

Deloitte.

Evaluering Kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat

Desember 2014



Forord

Denne rapporten omhandler en evaluering av kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat, og er utført på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Siktemålet med oppdraget er å styrke kunnskapsgrunnlaget om sentrale deler av den kommunale egenkontrollen. Dette skal videre kunne danne grunnlag for en eventuell vurdering av regelverk og for utvikling av nye tiltak. Ved Deloitte har arbeidet vært ledet av Birte Bjørkelo (prosjektleder), mens Øyvind M. Berge og Line M. Johansen har vært prosjektmedarbeidere. Rapporten er forfattet av de tre i fellesskap. Stein Ove Songstad har vært ansvarlig partner for oppdraget som i sin helhet er utført i 2014.

I forbindelse med evalueringen er det mange som fortjener en stor takk. Først og fremst ordførerne, rådmennene, kontrollutvalgslederne og kontrollutvalgssekretærene som velvillig stilte opp for intervju i de syv kommunene hvor vi gjorde dybdeundersøkelser. En like stor takk rettes til rådmennene, kontrollutvalgslederne og kontrollutvalgssekretærene som besvarte våre spørreundersøkelser. Vi vil videre takke deltakerne på evalueringsseminaret for nyttige innspill underveis i arbeidet.

Ved Deloitte ønsker vi å takke Gunnar Husabø og Gunnar Hoff for verdifulle kommentarer og nyttige innspill underveis i arbeidet med rapporten.

Deloitte, desember 2014

Stein Ove Songstad (ansvarlig partner)

Sammendrag

Denne rapporten omhandler en evaluering av kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat, og er utført på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Siktemålet med oppdraget er å styrke kunnskapsgrunnlaget om sentrale deler av den kommunale egenkontrollen. Det er gjennomført tre spørreundersøkelser (til rådmenn, kontrollutvalgsledere og –sekretærer), og det er foretatt 23 intervjuer i syv utvalgte kommuner. Det er videre gjennomgått dokumenter vedrørende kontrollutvalgets arbeid i disse kommunene.

Den kommunale egenkontrollen og kontrollutvalgenes organisering

Den kommunale egenkontrollen har de siste tiårene fått økt betydning. Fra ny kommunelov i 1992 der det ble stilt krav om at alle kommuner skal ha et kontrollutvalg, via en egen kontrollutvalgsforskrift i 2004, og frem til i dag hvor det anslagsvis bestilles rundt 750 forvaltningsrevisjoner og 225 selskapskontroller i året.

Etter 2008 har det vært en økning både nominelt og reelt i midlene kommunene benytter på kontroll og revisjon. Denne økningen er likevel moderat. Utgiftene er stabile om man justerer for den generelle veksten i kommunenes brutto driftsutgifter.

Kontrollutvalgene består i stor grad av politikere med lang erfaring. Flertallet av kontrollutvalgsledere har lengre kommunestyreerfaring enn en gjennomsnittlig kommunestyrepolitiker. Mens halvparten av kontrollutvalgslederne var uten kommunestyreerfaring i 1998 er det i dag bare et mindretall (15 prosent) som ikke har erfaring fra kommunestyret.

Likevel betraktes kontrollutvalgene som en lite attraktiv posisjon av flere folkevalgte. Samtidig viser vår evaluering at det er høy gjenvalgsprosent og stort engasjement i kontrollutvalgene. Vi finner at gjenvalgsprosenten i dag er like høy for kontrollutvalgene som for kommunestyre og formannskap. Dette indikerer at kontrollarbeidet trolig engasjerer når man først har trådt inn i utvalget. Kontrollutvalgene har også i gjennomsnitt økt antall medlemmer siden forrige valgperiode. I dag er det i gjennomsnitt rundt 4,5 medlemmer i et kontrollutvalg. De mellomstore og store kommunene har fem medlemmer eller flere, mens mange småkommuner fortsatt har tre medlemmer.

Nesten alle kontrollutvalg har minst ett medlem som er valgt blant kommunestyrets representanter. Dette viser at det har hatt en effekt å regelfeste kommunestyrerepresentasjon. Kontrollutvalgsleder blir som regel valgt fra «opposisjonen» i kommunestyret. Bare seks prosent av kommunene har valgt en kontrollutvalgsleder fra samme parti som ordfører.

Overordnet analyse – sentralt både for valg av prosjekt og ellers i den kommunale egenkontrollen.

Nesten alle kontrollutvalg har en plan for forvaltningsrevisjon, og et klart flertall har også en plan for selskapskontroll. Disse planene er i de aller fleste kommuner tuftet på en overordnet analyse av risikoforhold i vedkommende kommune. Rundt halvparten av kontrollutvalgene oppdaterer analysen og planene for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll underveis i valgperioden.

Selv om vi finner betraktelige variasjoner i utforming og omfang av overordnet analyse, opplever et klart flertall av kontrollutvalgslederne at analysen gir tilstrekkelig informasjon til å velge ut og prioritere forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller. Det går videre fram at tre fjerdedeler av kontrollutvalgene i stor grad utarbeidet plan for forvaltningsrevisjon med utgangspunkt i overordnet analyse, mens drøyt halvparten gjorde det samme når det gjelder plan for selskapskontroll. I denne sammenheng må det påpekes at det først midt i inneværende valgperiode ble et krav om at det skal utføres en overordnet analyse for selskapskontroll.

Planene for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll blir i hovedsak vedtatt av kommunestyret med den prioritering av prosjekter som foreslås av kontrollutvalget. Et klart flertall oppgir at kommunestyret ikke gjorde noe endringer når de behandlet planene. De fleste kontrollutvalgene følger rekkefølgen som er satt i planene, til tross for at så å si alle har mandat fra kommunestyret til å gjøre endringer underveis i perioden.

Litt over halvparten av rådmennene som har kjennskap til overordnet analyse som er utarbeidet av kontrollutvalget, mener den gir en god oversikt over risikoområdene i kommunen. I en drøy tredjedel av kommunene benytter administrasjonen kontrollutvalgets overordnede analyse i sitt internkontrollarbeid. Særlig er det de rådmennene som ble involvert i arbeidet med overordnet analyse som benytter den i internkontrollarbeidet.

Moderat vekst i antall prosjekter – men betydelige variasjoner mellom kommunene

Vi anslår at det har vært en vekst i antall forvaltningsrevisjons- og selskapskontrollprosjekter som kontrollutvalgene gjennomfører. Når det gjelder selskapskontroll anslår vi en dobling fra perioden 2006-2008 frem til i dag. Utgangspunktet var imidlertid beskjedent med rundt 0,2 per kommune i 2006-2008, og 0,5 unike prosjekt i gjennomsnitt per kommune i 2013. Når det gjelder forvaltningsrevisjon er det også trolig en vekst, og vi anslår 1,7 prosjekter i gjennomsnitt per kommune i 2013. Samtidig er det betydelige variasjoner mellom kommuner. Én av fem kommuner har i inneværende periode ikke gjennomført årlig forvaltningsrevisjon. Det er også en femtedel av kommunene som har under 100 000 kroner i årlig budsjett til forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Til tross for at mange kontrollutvalg har begrensede ressurser, er det bare åtte prosent av kontrollutvalgslederne som mener at budsjettet ikke er tilstrekkelig til å gjennomføre nødvendige forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller. Faktorene flest kontrollutvalgsledere mener er viktig for å få gjennomført forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller, er revisors kompetanse og revisors gjennomføringsevne.

Nesten halvparten av kontrollutvalgslederne kjenner ikke til omfanget til et typisk forvaltningsrevisjons- eller selskapskontrollprosjekt, verken i timer eller kroner. Basert på svarene til de kontrollutvalgsleder som har kjennskap til ressursbruken, samt andre undersøkelser, anslår vi at et «normalt» forvaltningsrevisjonsprosjekt er på i underkant av 300 timer. Det er imidlertid store variasjoner i omfang.

Til tross for at de fleste kontrollutvalgslederne oppfatter kvaliteten på gjennomførte forvaltningsrevisjoner som høy, viser en gjennomgang av tjue tilfeldige rapporter varierende kvalitet. Rådmenn er mer kritisk til kvaliteten enn kontrollutvalgslederne, men også blant rådmenn oppfatter et klart flertall kvaliteten på forvaltningsrevisjonsrapporter er høy.

Forvaltningsrevisjonsrapportene vi har gjennomgått oppfyller i all hovedsak de formalkrav som standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) stiller til rapportene, med noen unntak. De senere års kvalitetskontroller utført av Den norske Revisorforening (DnR) og Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) viser også at de kontrollerte medlemsbedriftene i all hovedsak gjennomfører forvaltningsrevisjoner i tråd med kravene i RSK001. Av kvalitetskontrollene går det frem at det de siste årene ikke er rapporter som har fått «ikke godkjent», men at flere er «godkjent med merknad».

Utførelsen av selskapskontroller synes gjennomgående å bli vurdert som dårligere enn for forvaltningsrevisjon. Det er også en god del uklårheter knyttet til hvordan selskapskontroller skal gjennomføres, og i praksis er det et utydelig skille mellom eierskapskontroll og forvaltningsrevisjoner av selskap. Dette innebærer at det gjennomføres forvaltningsrevisjoner av selskap uten at RSK 001 følges, og av kontrollutvalgssekretærer som ifølge regelverket ikke skal gjennomføre revisjonsoppgaver for kommuner de er sekretær for. Vi foreslår at det bør utarbeides tydeligere retningslinjer for gjennomføring av selskapskontroll, og at det bør vurderes om også selskapskontroller (eierskapskontroller) skal omfattes av standard for forvaltningsrevisjon.

Forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller er viktige verktøy for kontroll og læring i forvaltningen

Så å si alle kontrollutvalgslederne, og et klart flertall av rådmennene, oppfatter at forvaltningsrevisjon og selskapskontroll er en viktig del av kommunens egenkontroll. Det går også frem at rapportene bidrar både til bedre internkontroll og til læring og forbedring i forvaltningen. Hvordan rådmennene blir involvert i overordnet analyse, og hvordan de opplever revisjonsprosessen, revisjonens kompetanse og kvaliteten på rapportene, har betydning for læringseffekten.

De fleste kontrollutvalg baserer sine planer for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll på risikoforhold avdekket i overordnet analyse. Kontrollutvalgets bestilling av prosjekter er i all hovedsak forankret i planene. Revisor anbefaler i de fleste rapporter tiltak som kommunen bør gjennomføre. Videre blir tiltakene som revisor anbefaler i all hovedsak vedtatt av kontrollutvalget. Kommunestyret fatter (vanligvis) vedtak i samsvar med kontrollutvalgets innstilling, og rådmannen blir som regel bedt om å gjennomføre de tiltak som fremgår av rapporten. Nesten alle kontrollutvalg oppgir at de påser at administrasjonen følger opp kommunestyrets vedtak, og så å si alle rådmenn fremholder at de alltid eller som oftest følger opp vedtatte tiltak. Forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller har slik stor betydning for hvilke endringstiltak forvaltningen skal gjennomføre. Dette innebærer at kvaliteten på arbeidet med overordnet risiko- og vesentlighetsanalyse er avgjørende for at en velger de rette forvaltningsrevisjons- og selskapskontrollprosjektene, og dermed retter oppmerksomheten mot de områder i kommunen hvor det er størst behov for kontroll og forbedring. Det at prosjektene oppfattes som relevante er også viktig for om rådmennene opplever at forvaltningsrevisjons- og selskapskontrollprosjektene fører til læring og forbedring i forvaltningen.

Pressen sjelden tilstede

Forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller er en del av den folkevalgte kontrollen av forvaltningen, og skal bidra til å skape tillit blant innbyggerne til at kommunen forvalter og kontrollerer ressursene på en tilfredsstillende måte. Rapportertene er derfor av offentlig interesse. Undersøkelsen viser likevel at pressen sjelden er tilstede på kontrollutvalgsmøtene. Samtidig gjøres de aller fleste rapporter tilgjengelige for media/offentligheten gjennom en eller annen publiseringskanal. De aller fleste rapporter gjøres tilgjengelig gjennom kommunens saksbehandlingsarkiv og saklister til politiske møter. I tillegg anslår vi at rundt en tredjedel av gjennomførte forvaltningsrevisjoner er tilgjengelig gjennom Norges Kommunerevisorforbunds (NKRF) register over forvaltningsrevisjonsprosjekter. Selv om pressen ikke er tilstede viser denne rapporten at kontrollutvalgssaker ofte blir omtalt i media.

Høringer – vid forståelse og liten utbredelse

Denne undersøkelsen viser at begrepet «høring», i kontrollutvalgssammenheng, i praksis blir brukt om aktiviteter som strekker seg fra orienteringer/redegjørelser fra administrasjonen til granskninger av begivenheter hvor det er mistanke om straffbare handlinger. Fellesnevneren for når begrepet høring brukes, er at det er en gjennomfører en kontroll ved muntlig utspørring/redegjørelse for kontrollutvalget. Selv om vi legger til grunn en vid definisjon av hva en høring er, anslår vi at maksimalt fem prosent av kontrollutvalgene har gjennomført høringer.

Erfaringene fra, og holdningene til høringer varierer. Høringer blir beskrevet både som «ressursbesparende» og «arbeidskrevende». På den ene siden mener enkelte at høringer er bra fordi det bidrar til «åpenhet», mens andre mener det bare skaper «unødvendig støy» med mer fokus på prosess enn sak. Felles for alle er at man ønsker nasjonale retningslinjer dersom høringer er en kontrollform de kommunale kontrollutvalgene skal ha adgang til å benytte.

