund 13.april 1994
- Kleven, T. (1993): "'...det ruller og går...' Om politikernes problematiske forhold til planlegging". *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 34: 31-51
- Kleven, T. (1990): "*...det ruller og går*". *Studie av et forsøk med resultatorientert kommunal planlegging*. Oslo: NIBR-rapport 1990:23
- Kjellberg, F. og Hansen, T. (1979): *Det kommunale hamskiftet*. Oslo: Gyldendal
- Kommunenes sentralforbund (1991): *Etikk, tilsyn og kontroll i kommuner og fylkeskommuner (Rettedalsutvalget)*. Oslo: Kommuneforlaget
- Larsen, H. O. og Offerdal, A. (1990): *Demokrati uten deltakere? Arbeidsvilkår og lederroller i kommunepolitikken*. Oslo: Kommuneforlaget
- Levitt, B. og J. G. March (1988): "Organizational Learning". *Annual Review of Sociology*, 319-340
- Lundquist, L. (1987): *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*. Lund: Lund Political Studies
- Løken, K. (1993): *Kontroll*. Oslo: Bedriftsøkonomenes forlag
- Lukes, S. (1974): *Power*. Macmillan, London
- March, J. G. og Olsen, J. P. (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press
- March, J. G. og Olsen, J. P. (1976): *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget
- Mordal, T. L og Torgersen, U. (1994): *Går det ordentlig for seg? Hvordan kan vi vite om regler og retningslinjer for offentlige tiltak faktisk blir etterlevd?* Oslo: INAS-rapport 94:5
- Naustdalslid, J. og Reitan, M. (1994): *Kunnskap og styring. Om forskningens rolle i politikk og forvaltning*. Oslo: Tano
- Norges Interne Revisorers Forening (1997): *Forvaltning, styring og kontroll. CoCo-rapporten*. Oslo: Cappelen Akademiske Forlag

- Offerdal, A. (1992): *Den politiske kommunen*. Oslo: Det norske samlaget
- Olsen, J. P. (1983): *Organized Democracy. Political Institutions in a Welfare State - the case of Norway*. Oslo: Universitetsforlaget
- Olsen, J. P. (1980): "Folkestyre, byråkrati og korporatisme. Skisse av et organisasjonsteoretisk perspektiv". I Olsen, J. P. (red): *Politisk organisering*. Bergen: Universitetsforlaget
- Opedal, S. og Østtveiten, H. S. (1998): *Kontrollere, revidere, evaluere..... En casestudie av kontrollutvalgene i utvalgte kommuner og fylkeskommuner*. NIBR-notat 1998: 107. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Rasch, B. E. (1993): *Symbolpolitikk og parlamentarisk styring*. Oslo: Universitetsforlaget
- Riksrevisionsverket (1977): *Metoder for myndighetsanalyser*. SEA-skrifter. LiberTryck Stockholm 1977
- Røvik, K. A. (1992a): *Organisert læring i forvaltningen*. Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift, 1: 27-46
- Røvik, K. A. (1992b): "Institusjonaliserte standarder og multistandardorganisasjoner". *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift*, 4: 261-284
- Vabo, S. I. (1994): *Statlig styring av kommunesektoren. En kunnskapsoversikt*. NIBR-rapport 1994: 20. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Vestrheim, D. og Hauge, Ø. (1992): *Stat, styring og kommuner*. Lokalforvaltningsprogrammet. Rapport fra prosjektet om styringsformer mellom den lokale statsforvaltning og kommunalforvaltningen. Kommunal- og arbeidsdepartementet

**Offentlige dokumenter:**

- NOU 1990: 13: *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*
- NOU 1991: 11: *Gransking av Oslo kommune*. Rapport nr. 2 (Smith-utvalget)
- Ot. prp nr 42, 1991-92: *Om lov om kommunene og fylkeskommunene* (kommuneloven)

## Vedlegg 1 Tabeller til kapittel 3

Tabell V1.1: *Statistisk beskrivelse av forklaringsvariabler med to svaralternativer til analysen av forvaltningsrevisjon og omfanget av møter/saker*