Det kan stilles spørsmål om det er behov for å gjennomføre høringer i kontrollutvalgene. Funnene fra denne evalueringen gir ikke entydige svar på dette. Det som likevel er tydelig er at dersom en skal bruke høring som et kontrollverktøy, er det et behov for å utarbeide sentrale føringer for hvordan slike høringer skal gjennomføres. Slike retningslinjer bør tydeliggjøre hvilke krav som stilles til offentlighet, eventuell lukking av et møtet, hvem som kan kalles inn og hvilke rettigheter den enkelte har. Det er også et behov for å tydeliggjøre krav til dokumentering av prosessen og hvordan den eventuelt skal følges opp i etterkant. Det vil også være avgjørende at det blir etablert et tydelig skille mellom høring og andre verktøy som kontrollutvalget kan benytte, slik som for eksempel orienteringer, forvaltningsrevisjon, granskning. Dette vil etter vår vurdering kreve en smalere definisjon av høring enn det som har vært forståelsen frem til i dag.

Kontrollutvalgssekretariatene – like, men ulike

Selv om vi kategoriserer de 58 kontrollutvalgssekretariatene i fem «hovedmodeller», dominerer kommunale samarbeidsløsninger. Åtte av ti kontrollutvalg benytter interkommunale selskap eller samarbeid for sekretariattjenester. Markedet er videre dominert av store aktører og tjue av virksomhetene betjener 70 prosent av kommunene. Det er samtidig også mange små sekretariater, og rundt halvparten av sekretariatene består av bare én ansatt. I gjennomsnitt har sekretariatene ansvar for i overkant av syv kontrollutvalg.

I tidligere gjennomganger av sekretariatordninger har det blitt påpekt at noen kontrollutvalgssekretariater er organisert på en måte som ikke er i tråd med kravene i regelverket til sekretariatets uavhengighet fra kommunens administrasjon eller revisor. Det

er i dag færre kommuner hvor dette er tilfelle. Likevel finnes det fortsatt forekomster av ordninger det er grunn til å stille spørsmål om ordningen er i tråd med regelverket.

Denne undersøkelsen viser at kontrollutvalgssekretariatene i hovedsak har tre roller: «saksbehandler», «utreder» og «administrator», men at balansen mellom rollene varierer. Alle sekretariatene er «administratorer», og en betydelig andel av sekretariatene fungerer som «saksbehandler» ved å gi egne vurderinger i saksfremstillinger. Det er også noen som fungerer som «utreder» for sine kontrollutvalg, ved at de utfører overordnet analyse, selskapskontroll eller andre oppdrag basert på bestillinger fra utvalget. Selv om så å si alle kontrollutvalgslederne er fornøyd med eget sekretariat, viser evalueringen store variasjoner mellom sekretariatene både når det gjelder hvor mye tid som benyttes på utvalgene og hvilke oppgaver som utføres. Vi anbefaler i denne sammenheng tydeligere nasjonale føringer for hva det må forventes at sekretæren gjør for kontrollutvalget.

Innhold

1. Introduksjon	17
1.1 Innledning	17
1.2 Bakgrunn for prosjektet	17
1.3 Problemstillinger	17
1.4 Avgrensninger.....	18
1.5 Leseveiledning.....	19
2. Data og metode	21
2.1 Innledning	21
2.2 Spørreundersøkelser	21
2.2.1 Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere.....	22
2.2.2 Spørreundersøkelse til rådmenn/administrasjonssjefer	23
2.2.3 Spørreundersøkelse til sekretariat	24
2.3 Dybdeundersøkelser i syv kommuner/fylkeskommuner	25
2.4 Oppfølging av kontrollutvalg som har gjennomført høringer	27
2.5 Seminar med sentrale aktører	27
2.6 Bruk av foreliggende datakilder	28
3. Utviklingen av kommunal egenkontroll.....	29
3.1 Innledning	29
3.2 Kontrollutvalgets rolle i den kommunale egenkontrollen	29
3.2.1 Sammensetning.....	30
3.2.2 Ansvar og oppgaver.....	30
3.2.3 Sekretariat	32
3.2.4 Oppfølging av kommunestyrets vedtak.....	32
3.3 Litteratur om utviklingen av kommunal egenkontroll	32
3.4 Formålet med kommunal egenkontroll – kontroll eller læring?	35
3.5 Kommunens utgifter til kontroll og revisjon.....	39
3.6 Avslutning	40
4. Om kontrollutvalgene	43
4.1 Innledning	43
4.2 Antall medlemmer og sammensetning av utvalget.....	43
4.3 Antall møter og saker	54
4.4 Utvalgets kompetanse og engasjement	57
4.5 Revisjonsordning	58
4.6 Avslutning	59
5. Planlegging av kontrollarbeidet.....	61
5.1 Innledning	61
5.2 Overordnet analyse	61
5.2.1 Omfang av overordnet analyse.....	61
5.2.2 Hvem gjennomfører overordnet analyse og hvilket format har analysen?	64
5.2.3 Hvilke data bygger overordnet analyse på?.....	65
5.2.4 Gjennomgang av overordnet analyse	69
5.3 Plan for selskapskontroll og plan for forvaltningsrevisjon	72
5.3.1 Bruk av overordnet analyse i planarbeidet.....	72
5.3.2 Utarbeidelse av plan for forvaltningsrevisjon og plan for selskapskontroll	74
5.3.3 Behandling i kommunestyret.....	76
5.3.4 Følges planene?.....	77
5.4 Benyttes overordnet analyse til andre kontrollaktiviteter?	79
5.4.1 Kontrollutvalgets bruk av overordnet analyse	80

5.4.2	Administrasjonen bruk av overordnet analyse i kommunens internkontroll	80
5.5	Avslutning	82
6.	Gjennomføring av forvaltningsrevisjon og selskapskontroll	85
6.1	Innledning	85
6.2	Omfang	85
6.2.1	Forvaltningsrevisjon	89
6.2.2	Selskapskontroll.....	96
6.2.3	Kontrollutvalg som ikke får gjort nok prosjekter til å ivareta kontrollansvaret	98
6.3	Kvalitet, kompetanse og kapasitet.....	99
6.3.1	Utførelse av forvaltningsrevisjon.....	101
6.3.2	Utførelse av selskapskontroll.....	105
6.3.3	Kompetanse og kapasitet	111
6.4	Samhandling.....	115
6.4.1	Mellom kontrollutvalg, sekretariat og revisjon	115
6.4.2	Mellom administrasjon og revisjon.....	116
6.5	Avslutning	118
7.	Oppfølging og effekt av kontrollarbeidet	121
7.1	Innledning	121
7.2	Hvilke resultater fører gjennomførte forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller til?	121
7.2.1	Formulering av tiltak	122
7.2.2	Kontrollutvalgets behandling av forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller.....	124
7.2.3	Kommunestyrets behandling av forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller	126
7.2.4	Administrasjonens oppfølging av kommunestyrets vedtak	130
7.2.5	I hvilken grad følger kontrollutvalget og kommunestyret opp tiltakene.....	131
7.3	Offentliggjøring	132
7.3.1	I hvilken grad påvirker krav til offentlighet gjennomføring av kontrollarbeidet?	133
7.3.2	Forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller – tilgjengelig for media/offentligheten?	135
7.4	Hvilke effekt oppfatter kontrollutvalgsledere og rådmenn at forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller har for kommunen?	139
7.4.1	Kontrollutvalgslederens oppfatning av effekt	139
7.4.2	Rådmennenes oppfatning av effekt	141
7.5	Hva er det som virker positivt inn på administrasjonens opplevelse av læring?	144
7.6	Avslutning	147
8.	Høring som kontrollform.....	149
8.1	Innledning	149
8.2	Hva er en høring?	149
8.3	Omfang	151
8.4	I hvilke saker velges høringer?.....	152
8.5	Utarbeidelse av reglement.....	153
8.6	Gjennomføring av høringer.....	156
8.7	Fordeler og ulemper ved bruk av høring	159
8.8	Oppfølging og resultat av høringer	162
8.9	Avslutning	163
9.	Kontrollutvalgssekretariatet som kontrollutvalgets støttespiller	165
9.1	Innledning	165
9.2	Krav til kontrollutvalgssekretariat.....	165
9.3	Antall og type sekretariat	166
9.3.1	Betraktninger om ulike modeller	169
9.4	Kapasitet og kompetanse	170
9.5	Oppgaver	174
9.5.1	Sekretariatet som administrator	174
9.5.2	Sekretariatet som saksbehandler	176
9.5.3	Sekretariatet som utreder	180
9.6	Avslutning	181

10.	Avslutning	183
10.1	Innledning	183
10.2	Hvordan er kontrollutvalgene organisert?	183
10.3	Er vurderinger av risiko og vesentlighet førende for kontrollarbeidet?	184
10.4	Sikrer dagens føringer tilstrekkelig kvalitet i arbeidet med forvaltningsrevisjon og selskapskontroll?	186
10.5	Hvilke effekt har forvaltningsrevisjon og selskapskontroll?	188
10.6	Er høringer i regi av kontrollutvalget et velegnet virkemiddel for kontrollutvalgene?	189
10.7	Hvordan vektlegger sekretariatene rollene som saksbehandler, utreder og administrator?	190
10.8	Konklusjon – er det behov for endringer?	191
11.	Litteratur.....	195

Tabeller og figurer

Tabell 2-1: Populasjon, utvalg og deltakelse i spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere	23
Tabell 2-2: Populasjon, utvalg og deltakelse i spørreundersøkelse til rådmenn/administrasjonssjefer	24
Tabell 6-1: Oversikt over tema/områder som har vært gjenstand for forvaltningsrevisjon	94
Tabell 6-2: Resultat fra NKRFs og DNRs kvalitetskontroller i perioden 2011 - 2014	102
Tabell 6-3: Oversikt over tema/områder som har vært gjenstand for selskapskontroll*	106
Tabell 9-1: Antall og andel sekretariat, og antall og andel av kontrollutvalg som får sekretariatsbistand etter modell/virkosomhetstype*	167
Figur 3-1: Norske kommuners brutto driftsutgifter til funksjon 110 Kontroll og revisjon i millioner kroner.	39
Figur 3-2 Brutto driftsutgifter til kontroll og revisjon som andel av brutto driftsutgifter totalt. Promille	40
Figur 4-1: Antall medlemmer i kontrollutvalget.....	44
Figur 4-2: Antall kontrollutvalgsmedlemmer med fast plass i kommunestyret. Prosent	45
Figur 4-3: Enighet til «Kontrollutvalget fungerer bedre dersom utvalgsleder sitter i kommunestyret». Prosent	45
Figur 4-4: Kontrollutvalgenes varaordning. Prosent.....	48
Figur 4-5: Kontrollutvalget skiller mellom politiske og kontrollfaglige hensyn. Prosent	49
Figur 4-6: Forekomsten av at leder for kontrollutvalget og ordfører kommer fra samme parti. Prosent.....	50
Figur 4-7: Hvem har flertallet i kommunale kontrollutvalg? Prosent.....	50
Figur 4-8: Antall perioder i kontrollutvalg og kommunestyret inkludert inneværende periode. Prosent	51
Figur 4-9: I hvilken grad oppleves kontrollutvalget som et attraktivt utvalg for politikere? Prosent	53
Figur 4-10: Antall møter i kontrollutvalget i året, etter kommunestørrelse. Prosent	55
Figur 4-11: Antall møter i kontrollutvalgene i 2011 (kommune). Prosent	56
Figur 4-12: Antall saker i kontrollutvalgene i 2011 (kommune). Prosent.....	56
Figur 4-13: Kontrollutvalgsledernes vurdering av utvalgets kunnskap og engasjement. Prosent	57
Figur 4-14: Hvilken aktør kommunen benytter til regnskapsrevisjon. Prosent	58
Figur 4-15: Andel som har benyttet ulike leverandører til hhv. Forvaltningsrev. og selskapskontr. Prosent.....	59
Figur 5-1: Gjennomføring av overordnet analyse. Prosent	62
Figur 5-2: Frekvens for overordnet analyse. Prosent.....	63
Figur 5-3: Antall timer* som har blitt benyttet til overordnede analyser og utarbeiding av forslag til plan for forvaltningsrevisjon og plan for selskapskontroll i inneværende fireårsperiode. Prosent	64
Figur 5-4: Hvem som utfører den overordnede analysen for kontrollutvalget etter aktør. Prosent.....	65
Figur 5-5: Datagrunnlag for overordnede analyser. Prosent.....	66
Figur 5-6: Involvering av kontrollutvalget i arbeidet med overordnet analyse. Prosent.....	67
Figur 5-7: Rådmannens kjennskap til om kontrollutvalget har gjennomført en overordnet analyse. Prosent	67
Figur 5-8: I hvilken grad er overordnet analyse tilstrekkelig til å prioritere prosjekter. Prosent	73
Figur 5-9: I hvilken grad planene ble utarbeidet med bakgrunn i risikoforhold avdekket i overordnet analyse. Prosent.....	73
Figur 5-10: Gjør kommunestyrene endringer i plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll? Prosent	77
Figur 5-11: Om prioriteringsrekkefølgen som er satt i planene er fulgt i inneværende periode. Prosent	78
Figur 5-12: Årsaker til at prioriteringsrekkefølgen i planene ikke blir fulgt. Prosent	79
Figur 5-13: Benyttes overordnet analyse til andre kontrollaktiviteter? Prosent	80