	Svaralternativer		Sum
	Ja	Nei	
Andel kommuner med fagavdelinger/seksjoner i revisjonen	16,8 (22)	83,2 (109)	100 (131)
Andel kommuner med avdeling/seksjon for forvaltningsrevisjon	16,8 (22)	83,2 (109)	100 (131)
Andel kommuner med revisjonspersonell uten revisjonsfaglig utdanning	80,8 (105)	19,2 (25)	100 (130)
Andel kommuner med revisjonspersonell med samfunnsfaglig/juridisk utdanning	22,9 (30)	77,1 (101)	100 (131)
Andel kommuner med statsautoriserte revisorer i enheten	17,2 (22)	82,8 (106)	100 (128)
Andel kommuner med registrerte revisorer i enheten	63,8 (83)	36,2 (47)	100 (130)
Andel kommuner som er storbyer	3,1 (4)	96,9 (127)	100 (131)
Andel kommuner som er storkommuner	31,3 (41)	68,7 (90)	100 (131)
Andel kommuner som har kontrollutvalg med representanter fra næringslivet	24,4 (32)	75,6 (99)	100 (131)
Andel kommuner som har KU-utvalg med partimedlemmer utenfor kommunestyret	9,2 (12)	90,8 (119)	100 (131)
Andel kommuner med der KU-medlemmer har vært ordfører/vara-ordfører eller medlem av formannskap	45,5 (55)	54,5 (66)	100 (121)
Andel kommuner der KU-leder er medlem av kommunestyret	48,1 (63)	51,9 (68)	100 (131)



Tabell V1.2: *Statistisk beskrivelse av forklaringsvariable med flere enn to svaralternativer til analysen av forvaltningsrevisjon og omfanget av møter/saker. Minimum- og maksimumsverdi og gjennomsnitt. Standardavvik i parentes*

	Minimums- verdi	Maksimums- verdi	Gjennomsnitts- verdi	Antall N
Antall revisjonsårsverk i kommunens revisjonsenhet	2	36	9,48 (8,10)	131
Antall revisjonsårsverk i gjennomsnitt pr kommune	0,50	3,50	1,25 (0,59)	127

Tabell V1.3 *Fordeling av årsverksinnsats i revisjonen i 1998 etter kommuner. Relativ fordeling. Absolutte tall i parentes*

Årsverks- omfang i prosent	Kommuner etter årsverksomfang på forvaltnings- revisjon	Kommuner etter årsverksomfang med regnskaps- revisjon	Kommuner etter årsverksomfang med revisjon av admini- strativ kontroll	Kommuner etter årsverksomfang med interne revisjonsaker
0	9 (11)	0	1 (1)	1 (1)
1-10	45 (53)	1 (1)	26 (32)	30 (36)
11-20	37 (44)	6 (7)	34 (41)	31 (37)
21-30	7 (9)	17 (21)	24 (29)	23 (28)
31-40	2 (2)	16 (19)	12 (15)	12 (15)
41-50	0	29 (35)	2 (2)	2 (3)
51-60	0	16 (20)	1 (2)	1 (1)
61-70	0	7 (8)	0	0
71-80	0	7 (9)	0	0
81-90	0	1 (2)	0	0
91-100	0	0	0	0
Sum	100 (119)	100 (122)	100 (122)	100 (121)