Figur 5-14: I hvilken grad gir overordnede analysene av kommunens virksomhet/ eierskap (selskapskontroll) en god oversikt over risikoområdene i kommunen? Prosent	81
Figur 5-15: Administrasjonens bruk av overordnet analyse i sitt internkontrollarbeid. Prosent	82
Figur 6-1: Kontrollutvalgsledernes kjennskap til prosjektomfang. Prosent.....	86
Figur 6-2: Kontrollutvalgenes kjennskap til typisk timeomfang til prosjektene. Prosent	87
Figur 6-3: Budsjett til gjennomføring av forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Prosent.....	87
Figur 6-4: Budsjett til forvaltningsrevisjon og selskapskontroll, etter kommunestørrelse. Prosent.....	88
Figur 6-5: Bestilte forvaltningsrevisjoner etter år. Prosent	90
Figur 6-6: Bestilte forvaltningsrevisjoner etter år og kommunestørrelse. Prosent.....	91
Figur 6-7: Antall bestilte forvaltningsrevisjoner i 2013. Prosent	92
Figur 6-8: Tema for gjennomførte revisjoner i NKRFs register. Prosent.....	95
Figur 6-9: Fokus i revisjoner. Prosent.....	96
Figur 6-10: Bestilte selskapskontroller etter år. Prosent	97
Figur 6-11: Antall bestilte selskapskontroller i 2013. Prosent	98
Figur 6-12: Kontrollutvalgsledere og rådmenns vurdering av kvalitet på rapportene. Prosent.....	99
Figur 6-13: I hvilken grad mener sekretariatene at det er behov for ytterligere retningslinjer for gjennomføring av henholdsvis forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller. Prosent	101
Figur 6-14: I hvilken grad opplever du at standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 er viktig for kvaliteten på forvaltningsrevisjoner? Prosent	101
Figur 6-15: Har manglende rett til innsyn i et selskap ført til at kontrollutvalget ikke har fått gjennomført en ønsket selskapskontroll? Prosent	109
Figur 6-16: Prosent av kontrollutvalgsledere som mener at ulike forhold er svært viktig med hensyn til å bidra positivt til forvaltningsrevisjon og selskapskontroll i egen kommune.	111
Figur 6-17: Rådmenns oppfatning av kompetanse. Enighet til påstanden «Revisor har generelt ikke tilstrekkelig kompetanse til å vurdere forvaltningen i kommunen». Prosent	112
Figur 6-18: Kontrollutvalgsledernes oppfatning av kompetanse. Enighet til påstanden «Revisjonen har god kompetanse til å gjennomføre forvaltningsrevisjon/selskapskontroll». Prosent	113
Figur 6-19: Revisjonens kapasitet og evne til å levere til avtalte frister. Prosent	114
Figur 6-20: Kontrollutvalgenes opplevelse av dialogen med utførere av forvaltningsrevisjon / selskapskontroll. Prosent	115
Figur 6-21: Enighet til at «kommunens administrasjon er imøtekommende til kontrollutvalgets arbeid». Prosent	116
Figur 6-22: Rådmannens vurdering av samarbeidet mellom administrasjonen og revisor. Prosent	117
Figur 6-23: Hvordan opplever administrasjonen dialogen med den eller de som utfører oppdraget underveis i arbeidet med forvaltningsrevisjon og/eller selskapskontroll? Prosent.....	117
Figur 6-24: På hvilket nivå behandles forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller i administrasjonen. Prosent	118
Figur 7-1: Rådmannens oppfatning om revisors forslag til tiltak. Prosent.....	124
Figur 7-2: Bli rapporter presentert for kommunestyret? Prosent.....	127
Figur 7-3: Kommunestyrets støtte og engasjement til kontrollutvalgsarbeidet. Prosent	128
Figur 7-4: Kommunestyret fatter vedtak i samsvar med kontrollutvalgets innstilling. Prosent	129
Figur 7-5: Kommunestyret fatter vedtak med krav om at rådmannen følger opp forhold som avdekkes i rapporter fra kontrollutvalget. Prosent.....	130
Figur 7-6: Bli merknader og tiltak som påpekes i forvaltningsrevisjons- og selskapskontrollrapporter fulgt opp av administrasjonen innen angitte frister? Prosent.....	131
Figur 7-7: Kontrollutvalgets oppfølging av vedtatte tiltak. Prosent.....	132
Figur 7-8: Enighet til påstanden «Krav om åpne møter legger begrensninger på debatten i forbindelse med utvalgenes behandling av forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller». Prosent	133
Figur 7-9: Deltar media på kontrollutvalgsmøte? Prosent.....	134
Figur 7-10: Hvordan gjennomførte revisjoner gjøres kjent for media/offentligheten. Prosent	136
Figur 7-11: Kontrollutvalgets forhold til media. Prosent	137
Figur 7-12: Dekning i media over tid. Antall treff på «kontrollutvalg»	138
Figur 7-13 Dekning i media over tid. Antall treff på «forvaltningsrevisjon» og «selskapskontroll»	138
Figur 7-14: Bidrar forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller positivt til kontrollarbeidet? Prosent	140
Figur 7-15: Kontrollutvalgsledernes oppfatning av forvaltningsrevisjoners bidrag til «læring og forbedring», «tjenestetilbud» og «internkontroll». Prosent.....	141
Figur 7-16: Kontrollutvalgets prosjekter er en viktig del av kommunens egenkontroll? Prosent	142

Figur 7-17: I hvilken grad opplever administrasjonen at selskapskontroller bidrar til at kommunen får en bedre forvaltning av eierskapene sine. Prosent.....	142
Figur 7-18: I hvilken grad forvaltningsrevisjoner bidrar til bedre/mer effektivt tjenestetilbud, saksbehandling og regeletterlevelse. Prosent.....	143
Figur 7-19: I hvilken grad selskapskontroller og forvaltningsrevisjoner bidrar til læring og forbedring i administrasjonen/forvaltningen og bedret internkontroll. Prosent.	144
Figur 7-20: Andel som mener forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller bidrar til læring og forbedring i administrasjonen/tjenesteområdene. Prosent.....	145
Figur 7-21: Andel som mener at forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller bidrar til bedret internkontroll. Prosent	146
Figur 8-1: Illustrasjon av hvordan begrepet «høring» i dag blir benyttet om ulike aktiviteter	151
Figur 8-2: Hovedansvarlig for gjennomføring og tilrettelegging. Prosent*.....	156
Figur 8-3: Illustrasjon av hva som skiller kontrollhøringer fra andre kontrollaktiviteter.....	164
Figur 9-1: Kontrollutvalgenes vurdering av sekretariatets kompetanse og kvalitet.	171
Figur 9-2: Fagkompetanse i de ulike sekretariatene, prosent.	172
Figur 9-3: Tid som benyttes på sekretariatsbistand for hvert kontrollutvalg per mnd. i gj.snitt. Prosent. *	173
Figur 9-4: Hva påvirker tidsbruken? Sekretariater som svarer i svært stor/stor grad. Prosent.	174
Figur 9-5: Sekretariatet som administrator. Prosent	175
Figur 9-6: Kontrollutvalgsledernes vurdering av sekretariatet som administrator.	176
Figur 9-7: Sekretariatet som saksbehandler	177
Figur 9-8: Kontrollutvalgsledernes vurdering av sekretariatet som saksbehandler.....	177
Figur 9-9: I hvilken grad tar sekretariatet selv initiativ til saker som kontrollutvalgene kan behandle?	178
Figur 9-10: Sekretariatsbistand til kontrollutvalgene i forbindelse med bestilling av rapporter, prosent.....	179
Figur 9-11: Sekretariatsbistand til kontrollutvalgene i forbindelse med behandling av rapporter, prosent.	179
Figur 9-12: Sekretariatet som utreder. Prosent.....	180

1. Introduksjon

1.1 Innledning

Den kommunale egenkontrollen er en sentral del av lokaldemokratiet for å sikre folkevalgt kontroll med at kommunen¹ når de mål som er satt, etterlever det regelverk som kommunen er underlagt og at kommunene bruker ressursene på en god måte. Kommunal egenkontroll, både i form av krav til administrasjonssjefens internkontroll og kontrollutvalgets rolle som kommunestyrets kontrollorgan, har fått økt oppmerksomhet de siste årene. Det er utarbeidet flere rapporter og veiledere som viser viktigheten av, og behov for økt kommunal egenkontroll (se også kapittel tre).

Denne evalueringen omhandler kontrollutvalgets rolle i den kommunale egenkontrollen. Siktemålet med evalueringen er å øke kunnskapen om den kommunale egenkontrollen gjennom å kartlegge kontrollutvalgenes arbeid og utvalgenes betydning for kontroll, endring og læring i forvaltningen.

1.2 Bakgrunn for prosjektet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet lyste i 2014 ut et oppdrag om evaluering av kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat. Siktemålet med oppdraget er å styrke kunnskapsgrunnlaget om sentrale deler av den kommunale egenkontrollen. Dette skal videre kunne danne grunnlag for en eventuell vurdering av regelverk og for utvikling av nye tiltak. Regjeringen oppnevnte i juni 2013 Kommunelovutvalget som skal foreta en helhetlig gjennomgang av kommuneloven for å styrke det kommunale selvstyre. Utvalget skal vurdere tiltak for å styrke den kommunale egenkontrollen. Utvalget skal videre vurdere valgbærhetsreglene til kontrollutvalget, om det er behov for nærmere krav til forvaltningsrevisjon og selskapskontroll, om det bør fastsettes regler for høringer mv. Denne evalueringen skal følgelig bidra med et kunnskapsgrunnlag som Kommunelovutvalget kan benytte i sine vurderinger.

1.3 Problemstillinger

Fokuset i evalueringen er på kontrollutvalgets og kontrollutvalgssekretariatenes rolle i egenkontrollen. Det er i hovedsak fire hovedtema som har vært utgangspunktet for prosjektet: Planlegging av kontrollarbeidet, erfaringer med forvaltningsrevisjon og selskapskontroll, erfaringer med høringer, og rollen til kontrollutvalgssekretariat. For hvert av temaene er det formulert hovedproblemstillinger som gjengis nedenfor.

Planlegging av kontrollarbeidet

- i) Hvordan planlegger kontrollutvalgene kontrollarbeidet?
- ii) Hvor omfattende er den overordnede analysen?
- iii) Er det samsvar mellom overordnet analyse og kontrollutvalgets plan?
- iv) Gjøres det endringer av kommunestyret når planen endelig vedtas der?

¹ I denne rapporten benytter vi begrepet kommune om både kommuner og fylkeskommuner.

- v) I hvilken grad følger kontrollutvalget plan for forvaltningsrevisjon og plan for selskapskontroll når prosjekter bestilles?
- vi) I hvilken grad blir overordnede analyser benyttet til å gjennomføre andre kontrollaktiviteter enn forvaltningsrevisjon og selskapskontroll?

Erfaringer med forvaltningsrevisjon og selskapskontroll

- i) Hva er omfanget av kontrollformene forvaltningsrevisjon og selskapskontroll?
- ii) Har rapportene som kontrollutvalget bestiller nødvendig kvalitet?
- iii) Hvordan oppleves prosessen med gjennomføringen av forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller av kontrollutvalget og av administrasjonen?
- iv) Hvilke resultater fører gjennomførte forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller til? Bidrar det til god kontroll med forvaltningen?
- v) Hvordan blir gjennomførte forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller formidlet og gjort kjent?

Erfaringer med høringer

- i) Hvor mange kontrollutvalg har gjennomført høringer?
- ii) Hvor mange kontrollutvalg har utarbeidet reglement for høringer?
- iii) Hva har vært bakgrunnen og tema for valg av høring som metode?
- iv) I utvalg som har lokalt reglement for høringer – hvordan er dette utformet og hvilke forhold er regulert i reglementet?
- v) I utvalg som har gjennomført høringer – hvordan har prosessen med høring blitt gjennomført?

Kontrollutvalgssekretariat

- i) Hvor mange kontrollutvalgssekretariat finnes i landet?
- ii) Hvordan er sekretariatene organisert?
- iii) Hvor mye tid benyttes på sekretariatsbistand for hvert kontrollutvalg?
- iv) Hvilken kompetanse besitter sekretariatene?
- v) Hvilke arbeidsoppgaver utfører sekretariatene og hvordan utføres disse?
- vi) Hvordan opplever kontrollutvalgene kvaliteten på arbeidet som sekretariatene utfører for dem?
- vii) Hvordan fungerer samspeillet mellom sekretariat, kontrollutvalg, administrasjon og revisjon?

1.4 Avgrensninger

Som det fremgår av problemstillingene over omhandler evalueringen kontrollutvalgenes og kommunenes erfaring med kontrollarbeid, med særlig fokus på overordnet analyse, forvaltningsrevisjon, selskapskontroll og høringer. Herunder har vi også sett på hvordan oppfølgingen av kontrollarbeidet er organisert, og hvordan de ulike aktørene opplever effekten av kontrollarbeidet. Selv om regnskapsrevisjon er en viktig del av kommunens egenkontroll, er regnskapsrevisjon ikke undersøkt i denne evalueringen. Vi har heller ikke sett på erfaringer med bruk av ulike revisjonsordninger utover å kartlegge hvor mange som benytter ulike aktører. Derimot følger det av problemstillingene at det har vært sentralt å kartlegge sekretariatsordninger, herunder hvordan disse er organisert og hvilke oppgaver de utfører for kontrollutvalgene.

1.5 Leseveiledning

I dette kapitlet redegjør vi for bakgrunn, problemstillinger og avgrensninger, mens vi i kapittel to vil redegjøre for metode og data.

Den kommunale egenkontrollen har de siste årene vært i utvikling, og denne utviklingen vil bli drøftet nærmere i *kapittel tre* som et bakteppe for rapporten. I dette kapitlet går vi gjennom sentral forskning og annen litteratur på området.

Alle kommuner og fylkeskommuner skal ha et eget kontrollutvalg, som skal konstitueres kort tid etter valget. Hvordan kontrollutvalgene er sammensatt, valgbarhet og antall møter og saker vil drøftes nærmere i *kapittel fire*.

I *kapittel fem* vil vi se nærmere på hvordan kontrollutvalgene planlegger kontrollaktivitetene. To av kontrollutvalgets lovpålagte oppgaver er å sørge for at det gjennomføres forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Ved oppstart av hver valgperiode skal kontrollutvalgene gjennomføre en overordnet risiko- og vesentlighetsanalyse som danner grunnlag for å utarbeide en plan(er) for gjennomføring av forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller. Arbeidet med overordnet analyse, plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll er tema for dette kapitlet.

Kommunene er forpliktet til å gjennomføre minst ett forvaltningsrevisjonsprosjekt i året. Det er ikke stilt krav til omfang av selskapskontroll. Gjennom forvaltningsrevisjon skal kontrollutvalget sørge for at det blir *gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger* (jf. kommuneloven § 77). Det er etablert en standard for hvordan forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres (Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001). De senere år er stadig mer av offentlig forvaltning organisert på nye måter, også utenfor den kommunale forvaltningen i form av interkommunale selskap, aksjeselskap o.l. Selskapskontroll har derfor blitt en sentral oppgave for kontrollutvalget for å sikre at kommunen har en tilfredsstillende oppfølging av kommunens eierskapsforvaltning og at de enkelte selskapene følger kommunens (eiers) føringer og det regelverk som selskapene er underlagt. Gjennomføring av forvaltningsrevisjon og selskapskontroll er tema for *kapittel seks*.

Gjennomførte forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller skal legges frem for kommunestyret for behandling med kontrollutvalgets innstilling. Kommunestyrets vedtak er bindende for administrasjonen, og kontrollutvalget skal følge opp at kommunestyrets vedtak blir fulgt opp av administrasjonen. *Kapittel syv* omhandler kontrollutvalgets og administrasjonens oppfølging av det som kommer frem av gjennomførte forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller. Forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller skal være en kontrollmekanisme for å sikre at forvaltningen etterlever de føringer som den er pålagt, men formålet er også å bidra til forbedring og læring i organisasjonen. I tillegg til potensielle kontrolleffekter, vil vi derfor diskutere mulige læringseffekter av kontrollutvalgets arbeid. Fokuset vil være på hvordan og i hvilken grad de involverte aktørene opplever at gjennomførte prosjekter bidrar til forbedringer.

Det har i det siste blitt mer oppmerksomhet knyttet til de kommunale kontrollutvalgenes mulighet til å gjennomføre høringer. Høringer er en kontrollform som gjerne er forbundet med Kontroll- og konstitusjonskomiteen på Stortinget. Noen kontrollutvalg har gjennomført

høringer og det er nylig også utarbeidet en veileder for høringer av Forum for Kontroll og tilsyn (FKT), men det er fortsatt en del uklarheter til hvordan høring kan benyttes av kontrollutvalgene. Omfanget, erfaringer og synspunkter på denne kontrollformen vil være tema for *kapittel åtte*.

Det er kommunestyrets og fylkestingets plikt å sørge for at kontrollutvalgene har et sekretariat som kan bistå dem i arbeidet. Dette sekretariatene er viktig for et godt og effektivt kontrollarbeid i utvalgene. Sekretariatet skal være uavhengig kommunens administrasjon og revisjon. En kartlegging av hvordan kontrollutvalg får løst sitt behov for sekretariattjenester (ulike modeller) og hvilke oppgaver sekretariatene utfører blir omhandlet i *kapittel ni*.

I *kapittel ti* oppsummerer vi funnene i evalueringen og drøfter følgende problemstillinger:

- Hvordan er kontrollutvalgene organisert?
- Er vurderinger av risiko og vesentlighet førende for kontrollarbeidet i kontrollutvalgene?
- Sikrer dagens føringer tilstrekkelig kvalitet i arbeidet med forvaltningsrevisjon og selskapskontroll?
- Hvilke effekt har forvaltningsrevisjon og selskapskontroll? Er det kun økt kontroll og lukking av avvik, eller kan disse kontrollaktivitetene også føre til læring og forbedring i forvaltningen?
- Er høringer i regi av kontrollutvalget et velegnet virkemiddel for kontrollutvalgene?
- Hvordan balansere sekretariatene rollene som saksbehandler, utreder og administrator?

2. Data og metode

2.1 Innledning

Rapporten bygger på ulike datakilder og metodiske tilnærminger. I hovedsak er rapporten basert på spørreundersøkelser til rådmenn/administrasjonssjefer, kontrollutvalgsledere og kontrollutvalgssekretærer, som ble gjennomført våren 2014. Dybdeundersøkelser i et utvalg kommuner er også en viktig kilde. I dette kapitlet redegjøres det nærmere for dataene og metodene som ligger til grunn for rapporten.

- Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, 57 prosent deltakelse
- Spørreundersøkelse til rådmenn, 56 prosent deltakelse.
- Spørreundersøkelse til sekretariat, 85 prosent deltakelse (representerer 93 prosent av kontrollutvalgene)
- Oppfølgingsundersøkelse til kontrollutvalgsledere, 65 prosent deltakelse.
- Dybdeundersøkelser i syv kommuner. Intervjuer med 23 informanter (ordførere, rådmenn, kontrollutvalgsledere og –sekretærer).

2.2 Spørreundersøkelser

Våren 2014 ble det sendt ut elektroniske spørreundersøkelser til rådmenn/administrasjonssjefer og kontrollutvalgsledere i 180 kommuner og 10 fylkeskommuner. Hvilke kommuner som ble invitert til å delta ble trukket tilfeldig i fem undergrupper (strata) hvor kommunene var inndelt etter kommunestørrelse. Bakgrunnen for dette er norske kommuners svært ulike størrelse, med mange små og få store kommuner. Mens mediankommunen har under 5000 innbyggere, er det bare 14 kommuner som har over 50 000 innbyggere. For å sikre et utvalg der både store-, mellomstore- og små kommuner er representert i et visst omfang, og at det er innslag av bykommuner, var det ulik sannsynlighet for å bli trukket ut mellom de ulike undergruppene. Blant de små kommunene (under 5000 innbyggere) ble en tredjedel av kommunene trukket ut for å delta. Blant de mellomstore kommunene (5000 til 14 999) ble en tredjedel av kommunene med mellom 5000 og 9999 innbyggere, og to tredjedeler av kommunene mellom 10 000 og 14 999 innbyggere, trukket ut til å delta. Blant de store kommunene trakk vi ut to tredjedeler av kommunene for deltakelse i undergruppene «15 000 til 19 999 innbyggere», «20 000 til 49 999 innbyggere», og «over 50 000 innbyggere». I tillegg ble 10 av 18 fylkeskommuner tilfeldig trukket ut for deltakelse. Dette gav følgende utvalg:

- 76 små kommuner
- 54 mellomstore kommuner
- 50 store kommuner
- 10 fylkeskommuner

Av dette følger det at store kommuner har vært overrepresentert i undersøkelsen, i den forstand at en antatt større andel av befolkningen deltar i undersøkelsen, og motsatt at små kommuner har vært underrepresentert. De ulike trekksannsynlighetene er gjort for å sikre bred deltakelse fra alle kommunestørrelser og for å oppnå tilstrekkelig bredde i datagrunnlaget.

I tillegg ble det sendt en spørreundersøkelse til alle virksomheter/enkeltmannsforetak mv. som leverer sekretariattjenester til norske kontrollutvalg. Etter å ha kartlagt hvem som er sekretariat for de 428 kommunene og 18 fylkeskommunene i Norge, ble en elektronisk undersøkelse sendt til daglig leder eller tilsvarende for de 65 virksomhetene/enkeltpersonsforetak mv. som leverte sekretariattjenester til norske kommuner og fylkeskommuner.

Alle tre spørreundersøkelser ble sendt ut ved hjelp av verktøyet Questback. I forkant av undersøkelsen mottok alle respondentene et informasjonsskriv om den forestående undersøkelsen per e-post. I informasjonsskrivet ble det vedlagt et brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet hvor respondentene ble oppfordret til deltakelse. Det ble sendt to påminnelser til respondenter som ikke besvarte undersøkelsen.

Det er god deltakelse blant alle respondentgruppene og fra kommuner av ulik størrelse, noe som blant annet muliggjør å bryte ned resultatene i mindre grupper i analysene. Den gode deltakelsen blant kommuner og sekretariat, bidrar etter vår vurdering til data som er godt egnet til å gjennomføre en evaluering av norske kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat. Ved analyser av forskjeller mellom ulike kommunestørrelser har vi inkludert respondentene fra fylkeskommunalt nivå i samme kategori som de største kommunene. Bakgrunnen for dette er at det er få respondenter i hver av disse kategoriene. Til sammen har fylkeskommunene og de største kommunene om lag like mange respondenter som de mellomstore og de små kommunene. Når vi i rapporten presenterer forskjeller mellom for eksempel kommunegrupper, har vi satt som krav at forskjellene må være signifikante. Signifikant refererer i denne rapporten til statistisk signifikans. Det vil si en metode for å undersøke om en observert sammenheng kan tenkes å være et resultat av tilfeldigheter, eller om forskjellene i materialet er så store at de med høy grad av sikkerhet reflekterer en reell forskjell mellom gruppene (for eksempel mellom kommuner av ulik størrelse, eller mellom rådmenn og kontrollutvalgsledere mv.). At en forskjell er signifikant, innebærer derfor at forskjellen med høy grad av sikkerhet ikke er et resultat av tilfeldigheter. I det følgende vil det redegjøres nærmere for de enkelte spørreundersøkelsene.

I fremstillingen videre i denne rapporten vil enkelte av figurene summere seg til henholdsvis 99 prosent og 101 prosent. Dette er på grunn av avrundinger som følge av at vi ikke rapporterer tall med desimaler. Av samme grunn kan det være ett prosentpoengs avvik mellom figur og fremstilling i tekst i de tilfeller der vi teksten slår sammen to kategorier (for eksempel helt enig og enig). Fremstillingen i teksten er mest presise.

2.2.1 Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere

Spørreundersøkelsen til kontrollutvalgslederne bestod totalt av 97 spørsmål. Samlet var det 109 kontrollutvalgsledere som besvarte undersøkelsen. Av et utvalg på 180 kommuner og 10 fylkeskommuner, utgjør dette en svarprosent på 57 prosent. Etter vår vurdering er deltakelsen tilstrekkelig høy og tilfredsstillende på en spørreundersøkelse av denne typen. I alle de ulike kommunegruppene deltok over halvparten av respondentene. Som det fremgår av tabell 2-1, er svarprosenten lavest blant de minste kommunene. Samtidig var det trukket ut et høyere antall kommuner i denne gruppen, og det er derfor i denne gruppen at det er flest respondenter fra i antall. Som forventet er de store kommunene overrepresentert i forhold til populasjonen, mens de minste kommunene er underrepresentert. Som det fremgår av tabellen har 39 kontrollutvalgsledere fra små kommuner, 32 kontrollutvalgsledere fra mellomstore kommuner, og 31 kontrollutvalgsledere fra store kommuner og

fylkeskommuner besvart undersøkelsen. I denne rapporten vil respondentene fra fylkeskommunene inngå sammen med «store kommuner» når vi ser på eventuelle forskjeller mellom kommunestørrelser. Vi vil derfor gjennomgående bruke begrepet «kommune» som er ment å dekke både fylkeskommune og kommune.

Tabell 2-1: Populasjon, utvalg og deltakelse i spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere

	Antall fylker/kommuner i populasjon	Antall fylker/kommuner i utvalget	Svarprosent på spørreundersøkelsen	Antall respondenter som har besvart	Andel svar i forhold til populasjon
Små kommuner (5000 innbyggere)	228	76	51 prosent	39	17 prosent
Mellomstore kommuner (5000 – 14 999 innbyggere)	125	54	59 prosent	32	26 prosent
Store kommuner (15 000 innbyggere eller flere)	75	50	62 prosent	31	41 prosent
Fylkeskommuner	18	10	70 prosent	7	39 prosent
Totalt	446	190	57 prosent	110	25 prosent

I tillegg til hovedundersøkelsen til kontrollutvalgslederne, gjennomførte vi i november 2014 en kort oppfølgingsundersøkelse. Bakgrunnen for dette var tekniske feil med svaralternativene på spørsmålet om antall kontrollutvalgsmedlemmer i kommunestyret, et ønske om å kunne beregne gjenvalgsprosent til kontrollutvalgene, samt et ønske om mer findelte tall på antall bestilte forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller. Undersøkelsen ble sendt til det samme utvalget som den første undersøkelsen. Det fremgikk av e-posten at det også var mulig for de som ikke deltok sist å være med, og at det ville ta om lag to minutt å besvare undersøkelsen. Til tross for at undersøkelsen lå ute i kort tid, og at det bare ble sendt én påminnelse oppnådde vi en svarprosent som var høyere enn den første undersøkelsen. De fleste av kontrollutvalgslederne som deltok i hovedundersøkelsen svarte. 20 respondenter unnlot å svare på oppfølgingsundersøkelsen. I tillegg var det 33 kontrollutvalgsledere som var trukket ut i utvalget, men som ikke deltok sist som valgte å delta denne gangen. Dette medfører at det totalt var 123 kontrollutvalgsledere som deltok i oppfølgingsundersøkelsen, det vil si 65 prosent.

2.2.2 Spørreundersøkelse til rådmenn/administrasjonssjefer

Spørreundersøkelsen til rådmenn bestod totalt av 34 spørsmål. Samlet er var det 107 respondenter som besvarte undersøkelsen.² Av et utvalg på 180 kommuner og 10 fylkeskommuner, utgjør dette en svarprosent på 56 prosent. Etter vår vurdering er deltakelsen høy og tilfredsstillende på en spørreundersøkelse av denne typen. Som det fremgår av tabell 2-2 er svarprosenten lavest blant de største kommunene, og det er blant denne gruppen noe færre rådmenn som har besvart undersøkelsen enn blant de to andre gruppene. De største kommunene er likevel overrepresentert i forhold til populasjonen. I denne rapporten vil respondentene fra fylkeskommunene inngå sammen med «store

² Selv om undersøkelsen ble sendt til rådmenn, ble det i invitasjonen åpnet for at rådmannen kunne delegere til en annen medarbeider å besvare undersøkelsen på vegne av kommunen. I 94 prosent av de deltagende kommunene valgte rådmannen å besvare undersøkelsen selv.

kommuner» når vi ser på eventuelle forskjeller mellom kommunestørrelser (på samme måte som for spørreundersøkelsen til kontrollutvalgsledere, se over).