## Vedlegg 2

### Spørreskjemaer























## Vedlegg 3

### Informantoversikt

- Bakkevig, Knut, ekspedisjonssjef, Kommunal- og arbeidsdepartementet, 20.6.97
- Bekkevold, Arne Vidar, medlem i kontrollutvalget i Lier, 30.10.97
- Beitland, Gudmund, fylkesrådmann i Sør-Trøndelag 28.11.97
- Berg, Svein, leder i kontrollutvalget i Skånland kommune 22.9.97
- Bergflødt, Olaf, medlem av kontrollutvalget i Lier, 30.10.97
- Bernt, Jan Fridthjof, professor, UiB, 26.6.97
- Bjølgerud, Unni, medlem av kontrollutvalget i Lier, 30.10.97
- Enger, Elisabeth, rådmann i Lier kommune, 30.10.97
- Fjellanger, Åse, leder i fylkesrevisjonen, Rogaland fylkeskommune, 9.10.97
- Frøseth, Arnt, fylkesordfører i Sør-Trøndelag fylkeskommune 28.11.97
- Furevik, Erik, rådmann i Ballangen kommune,
- Hammerei, Åse, medlem i kontrollutvalget i Hobøl, 2.12.97
- Hannes, Andreas, ordfører i Skedsmo kommune 29.10.97
- Haugestad, Knut, rådmann i Hobøl kommune 27.10.97
- Hegle, Harald, økonomisjef i Sør-Trøndelag fylkeskommune 28.11.97
- Heier, Tor, revisjonsjef i region øst, Østfold fylkeskommune, 23.9.97
- Helleland, Audun, revisor Nedre Buskerud revisjonsdistrikt 12.6.97
- Hetland, Ole, rådmann i Stavanger kommune 3.12.97
- Husebø, Børge, medlem kontrollutvalget i Stavanger, 13.01.98
- Karin Johannesen, medlem kontrollutvalget i Skedsmo, 13.11.97
- Karlsen, Arild, fylkesrådmann i Rogaland, 11.12.97
- Kjustad, Ole Jørgen, leder i kontrollutvalget i Skedsmo kommune, 24.6. og 13.11.97.
- Kvaløy, Odd Arild, fylkesordfører i Rogaland fylkeskommune, 9.10.97

---

Leer, Per-Kristian, leder i kontrollutvalget i Lier kommune, 25.6. og 30.10.97

Leiro, Torstein, rådmann i Skedsmo kommune 29.10.97

Lund, Per, regnskapsjef i Sør-Trøndelag fylkeskommune, 28.11.97

Mork, Gunnar, medlem kontrollutvalget i Stavanger, 13.01.98

Nafstad, Erik, økonomisjef i Skedsmo kommune, 29.10.97

Lindqvist, Asbjørn, leder i kontrollutvalget i Rogaland fylkeskommune 9.10.97

Odland, Rolf Mikael, leder i kontrollutvalget i Stavanger, 13.10.97 og 13.01.98

Paulshus, Gunnar, medlem i kontrollutvalget i Hobøl, 2.12.97

Seter, Bjørn, hovedrevisor i Nedre Romerike distriktsrevisjon, 24.6.1997

Selle, Jostein, førstekonsulent i Kommunal- og arbeidsdepartementet, 20.6.97

Sivertsen, Trygve, adm.dir, Auriga, 25.6.97

Sletten, Finn, tidligere leder i kontrollutvalget i Skånland kommune 22.9.97

Solberg, Terje, leder i kontrollutvalget i Hobøl kommune, 24.9. og 2.12.97

Staff, Fredrik, advokat i Kommunens Sentralforbund, 23.6.97

Strøm, Birger, rådmann i Skånland kommune 23.1.98

Sylta, Jarle, medlem av kontrollutvalget i Stavanger, 13.01.98

Sørensen, Finn Roar, revisor i Skånland kommune 23.9.97

Sørum, Hans, leder i kontrollutvalget i Sør-Trøndelag, 17.10.97

Tallberg, Kjell, medlem i kontrollutvalget i Skedsmo, 13.11.97

Torud, Trond, medlem i kontrollutvalget i Skedsmo, 13.11.97

Tungeland, Bjørn, plan- og økonomisjef i Stavanger kommune

Vik, Harald, leder i fylkesrevisjonen i Sør-Trøndelag 20.10.97

Øvrebø, Terje, plan- og økonomisjef i Rogaland fylkeskommune, 11.12.97

Aarestad, Cicel, leder av Midt-Rogaland revisjonsdistrikt 13.10.97