Tabell 2-2: Populasjon, utvalg og deltakelse i spørreundersøkelse til rådmenn/administrasjonssjefer

	Antall fylker/kommuner i populasjon	Antall fylker/kommuner i utvalget	Svarprosent på spørreundersøkelsen	Antall respondenter som har besvart	Andel svar i forhold til populasjon
Små kommuner (5000 innbyggere)	228	76	54 prosent	41	18 prosent
Mellomstore kommuner (5000 – 14 999 innbyggere)	125	54	67 prosent	36	29 prosent
Store kommuner (15 000 innbyggere eller flere)	75	50	46 prosent	23	31 prosent
Fylkeskommuner	18	10	60 prosent	6	33 prosent
Totalt	446	190	56 prosent	107*	24 prosent

* En respondent har ikke besvart spørsmålet om kommunestørrelse.

2.2.3 Spørreundersøkelse til sekretariat

Deloitte har kartlagt hvem som leverer sekretariattjenester til alle kontrollutvalg. En nærmere oversikt over virksomhetstype mv. blir presentert i kapittel 9. Et stort flertall av kommunene får disse tjenestene levert gjennom et interkommunalt samarbeid eller selskap, og det er således forholdsvis få virksomheter som til sammen betjener en stor andel av kommunene. Samlet er det 62 ulike virksomheter som leverer sekretariattjenester, og en elektronisk spørreundersøkelse³ ble sendt til daglig leder eller tilsvarende for disse virksomhetene. Undersøkelsen bestod samlet sett av 75 spørsmål.

Undersøkelsen er sendt til hele populasjonen, og hele 85 prosent av sekretariatene har deltatt i undersøkelsen. Av vår kartlegging går det frem at sekretariatene i gjennomsnitt har ansvar for kontrollutvalgene i rundt syv kommuner. De 55 sekretariatene⁴ som har valgt å delta har i gjennomsnitt ansvar for rundt dobbelt så mange fylkeskommuner/kommuner (i underkant av åtte kommuner) som de som ikke har svart (4 kommuner), men det er også flere av de som har besvart undersøkelsen som bare leverer tjenester til én eller få kommuner. Dette innebærer at sekretariatene som har besvart undersøkelsen betjener hele 93 prosent av norske kontrollutvalg.

På grunn av en feil falt ti spørsmål ut for 14 av respondentene. De aktuelle respondentene hadde det til felles at de enten var personlig engasjert av et kontrollutvalg for å utføre sekretariatoppgaver uten å ha en ledertittel, eller er ansatt i en virksomhet med et annet hovedformål enn sekretariattjenestene. De aktuelle respondentene som ikke mottok de

³ Undersøkelsen ble sendt til 65 respondenter. Bakgrunnen for dette er at to av de 62 unike virksomhetene som leverer sekretariattjenester er private revisjonsselskap som leverer tjenester til et lite utvalg kommuner. I disse selskapene er det henholdsvis to og tre personer som utgjør sekretariatet for kontrollutvalgene. Spørreundersøkelsen er sendt til alle de fem sekretærene, ikke til daglig leder for de aktuelle selskapene ettersom daglig leder trolig vil ha liten eller ingen kjennskap til sekretariatarbeidet. To ansatte i Deloitte er sekretariat for til sammen tre kontrollutvalg, mens tre ansatte i PwC er sekretær for til sammen ni kontrollutvalg.

⁴ En av respondentene deltok, men har ikke besvart noen spørsmål. Vedkommende er sekretær for én kommune.

aktuelle spørsmålene i den første undersøkelsen, fikk tilsendt en e-post med spørsmålene. Totalt 10 av 14 valgte å besvare e-posten, og svarene ble inkludert i datasettet før det ble anonymisert for analyser.

2.3 Dybdeundersøkelser i syv kommuner/fylkeskommuner

Sommeren 2014 ble det gjennomført dybdeundersøkelser i seks kommuner og én fylkeskommune. Tre av kommunene var i utvalget som også mottok spørreundersøkelser, mens fire av dem ikke var det. Dybdeundersøkelsene er ikke ment å gi et «representativt» bilde av hvordan kontrollutvalg er organisert og arbeider (dette dekkes gjennom data fra spørreundersøkelsene), men bidrar til mer dyptgående beskrivelser av hvordan kontrollarbeidet gjennomføres i praksis. Kommunene ble valgt ut på bakgrunn av sine «egenskaper». Det var blant annet viktig å inkludere kontrollutvalg som fungerte godt, kontrollutvalg som fungerte mindre godt, ulike sekretariatsordninger, kommuner av ulike størrelse, mv. Fremgangsmåten for å velge ut kommuner var at det ble tatt kontakt med åtte ulike sekretariat for å få innspill til aktuelle kommuner i deres distrikt. På denne måten ble det sikret noe geografisk spredning, samt at ulike sekretariatmodeller er representert. På bakgrunn av innspillene valgte Deloitte ut kommuner som hadde ulike egenskaper, og derfor kunne bidra til mer dyptgående beskrivelser av variasjoner som vi observerer i de kvantitative dataene fra våre spørreundersøkelser. En av kommunene ønsket ikke å være en del av undersøkelsen. Det ble derfor gjennomført dybdeundersøkelser i til sammen syv kommuner/fylkeskommuner.

De utvalgte kontrollutvalgene ble bedt om å oversende dokumenter/beskrivelser av følgende punkter:

1. Eventuelt overordnet analyse (selskapskontroll og forvaltningsrevisjon).
2. Eventuelt plan for forvaltningsrevisjon og plan for selskapskontroll for gj. periode
3. Møteprotokoller for alle møter i denne valgperioden.
4. Alle forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller fra 2011 til dd., inkludert protokoll for politisk behandling og oppfølging mv.
5. Referat fra politisk behandling av overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon/selskapskontroll (kommunestyret, kontrollutvalg mv.).
6. Relevante styringsdokumentet, delegasjonsreglement mv. som vedgår kontrollutvalget.
7. Budsjett for kontrollutvalget for de tre siste år.
8. Beskrivelse av eventuelle avtaler med utfører av forvaltningsrevisjoner/selskapskontroller.
9. Beskrivelse av eventuelle avtaler med utfører av sekretariattjenester.
10. Eventuelle anbudsutlysninger av forvaltningsrevisjon/selskapskontrollprosjekt.
11. Eventuelt reglement for høringer.
12. Eventuelt dokumentasjon av høringsprosesser.
13. Oversikt over kontrollutvalgets sammensetning, herunder varaordning mv.
14. Eventuelle pressemeldinger fra kontrollutvalget.
15. Eventuelle årsmeldinger fra kontrollutvalget de tre siste år.

I tillegg til en gjennomgang av disse dokumentene ble det gjennomført intervjuer av kontrollutvalgsleder, sekretariat, ordfører og rådmann i de syv kommunene. I noen av kommunene var det av ulike grunner ikke mulig å gjennomføre intervjuer med alle informantgruppene. Dette skyldes dels at avtalt intervju ble utsatt/avlyst av informanten, og dels at noen ikke ønsket å delta. Av tabellen følger hvem og hvor mange som er intervjuet i de

ulike kommunene. Selv om det i en av kommunene ikke ble intervjuet mer enn to informanter, vurderer vi de aktuelle kommunene som tilstrekkelig belyst gjennom oversendt dokumentasjon og gjennomførte intervjuer.

Tabell 2.3: Gjennomførte intervjuer med de ulike informantgruppene

Kommune		KU-leder	Sekretær	Ordfører	Rådmann	Sum intervjuer
CASE I	Fylkeskommune	✓	✓	✓	✓	4
CASE II	Liten kommune	✓	✓	✓	✓	4
CASE III	Stor kommune	✓	✓	✗	✓	3
CASE IV	Stor kommune	✓	✓	✓	✓	4
CASE V	Stor kommune	✓	✓	✓	✗	3
CASE VI	Mellomstor kommune	✓	✓	✗	✗	2
CASE VII	Mellomstor kommune	✗	✓	✓	✓	3
Sum		6	7	5	5	23

I intervjuene er det brukt en «semistrukturert guide» tilpasset informantgruppene. Dette innebærer at intervjuene ble gjennomført som en strukturert samtale, noe som både sikret at viktige problemstillinger var tema i alle intervjuene og samtidig åpnet for variasjoner i forhold til hva som var mest aktuelt hos den enkelte informant og kommune. Intervjuene ble gjennomført på telefon, og varte mellom 40 og 90 minutter.

De deltakende kommunene ble lovet anonymitet i rapporten. I den grad vi benytter sitater i rapporten er disse ikke knyttet til hvilken kommune vedkommende representerer, men til hvilken informantgruppe vedkommende tilhører. I intervjuene har vi bedt informantene vurdere samarbeidsforhold, kunnskap og kompetanse hos andre i egen kommune. For at det ikke skal være mulig for deltakende kommuner å identifisere for eksempel hvordan rådmannen vurderer kompetansenivået til kontrollutvalget mv., vil vi i rapporten ikke knytte sitater og beskrivelser til hvilken kommune som omtales.

For å få innblikk i utforming av og innhold i ulike forvaltningsrevisjonsrapporter, har vi gjennomgått rapporter som vi har fått tilsendt i forbindelse med dokumentasjonen. Det er stor variasjon i antall prosjekter som er gjennomført i våre utvalgte kommuner. Mens den ene kommunen ikke har ferdigstilt en eneste forvaltningsrevisjon eller selskapskontroll så langt i inneværende valgperiode, har enkelte av de andre gjennomført et tosifret antall prosjekt. Vi har derfor valgt å gjennomføre en systematisk gjennomgang av tjue tilfeldig utvalgte forvaltningsrevisjonsrapporter og ti tilfeldig utvalgte selskapskontrollrapporter for å se på kvalitet, vurderinger, forslag til tiltak, samt vedtak i kontrollutvalg og kommunestyret. Til sammen seksten av forvaltningsrevisjonsrapportene kommer fra seks av våre syv utvalgte kommuner. Tilsvarende er fem av selskapskontrollene fra de utvalgte kommunene.

For å få større bredde i utvalget, har vi supplert med enkelte rapporter fra NKRFs database over forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller som er gjennomført. I tillegg til rapportene fra de utvalgte kommunene, har vi altså valgt ut tilfeldig fire forvaltningsrevisjonsrapporter og fem selskapskontroller fra andre kommuner.

Til sammen er altså tjue forvaltningsrevisjonsrapporter fra ti kommuner gjennomgått systematisk, med fokus på i hvilken grad de oppfyller krav til forvaltningsrevisjonsrapporter som fremgår av RSK 001, i tillegg til andre mer kvalitative vurderinger av rapportene.⁵ I tillegg til selve rapporten, har vi også gjennomgått sekretariatets saksfremstilling i forbindelse med kontrollutvalgets behandling av rapporten, samt behandling av rapporten i kontrollutvalg og kommunestyre. I to tilfeller har disse dokumentene ikke vært tilgjengelig via kommunens nettsider/tilsendt dokumentasjon. Vi har også gjennomgått ti selskapskontroller fra ni kommuner der vi har sett på de samme parameterne.

Selv om rapportene er tilfeldig valgt, har vi begrenset utvalget til relativt nye prosjekter. Bakgrunnen for dette er at vi ønsker å si noe om hvilken praksis som i dag synes å ligge til grunn når det gjelder revisors formulering til tiltak mv. I de tilfeller slik informasjon har vært tilgjengelig via kommunens nettside/tilsendt dokumentasjon, har vi også sett på behandlingen av rapportene i kontrollutvalg og kommunestyre.

2.4 Oppfølging av kontrollutvalg som har gjennomført høringer

Det er få kommunale og fylkeskommunale kontrollutvalg som har benyttet høring som metode (se også kapittel åtte). Når spørreundersøkelsene viste at det bare var en håndfull kommuner som hadde erfaring med denne kontrollmetoden, var det vært viktig å velge minst to kommuner med erfaring fra høring for videre undersøkelser (se også kapittel 2.2). I tillegg var våre spørreundersøkelser lagt opp for å muliggjøre en dynamisk informasjonsinnhenting, slik at vi ettertid kunne kontakte enkelte respondenter for å få utdypet eller klargjøre enkelte svar. For å sikre mer og bedre data på erfaring med høringer, kontaktet vi et flertall av sekretariatene som oppgav at ett eller flere kontrollutvalg innen deres sekretariatdistrikt hadde gjennomført høringer, og ba om å få tilsendt reglement for høring for det/de kontrollutvalgene som hadde utarbeidet dette. Slik fikk vi tilgang til et utvalg av reglementer fordelt på ulike sekretariatdistrikt, i tillegg til de reglementer vi allerede hadde tilgang til gjennom dybdeundersøkelsene av utvalgte kommuner.

Siden et av utvalgskriteriene for valg av kommuner var om kontrollutvalget hadde gjennomført høringer, hadde vi tilgang til to eksempler på gjennomførte høringer gjennom dybdeundersøkelsen. For å få ytterligere kjennskap til gjennomføring av høring i praksis, kontaktet vi to sekretariat som hadde svart at en eller flere kontrollutvalg innen sekretariatdistriktet hadde gjennomført høring. I det ene tilfellet vi fikk tilgang til informasjon om en høring (gjennomført i forrige valgperiode) gjennom nettsiden til kommunen, samt samtale med sekretær. I det andre tilfellet gjennomførte vi intervju med sekretær, nestleder i kontrollutvalget og rådmann, i tillegg til gjennomgang av aktuell dokumentasjon knyttet til høring i en av kommunene.

2.5 Seminar med sentrale aktører

Deloitte arrangerte et evalueringsseminar 17. oktober 2014 der vi inviterte sentrale aktører på område til å delta. Hensikten med seminaret var å sikre relevans og forankring blant sentrale aktører på området, samt inviterte til dialog om mulige tolkninger av funnene. På seminaret ble deltakerne forelagt foreløpige funn fra spørreundersøkelsene og dybdeundersøkelsene, og

⁵ En av prosjektmedarbeiderne har vært med å utforme opplegg for kvalitetskontroll av forvaltningsrevisjon for Den norske revisorforening, og er også fast kvalitetskontrollør for den samme organisasjonen.

invitert til å drøfte mulige sammenhenger og forklaringer på observasjonene. Følgende organisasjoner var til stede på seminaret:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet	4 deltakere
Deloitte AS (arrangør)	3 deltakere
Norges Kommunerevisorforbund (NKRF)	3 deltakere
Forum for kontroll og tilsyn (FKT)	3 deltakere
Den norske Revisorforening	2 deltakere
Kommunesektorens organisasjon (KS)	1 deltaker

2.6 Bruk av foreliggende datakilder

I tillegg til dataene som er samlet inn for denne evalueringen, har vi benyttet sekundærdata fra andre undersøkelser mv. Vi har gjennomgått aktuell litteratur på området. Disse kildene er referert til når de benyttes. Undersøkelsen om kommunal organisering 2012, som er gjennomført av NIBR på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet (tall på antall møter i kontrollutvalg, antall saker i kontrollutvalg m.m.) er benyttet for å supplere våre egne data (se blant annet kapittel fire). Vi har også benyttet Forum for kontroll og tilsyns tidligere utarbeidede oversikt og kategorisering av kontrollutvalgssekretariater (se blant annet kapittel ni). Andre sekundærkilder har blant annet vært Nordlandsforskning sin rapport (nr. 13/2009) om «forvaltningsrevisjon og selskapskontroll som verktøy i egenkontrollen i norske kommuner og fylkeskommuner» for å sammenligne våre data med funn fra 2009, og NIBR-rapporten «Full kontroll» En studie av kontroll- og tilsynsordningene i kommuner og fylkeskommuner» for sammenligninger med 1998 mv. Vi har også benyttet tall fra Kommune-stat-rapportering (KOSTRA). Vi har videre benyttet informasjon om kvalitetskontrollene fra Den norske revisorforening (DnR) og Norges Kommunerevisorforbund (NKRF). Til sist har vi benyttet NKRFs database over gjennomførte forvaltningsrevisjoner både for å lage statistikk over gjennomførte revisjoner etter område, tema og type mv.

3. Utviklingen av kommunal egenkontroll

3.1 Innledning

Kommunal egenkontroll er den kontrollen kommunen selv utfører i egen virksomhet, enten gjennom rådmannens internkontroll eller gjennom kontrollutvalgets rolle som kommunestyrets kontrollorgan.

Kontrollutvalgene utfører en folkevalgt kontroll av om forvaltningen opptrer i samsvar med gjeldende mål, regelverk, vedtak og politiske føringer. God egenkontroll er viktig både for innbyggernes tillit til kommunen, men også for å sikre effektiv og riktig bruk av ressursene. Som vi skal vise i dette kapittelet har begge disse to «kontroll-linjene» vært gjenstand for økt oppmerksomhet de siste årene. Tema for denne evalueringen er kontrollutvalgenes rolle i den kommunale egenkontrollen. Vi diskuterer også hvilken betydning kontrollutvalgets arbeid har for rådmannens internkontroll. I dette kapittelet vil vi se nærmere på hva som ligger i den kommunale egenkontrollen og viktige forskningsbidrag på dette området. Spesielt vil vi se på hvordan forholdet mellom kontrolldimensjonen og målet om læring og forbedring blir behandlet i litteraturen.

- Krav om kommunale kontrollutvalg kom med ny kommunelov i 1992
- I 2004 ble det utarbeidet en forskrift om kontrollutvalg som har bestemmelser om kontrollutvalgets organisering, sammensetning, oppgaver, saksbehandling mv.
- Forvaltningsrevisjon blir en lovpålagt oppgave for kontrollutvalgene i kontrollutvalgsforskriften fra 2004.
- Fra 2004 får kontrollutvalgene i oppgave å påse at det føres kontroll med kommunenes eierinteresser og – utøvelse under betegnelsen «selskapskontroll» (eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av selskap).
- I 2005 blir det etablert et skille mellom sekretariat og revisjon.
- I 2007 ble det et krav om at minst ett medlem i kontrollutvalget skal være medlem av kommunestyret.
- Justert for den generelle veksten i kommunens bruttodriftsutgifter er veksten i utgifter til kontroll og revisjon moderat siden 2008, og i inneværende valgperiode liten.

3.2 Kontrollutvalgets rolle i den kommunale egenkontrollen

Krav om at alle kommuner skal ha et kontrollutvalg ble tatt inn i lovverket gjennom den nye kommuneloven i 1992. Bakgrunnen for endringen var blant annet erkjennelsen av at den kommunale virksomheten hadde økt i omfang og kompleksitet og at det var behov for bedre folkevalgt kontroll av forvaltningen (Ot.prp nr. 42, 1991-92). Samtidig ble det lagt til grunn at en reduksjon av statlig tilsyn og kontroll skal kompenseres med en nedtoning av statlig kontroll (ibid.). Ved utarbeidelse av ny kommunelov ble det som en følge av dette lagt inn en bestemmelse (daværende § 60) om at det skal etableres et eget lokalt folkevalgt kontrollorgan – kontrollutvalget – som skal føre løpende tilsyn med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning. I tillegg ble også forvaltningsrevisjon lagt til som en oppgave for kontrollutvalget. Bakgrunnen for dette var økte krav om effektivitet og måloppnåelse (Ot.prp. nr. 70 2002-2003:58). Det ble lagt vekt på at kontrollutvalget ikke kun skulle sikre tradisjonell regnskapsrevisjon og avviskontroll, men at en større del av kontrollressursene burde brukes til «måleffektivitet og kostnadseffektivitet» (ibid:48).

I 2004 ble det utarbeidet en forskrift om kontrollutvalg som har bestemmelser om kontrollutvalgets organisering, sammensetning, oppgaver, saksbehandling mv. (Forskrift av 15. juni 2004 nr. 905 om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner (kontrollutvalgsforskriften)). Denne forskriften har blitt endret både i 2005, 2007, og sist i 2013. Sentrale bestemmelser i forskriften blir gjennomgått under.

3.2.1 Sammensetning

Det er kommunestyret og fylkestinget som velger kontrollutvalget. Utvalget skal ha minst tre medlemmer. Kommunestyret og fylkestinget velger medlemmer og varamedlemmer til utvalget, og blant medlemmene leder og nestleder. Minst ett av utvalgets medlemmer skal velges blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer. Utvalgets leder og nestleder har møte- og talerett i kommunestyret og fylkestinget når utvalgets saker behandles (se også kapittel fire).

3.2.2 Ansvar og oppgaver

Kontrollutvalget skal føre løpende tilsyn og kontroll med den kommunale eller fylkeskommunale forvaltningen på vegne av kommunestyret eller fylkestinget. Det er kommunestyret som vedtar budsjettet til kontrollutvalget. Utvalget kan ikke overprøve politiske prioriteringer som er foretatt av kommunens eller fylkeskommunens folkevalgte organer.

I kontrollutvalgsforskriften, som er hjemlet i kommuneloven, fremgår kontrollutvalgets lovpålagte oppgaver. Disse er:

Regnskapsrevisjon

Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens årsregnskap og kommunale eller fylkeskommunale foretaks årsregnskap blir revidert på en betryggende måte (kontrollutvalgsforskriften § 6). Utvalget skal holde seg løpende orientert om revisjonsarbeidet og påse at dette foregår i samsvar med de bestemmelser som følger av lov og forskrift, god kommunal revisjonsskikk og kontrollutvalgets instruks, eller avtaler med revisor.

Forvaltningsrevisjon

Kontrollutvalget påse at kommunens eller fylkeskommunens virksomhet årlig blir gjenstand for forvaltningsrevisjon (kontrollutvalgsforskriften § 9). Om adgang til å vedta et budsjett som ikke gir økonomisk grunnlag for at kontrollutvalget skal kunne gjennomføre forvaltningsrevisjon, står det følgende i et rundskriv fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2006):

«Departementet understreket at et sentralt mål med forvaltningsrevisjon er å bidra til bedre kostnadseffektivitet, noe som kan være særlig aktuelt for kommuner i en vanskelig økonomisk situasjon. På denne bakgrunn mente departementet at forvaltningsrevisjon bør gjennomføres hvert år. Forskriften er likevel etter sin ordlyd ikke til hinder for at kommunestyret vedtar at det ikke skal gjennomføres forvaltningsrevisjon ett bestemt år, dersom dette finnes nødvendig ut fra hensynet til økonomiske ressurser og behovet for å prioritere andre formål. Derimot vil det ikke være i samsvar med regelverket dersom kommunestyret vedtar at det overhodet ikke skal foretas forvaltningsrevisjon i løpet av valgperioden.» (ibid: pkt14).

I kontrollutvalgsforskriften § 7 fremgår det at forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger. Herunder om

- a) forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets vedtak og forutsetninger,
- b) forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området,
- c) regelverket etterleves,
- d) forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige,
- e) beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav,
- f) resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets eller fylkestingets forutsetninger og/eller om resultatene for virksomheten er nådd.

Videre presiseres det i samme forskrift (§ 7) at gjennomføring og rapportering av forvaltningsrevisjon skal skje i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området, og at det skal etableres revisjonskriterier for det enkelte prosjekt. I dag er det utarbeidet en standard for forvaltningsrevisjon - RSK 001 - som er utarbeidet av Norges Kommunerevisorforbund (NKRF). Denne standarden angir en rekke krav til hvordan forvaltningsrevisjon skal/bør gjennomføres. Både NKRF og Den norske Revisorforening (DnR) gjennomfører kvalitetskontroller for å undersøke om denne standarden blir etterlevd både hos kommunale og private aktører som utfører revisjon av kommunene.

Selskapskontroll

Selskapskontroll er en form for kontroll som ble innført fra 2004. Kontrollutvalget skal påse at det gjennomføres kontroll med forvaltningen av eierinteressene i selskaper, herunder å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper gjør dette i samsvar med kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger (eierskapskontroll) (kontrollutvalgsforskriften § 13). Selskapskontrollen kan også omfatte forvaltningsrevisjon, (jf. Forskrift av 15. juni nr. 904 2004 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. (revisjonsforskriften), kap.3). Kontrollutvalget fastsetter selv hvordan utført selskapskontroll skal rapporteres til utvalget, herunder hvilket innhold en slik rapport skal ha. I merknadene til forskriften fremgår det at selv om det ikke er bestemte krav til innholdet i slike rapporter, vil det være naturlig at rapporten bl.a. inneholder faktaomtale av selskapet med opplysninger som antas å kunne ha interesse for kommunestyret/ fylkestinget, alle prinsipielle forhold og merknader og opplysninger om selskapets oppfølging av merknader og prinsipielle forhold. Selskapet som er omfattet av selskapskontrollen, og den som utøver kommunens eierfunksjon, skal alltid gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som omtales i rapporten. Eventuelle kommentarer skal fremgå av rapporten. Med utgangspunkt i planen for gjennomføring av selskapskontroll skal kontrollutvalget avgi rapport til kommunestyret eller fylkestinget om hvilke kontroller som er gjennomført samt om resultatene av disse.

Overordnet analyse og planer

Kontrollutvalget skal utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon og en plan for gjennomføring av selskapskontroll. Dette skal minst gjøres en gang i starten av hver valgperiode. Planene vedtas av kommunestyret eller fylkestinget, som kan delegere til

kontrollutvalget å foreta endringer i planperioden. Planene skal baseres på en overordnet analyse av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet og eierskap ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere områder hvor det bør gjennomføres forvaltningsrevisjon og selskapskontroll (kontrollutvalgsforskriften §§ 10 og 13).⁶

3.2.3 Sekretariat

Kommunestyret eller fylkestinget skal sørge for at kontrollutvalget har sekretariatsbistand som tilfredsstillende utvalgets behov. Sekretariatet skal påse at de saker som behandles av kontrollutvalget er forsvarlig utredet, og at utvalgets vedtak blir iverksatt. Når det gjelder organiseringen av sekretærfunksjonen (etter kommuneloven § 77 nr. 10), står kommunene/fylkeskommunene for øvrig fritt med hensyn til hvordan denne funksjonen organiseres. Sekretariatet skal imidlertid være uavhengig av kommunens eller fylkeskommunens administrasjon og av den eller de som utfører revisjon for kommunen eller fylkeskommunen. Frem til 2005 var det vanlig at kommunerevisjonen utførte sekretæroppgaver for kontrollutvalgene (Gjertsen og Martinussen, 2007:30). Dette ble endret da kontrollutvalgsforskriften ble revidert med virkning fra januar 2005. I merknadene til forskriften blir det presisert at sekretariatet ikke kan ha revisjonsoppgaver. Med revisjonsoppgaver menes de oppgaver som er angitt i forskrift om revisjon. Videre fremgår det at hvilke oppgaver sekretariatet i praksis skal ivareta vil måtte besluttes av kontrollutvalget i hver enkelt kommune/fylkeskommune. Det blir presisert i merknadene at et kompetent sekretariat er en viktig forutsetning for at kontrollutvalget skal fungere godt og utøve sine oppgaver på en tilfredsstillende måte. Sekretariatet for kontrollutvalget må derfor ha tilgang på en bredt sammensatt kompetanse (se også kapittel ni).

3.2.4 Oppfølging av kommunestyrets vedtak

Kontrollutvalget skal påse at kommunestyrets eller fylkestingets vedtak i tilknytning til behandlingen av rapporter om forvaltningsrevisjon følges opp. Kontrollutvalget skal rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om hvordan kommunestyrets eller fylkestingets merknader til rapport om forvaltningsrevisjon er blitt fulgt opp. Det skal også rapporteres om tidligere saker som etter utvalgets mening ikke har blitt fulgt opp på en tilfredsstillende måte. I merknadene til kontrollutvalgsforskriften fremgår det at det er sentralt av hensyn til å sikre en «lærende organisasjon», at resultatene av forvaltningsrevisjonsprosjekter blir fulgt opp. Alle forvaltningsrevisjonsrapporter skal systematisk følges opp for å se til at forvaltningen iverksetter tiltak for å rette opp påviste avvik/svakheter. Det blir imidlertid presisert i merknadene at det er kommunens administrasjonssjef/kommuneråd som har ansvar for oppfølgingen av kommunestyrets merknader. Det ligger heller ikke til kontrollutvalget å fastsette hvordan administrasjonen skal følge opp påviste avvik/svakheter i det konkrete tilfelle.

3.3 Litteratur om utviklingen av kommunal egenkontroll

Det har vært skrevet en del om den kommunale egenkontrollen både i form av forskningsprosjekt, evalueringer, utredninger og artikler.⁷ Under skal vi se på de mest sentrale bidragene som er relevant for denne evalueringen.

I 2000 skrev Opedal og Østtveiten rapporten «Full kontroll» som var en studie av kontroll- og tilsynsordningene i kommuner- og fylkeskommuner. Formålet med studien var å

⁶ Kravet om at også plan for selskapskontroll skal baseres på en overordnet analyse ble innført fra 2013

⁷ En annen relevant oversikt er Signy Irene Vabo sitt notat fra 2009 med oversikt over forskning på internkontroll, revisjon og kontrollutvalg i kommunene.

undersøke om kontrollutvalgene har bidratt til å styrke kommunenes og fylkeskommunenes egenkontroll. Hovedfunnene fra undersøkelsen var at aktivitetsnivået i kontrollutvalgene økte i perioden 1993-97, men at økningen i stor grad var knyttet til de mer tradisjonelle kontrolloppgavene som regnskapsrevisjon o.l. Kontrollutvalgene hadde i mindre grad klart å øke aktivitetsnivået og ressursene knyttet til forvaltningsrevisjon. Opedal og Østtveiten (2000) viser likevel til at de kommuner som hadde lyktes med å utvikle forvaltningsrevisjon på dette tidspunktet, var kommuner som hadde samfunnsvitenskapelig/juridisk kompetanse i revisjonen og hvor forvaltningsrevisjon var definert som en egen avdeling/seksjon i revisjonen. Sammensetting av utvalget eller kommunestørrelse syntes ikke å ha samme betydning. Et annet hovedfunn fra denne tidlige undersøkelsen var knyttet til effekten av kontrollutvalgets virksomhet. Opedal og Østtveiten (2000) mener at kontrollutvalget på dette tidspunktet har medvirket til å styrke kommunenes og fylkeskommunenes egenkontroll. Spesielt fremholder forfatterne at de finner støtte for at det forekommer læring ved at de ansatte blir mer lojale overfor gjeldende regler og rutiner, både gjennom at kontrollutvalget og revisjonen påpeker avvik, og gjennom at de vet at kontrollorganet eksisterer og at de ønsker å unngå at det blir avdekket avvik. En annen effekt som det blir vist til, er at politikerne får bedre innsikt i den administrative virksomheten. Mindre effekt synes kontrollutvalgene å ha med hensyn til mer kostnadseffektiv ressursbruk eller mer formålstjenlige tjenester.

Gjertsen og Martinussen (Nordlandsforskning) gjennomførte i 2007 en undersøkelse av kontrollutvalgenes uavhengighet på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. Undersøkelsen følger i stor grad opp undersøkelsen utført av Opedal og Østtveiten (2000) som nevnt over. Når det gjelder sammensetting av utvalget viser undersøkelsen at flertallet i kontrollutvalget like gjerne representerer posisjon som opposisjon. Når det gjelder uavhengigheten til kontrollutvalgene konkluderer rapporten med at dette ikke blir oppfattet som et stort problem blant de spurte. Det er få som mener at kontrollutvalget blir brukt for politisk markering. Også Gjertsen og Martinussen (2007) viser at effekten av kontrollutvalgene oppfattes å være en styrket egenkontroll med kommunens virksomhet, og politisk kontroll med administrasjonens iverksetting.

Undersøkelsen til Gjertsen og Martinussen (2007) omhandler også forholdet mellom kontrollutvalget og kommunestyret. I rapporten fremgår det at kontrollutvalget lykkes godt eller nokså godt med å få gjennomslag for synspunktene og merknadene sine i kommunestyret. Samtidig viser undersøkelsen at kommunestyret ikke alltid er like interessert i sakene fra kontrollutvalget. 30,7 % oppgir at kommunestyret i stor eller nokså stor grad viser liten interesse for sakene fra utvalget (ibid:36). I en undersøkelse utført av Perduco på vegne av Deloitte i 2009 kom det til sammenligning frem at nesten halvparten av ordførerne (46 %) svarte at det er mindre interesse for sakene fra kontrollutvalget enn for saker fra andre utvalg.

Gjertsen og Martinussen (2007:37) viser videre til at rekruttering til kontrollutvalg blir opplevd som en utfordring og at de strenge reglene om valgbarhet gjør det vanskelig å rekruttere personer med faglig kompetanse. At kontrollutvalget blir opplevd som vanskeligere å rekruttere til kontrollutvalg enn andre utvalg (fordi det anses som mindre attraktivt) kommer også frem gjennom blant annet i undersøkelsen utført av Perduco for Deloitte i 2009 og i en undersøkelse utført av SINTEF og PWC samme år.

Gjertsen og Martinussen (2007:29) omtaler også selskapskontroll i sin rapport, og påpeker at loven og forskriften er relativt generelt utformet og etterlater et tolkningsrom for kommunene når det gjelder utføring av selskapskontroll. Videre påpeker de at det ikke er gitt klare føringer for hvordan den obligatoriske eierskapskontrollen skal gjennomføres i kommentarene fra departementet til loven/forskriften. I rapporten blir det vist til at forvaltningsrevisjon av kommunalt eide selskap og foretak er et område mange i kommunene mener burde bli prioritert, men som ikke ble prioritert i praksis (ibid.). Selskapskontroll er også et tema i rapporten *Lokalt folkestyre AS* (Ringkjøb et. al. 2008). Undersøkelsen viser at kontrollutvalgene har økt oppmerksomhet på denne oppgaven, men at kontrollutvalgsledere og styreleder/administrative ledere i kommunale selskap rapporterer om urealistiske forventninger til kontrollutvalgene når det gjelder kapasitet til å gjennomføre selskapskontroller. I rapporten står det:

«...kontrollutvalgene (er) i større grad enn tidligere er blitt opptatt av selskapskontroll, men samtidig mente mange at de ikke var tilført de nødvendige ressursene til håndtere den økte arbeidsmengden som følger av mer selskapskontroll. Selskapene på sin side er i liten grad skeptiske til å bli underlagt slik kontroll. Mange ser det i stedet som noe positivt ved at slik kontroll kan øke tilliten til selskapet utad og derved fungerer som en slags kvalitetssikring.» (Ringkjøb et. al. 2008:113)

I 2009 gjennomførte Nordlandsforskning en evaluering av forvaltningsrevisjon og selskapskontroll som verktøy i den kommunale egenkontrollen (Clausen og Madsen 2009). Evalueringen er basert på en spørreundersøkelse til et utvalg av kontrollutvalgssekretariat, samt dybdeundersøkelse i noen utvalgte kommuner. Undersøkelsen viser at et klart flertall av kontrollutvalgssekretærene svarte at forvaltningsrevisjon fungerer bra eller svært bra som verktøy for folkevalgt kontroll. I perioden som er undersøkt (2006-2008) anslås det at det har vært noe nedgang i antall gjennomførte forvaltningsrevisjoner. Dette blir forklart med at kontrollutvalgene kan ha prioritert å gjennomføre større forvaltningsrevisjoner med mer ressurser heller enn flere forvaltningsrevisjoner med færre ressurser (ibid.:25). Når det gjelder selskapskontroll bekreftes inntrykket som fremkommer både hos Gjertsen og Martinussen (2007) og Ringkjøb et. al. (2008), om at selskapskontroll ikke har blitt et like etablert verktøy som forvaltningsrevisjon. Clausen og Madsen (2009:50-51) skriver at:

«De kvalitative intervjuene med rådmenn, ordførere og kontrollutvalgssekretærer gir et klart inntrykk at disse tre aktørgruppene er samstemt i sin vurdering av at selskapskontroll i prinsippet er et viktig bidrag til den kommunale egenkontrollen. Samtidig uttrykker nær sagt alle de intervjuede at de per i dag ser et betydelig forbedringspotensial i hvordan selskapskontroll i praksis fungerer. Mange av våre informanter understreker at selskapskontroll er en form for folkevalgt tilsyn og kontroll som enda ikke har fått sin etablerte praksis på linje med forvaltningsrevisjon.»

Når det gjelder oppfølging av kommunestyrets merknader og vedtak etter behandling av revisjonsrapporter viser undersøkelsen til Clausen og Madsen (2009:31) at de aller fleste kontrollutvalg følger opp slike merknader. Deres undersøkelse viste også at administrasjonssjefen svært ofte eller alltid følger opp negative avvik fra forvaltningsrevisjonsrapporter.

I tillegg til forskningsbidragene som nevnt over, har det blitt publisert en rekke artikler, utredninger og veiledere som skal bidra til å belyse kontrollutvalgets rolle og de oppgaver som kontrollutvalget utfører. En av de utredningene som har lagt betydelige føringer for dette

området og arbeidet som er gjort de siste årene, er «85 tilrådingar for styrkt egenkontroll i kommunane» som ble utarbeidet av en arbeidsgruppe på vegne av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2009.

Arbeidsgruppen kom frem til tre hovedanbefalinger for å styrke egenkontrollen:

- Internkontrollen til administrasjonssjefene i kommunen må utvikles og styrkes
- Det må være en god forståelse av rollene og godt samspill mellom aktørene i egenkontrollen det vil si kommunestyret, kontrollutvalget, administrasjonssjefen og revisor
- Kompetansen hos revisor og i sekretariatet må være høy og bør sikres

Arbeidsgruppens rapport dekker en rekke områder og kommer med 85 anbefalinger for hvordan den kommunale egenkontrollen kan styrkes. Arbeidsgruppen legger blant annet vekt på at overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon er viktig for at kontrollutvalget skal gjøre gode prioriteringer av kontrollarbeidet: «Ein god overordna analyse er ein føresetnad for ein god plan for forvaltningsrevisjon. Begge delar krev høg kompetanse og stor innsats» (ibid:88). Det blir også påpekt at overordnet analyse kan være nyttig for administrasjonssjefen i arbeidet med internkontrollen (ibid:88).

Når det gjelder utførelsen av forvaltningsrevisjon påpeker arbeidsgruppen at kvalitet er en forutsetning for at forvaltningsrevisjon skal være til nytte i egenkontrollen og for at den skal kunne føre til læring og forbedring (ibid:89). I rapporten står det:

«Forvaltningsrevisjonar må ha høg kvalitet. Rapportar som dei folkevalde og administrasjonen ikkje har tiltru til, fører ikkje til læring og forbedring - og kan svekkje legitimiteten til egenkontrollen.»

Arbeidsgruppen peker videre på at et viktig kvalitetselement vil være kompetansen til den som gjennomfører forvaltningsrevisjonen, og at det i dag ikke er tilstrekkelig kunnskap om hvilke kompetanse som blir benyttet i dette arbeidet. Arbeidsgruppen viser til at kravet i revisjonsforskriften § 11 om at oppdragsansvarlig revisor skal ha minimum tre års utdanning ikke er tilstrekkelig i seg selv til å sikre høy kvalitet i forvaltningsrevisjoner.

Når det gjelder selskapskontroll er arbeidsgruppen opptatt av at kontrollutvalgene bør arbeide for å utvikle selskapskontroll til å bli en like selvsagt del av egenkontrollen som regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. Samtidig legger arbeidsgruppen vekt på at Kommunal- og moderniseringsdepartementet bør klargjøre bruken av begrepet selskapskontroll i kontrollutvalgsforskriften og i revisjonsforskriften. I rapporten blir det vist til at eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av selskap er to ytterpunkt, og at det mellom disse to kan ligge kontroller av selskap som kombinerer element fra disse to kontrollformene (ibid: 98).

Rapporten «85 tilrådingar for styrkt egenkontroll» har blitt fulgt opp med flere initiativ som blant annet utarbeidelse av Kontrollutvalgsboken i 2011 som er Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder for både kontrollutvalg, kommunestyret og kommuneadministrasjonen knyttet til kontrollutvalsarbeid i kommunene.

3.4 Formålet med kommunal egenkontroll – kontroll eller læring?

I litteraturen om kommunal egenkontroll er det flere som refererer til at arbeidet til kontrollutvalget ikke bare handler om kontroll, men også om å bidra til læring og forbedring i

forvaltningen. I det følgende vil vi se på hvordan forholdet mellom kontroll og læring er behandlet i litteraturen om kommunal egenkontroll.

Det fremgår blant annet av forarbeidene til endringene i kommuneloven fra 2003 vedrørende kommunal revisjon, at forvaltningsrevisjon, i tillegg til å være en kontrollmekanisme, også kan bidra til læring.

«Etter departementets oppfatning er forvaltningsrevisjon et nyttig virkemiddel i kommunestyrets kontroll og tilsyn med forvaltningen. Denne typen undersøkelser gir de folkevalgte i kommunen informasjon om administrasjonens oppfølging og resultatene av vedtak i kommunestyret. Forvaltningsrevisjon kan virke som en kontrollmekanisme mellom kommunestyret og det øvrige forvaltningsapparatet, og i tillegg ha læringseffekter.»⁸

I merknadene til kontrollutvalgsforskriften § 12 om oppfølgingen av forvaltningsrevisjon heter det videre at: «Det er sentralt av hensyn til å sikre en «lærende organisasjon» at resultatene av forvaltningsrevisjonsprosjekter blir fulgt opp.»

Flere viser til at det er behov for mer kunnskap om effekten av kontrollutvalgets arbeid, spesielt knyttet til muligheten for å bidra til læring og forbedring i forvaltningen. Selv om det ikke har vært gjort mye forskning på dette området (Clausen og Madsen 2009, Willumsen 2013), er det i ulike publikasjoner vist til at både kontrolldimensjonen og læringsdimensjonen er sentrale for å forstå betydningen av kontrollutvalgets arbeid.

Denne tosidigheten knyttet til effekten av kontrollutvalgets arbeid blir blant annet fremhevet av Laastad (2014) i artikkelen «Forvaltningsrevisjon – kontroll eller læring, eller ja takk, begge delar?» Hun skriver at:

«...vi [kan] konkludera med at lovgivar tillegg forvaltningsrevisjon to dimensjonar – der den eine har som formål å vurdere måloppnåing og stilla administrasjonssjefen til ansvar for administrasjonen si oppgåveløysing (kontroll/accountability-dimensjonen), medan den andre er å bidra til læring og dermed forbedring i den kommunale organisasjonen (læringsdimensjonen).»

Laastad (2014) peker i artikkelen på at forvaltningsrevisjoner primært har hatt et fokus på kontroll/accountability-dimensjonen. Dette innebærer en vektlegging av regelverksetterleving fremfor for eksempel måloppnåelse eller tjenestekvalitet. Laastad peker blant annet på at dette kan skyldes vektleggingen av revisjonskriterier og de juridiske rettskildedefaktorene som kilder for revisjonskriterier. Samtidig viser hun til at nettopp ved å vektlegge slike «objektive kriterier» kan det være lettere for revisor å ivareta verdiene om uavhengighet og objektivitet. Dette kan bidra til å gi forvaltningsrevisjonen nødvendig legitimitet. Laastad presiserer imidlertid at etterlevelseshfokuset i forvaltningsrevisjoner ikke er til hinder for at den har effekter på læring og forbedring (ibid.).

Forholdet mellom kontroll- og læringsdimensjonen var også allerede et tema i 2000 i NIBR-rapporten «Full kontroll» av Opedal og Østtveiten. De viser innledningsvis til at verken kontroll eller læring er entydige begrep. Opedal og Østtveiten (2000) skiller mellom kontroll forstått som «etterkontroll», og en mer utvidet forståelse av kontrollbegrepet som i større grad glir over i det mange oppfatter som styring. I likhet med Opedal og Østtveiten (2000) vil

⁸ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/otprp/20022003/otprp-nr-70-2002-2003-.html?id=174571> "t" "_blank

vi også her legge den mer avgrensede oppfatningen av kontroll til grunn, som består blant annet i å fastslå om målene blir nådd, at regelverket blir etterlevd og at ressursbruken er effektiv. Dette betyr imidlertid ikke at kontroll ikke kan ha betydning for læring og forbedring i forvaltningen. Læring er også et flertydig begrep. Opedal og Østtveiten (2000) viser til Argyris og Schön (1978) som skiller mellom enkeltkretslæring og dobbeltkretslæring. Enkeltkretslæring viser til den læringen som oppstår dersom det er avvik mellom regel og praksis, og en endrer praksis for å komme i overenstemmelse med regelen. Dobbeltkretslæring er en mer omfattende form for læring, hvor en endrer selve grunnlaget for handlingen. Det vil si at en bruker den kunnskapen en har fått til å endre selve antagelsen som lå til grunn for handlingene. Opedal og Østtveiten (2000) viser til at en her gjerne «forkaster gamle lærdommer og korrigerer kursen».

Clausen og Madsen (2009:35-36) har spurt kontrollutvalgssekretariatene i hvilken grad gjennomførte forvaltningsrevisjoner fører til læring for utvalgte aktører. Clausen og Madsen finner at den største læringseffekten av forvaltningsrevisjonsprosjekt er i administrasjonen. Når det gjelder læringseffekten for de folkevalgte er den i størst grad knyttet til at de får bedre kjennskap til den kommunale forvaltningen.

Arbeidsgruppa for «85 tilrådingar» presenterer i sin rapport hvilke forhold de mener er viktige forutsetninger for læring av forvaltningsrevisjoner (2009:87-88):

- Rapporten må skrives på en god og tilgjengelig måte
- Rapporten må ha god kvalitet og de som utfører rapporten må ha riktig kompetanse
- Det må være god samhandling underveis i arbeidet med rapporten
- Rapportens merknader må følges opp
- Rapporten må være offentlig tilgjengelig slik at det er lett tilgang til rapportene

Kriterier for å få effekt av forvaltningsrevisjoner blir også diskutert av Reichborn-Kjennerud (2013) som har studert effekter av Riksrevisjonens arbeid i sin doktorgrad «Does performance audit matter?». Undersøkelsen viser at forvaltningsrevisjon har en effekt, og at ansatte i statsforvaltningen opplever at revisjonene er nyttige. Hun viser samtidig til at i hvilken grad forvaltningsrevisjonene ble oppfattet som nyttige blant annet avhenger av:

- I hvilken grad deres innspill ble tatt hensyn til i forvaltningsrevisjonsprosessen
- I hvilken grad de opplevde at forvaltningsrevisjonsrapportene hadde en god kvalitet
- I hvilken grad forvaltningsrevisjonen førte til forbedringer
- Hvordan de oppfattet Riksrevisjonen som institusjon

Andre som har vært opptatt av læring knytte til forvaltningsrevisjon er Halvor Bjørnsrud og Signy Irene Vabo, som i flere publikasjoner har skrevet om effekten av Riksrevisjonens forvaltningsrevisjoner. I artikkelen «Revisjon og læring i forvaltningen» skriver Bjørnsrud og Vabo (2013) at dersom forvaltningsrevisjoner skal bidra til å bedre forvaltningen, forutsettes det at forvaltningen lærer av det som står i rapportene. I 2012 ble Riksrevisjonens rapportering fra forvaltningsrevisjoner til Stortinget endret ved at det fra nå inngår et eget punkt med eksplisitte anbefalinger (Bjørnsrud og Vabo 2012). Selv om forbedringstiltak og anbefalinger har vært en del av dialogen mellom Riksrevisjonen og forvaltningen tidligere, peker Bjørnsrud og Vabo på at «det å gi formelle anbefalinger vil tvinge Riksrevisjonen til å tydeliggjøre sitt budskap overfor forvaltningen. Med et tydeligere budskap øker mulighetene for at forvaltningen hører etter – og slik sett øker dette potensialet for læring av forvaltningsrevisjonens rapporter.» Det blir også fremhevet at eksplisitte anbefalinger vil kunne bidra til å gjøre oppfølgingsarbeidet mer forpliktende for forvaltningen (ibid.).

Samtidig peker forfatterne på at det er flere forutsetninger som må være tilstede for å oppnå læring. Bjørnsrud og Vabo (2013) tar utgangspunkt i Riksrevisjonen og deler læringsprosessen opp i tre faser; kontakt, dialog, rapportering og formidling samt oppfølging.

Basert på intervjuer med forvaltningsrevisorer i Riksrevisjonen blir også andre forhold trukket frem som sentrale for at forvaltningsrevisjon skal bidra til læring i forvaltningen (Bjørnsrud og Vabo 2012):

- Det er i seg selv en effekt knyttet til det at det blir rettet oppmerksomhet mot spesifikke temaer. «Det skjer noe når vi kommer» ble det sagt.
- Det er viktig at det som tas opp i forvaltningsrevisjoner er tema som blir opplevd som viktige av forvaltningen. Dette stiller store krav til risikoanalyser og utvelgelsen av tema for revisjon.
- Potensiale for læring er knyttet til selve rapportene og disse må ha en slik kvalitet at de ikke blir trukket i tvil.
- Rapportene må peke på noe nytt for at de skal bidra til læring i forvaltningen.

Basert på de samme intervjuene viser Bjørnsrud og Vabo (2012) også til to forhold som riksrevisorene opplevde kunne være til hinder for læring:

- For lite fokus på formidling av revisjonsresultatene i etterkant av rapporteringen og oppfølging av anbefalingene.
- Manglende kunnskap hos revisorene om de konkrete saksområdene som skal revideres.

Laastad (2013) tar i kapittelet «Forvaltningsrevisjon- institusjonalisert evaluering av kommunal verksemd» opp forholdet mellom forvaltningsrevisjon og evaluering. Laastad viser til at det som skiller forvaltningsrevisjoner fra evalueringer er det lovfestede kravet om at vurderingene skal gjøres opp mot etablerte revisjonskriterier (ibid:198), som er målestokken forvaltningen blir vurdert opp mot (ibid:200). Hun viser til at de vanligste vurderingstemaene i forvaltningsrevisjoner er knyttet til regeletterlevelse (ibid:206). Hun påpeker at det er overraskende få rapporter som belyser produktivitet, kvalitet og måloppnåelse, ettersom disse utgjør selve kjernen i definisjonen av forvaltningsrevisjon (ibid:206). Basert på Pollit et al. (1999) viser Laastad til at en forvaltningsrevisor kan innta fire prinsipielt ulike roller. Fokuset på revisjonskriterier fører ifølge Laastad til at revisor ofte inntar «dommerrollen» med fokus på etterlevelserevisjon, i motsetning til «revisorrollen» som er opptatt av bekreftelse av informasjon, «forskerrrollen» som primært er opptatt av vitenskapelig forklaring, eller «konsulentrollen» som har som sitt primære fokus å hjelpe klienten til forbedring (ibid:204). Laastad viser til at revisjonsstandarden setter grenser for hvor tett revisor kan gå inn i forbedringsarbeidet i en kommune, og at det ikke er gitt at et verktøy for kontroll samtidig kan være et godt verktøy for læring (ibid:208). Samtidig presiser Laastad at det også i revisjonsstandarden er lagt opp til at revisor skal ha god dialog med forvaltningen ved gjennomføring av forvaltningsrevisjoner, noe som kan fremme læring. Videre at forvaltningsrevisjoner kan sette i gang endrings- og læringsprosesser i forvaltningen, men at det er den reviderte selv som styrer det endringspotensialet som ligger i en forvaltningsrevisjonsprosess (ibid:209).

Også Bente Willumsen fra Riksrevisjonen har i en artikkel stilt spørsmålet om forvaltningsrevisjon fører til læring og forbedring. Willumsen konkluderer med at basert på

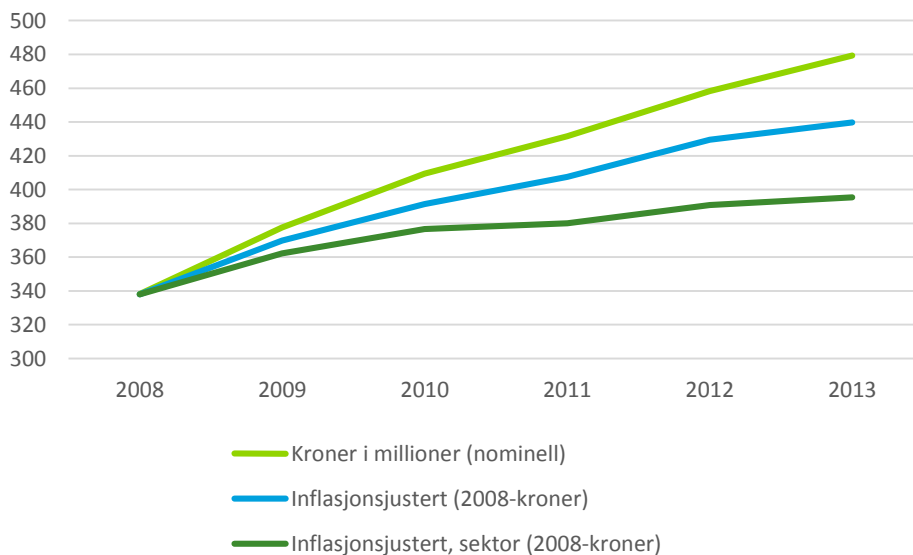
egen og andres erfaring bidrar forvaltningsrevisjon til endring og forbedring. Willumsen viser til at både brukerundersøkelser og spørreundersøkelser bekrefter at forvaltningsrevisjonene har ført til endringer og forbedringer i statsforvaltningen. I likhet med flere andre viser hun imidlertid til at det ikke finnes tilstrekkelig systematisk empirisk kunnskap om hvorfor og hvordan endring skjer, og hvilke læringsprosesser som eventuelt settes i gang som følge av forvaltningsrevisjoner.

3.5 Kommunens utgifter til kontroll og revisjon

I alle litteraturbidragene som er nevnt over blir det vist til at kontrollutvalget har bidratt til å styrke egenkontrollen. Samtidig påpeker flere av kontrollutvalgssekretærene vi har intervjuet at kontrollutvalgets arbeid er avhengig av at utvalget får tilstrekkelig med ressurser til å utføre oppgavene sine. Spørsmålet er om kontrollutvalgenes ressursituasjon også viser en økonomisk styrking av kontrollutvalgene.

Fra og med regnskapsåret 2008 er det innført krav om at kommuner og fylkeskommuner rapporterer særskilt gjennom KOSTRA på ressursbruken på kontrollutvalg og revisjon. Rapporteringen skal vise utgifter og inntekter knyttet til kontrollutvalg og revisjon, herunder møtegodtgjørelser og andre utgifter knyttet til møteavvikling i kontrollutvalget, utgifter knyttet til kontrollutvalgssekretariatet, og utgifter knyttet til regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Rapporteringen skal kunne si noe om prioriteringen og intensiteten når det gjelder kontroll og tilsyn samt om hvilke muligheter kontrollutvalgene har til å sette i gang forvaltningsrevisjonsprosjekter.⁹

Figur 3-1: Norske kommuners brutto driftsutgifter til funksjon 110 Kontroll og revisjon i millioner kroner.



Kilde: Kostra, for inflasjonsjustering er tall fra SSB benyttet.

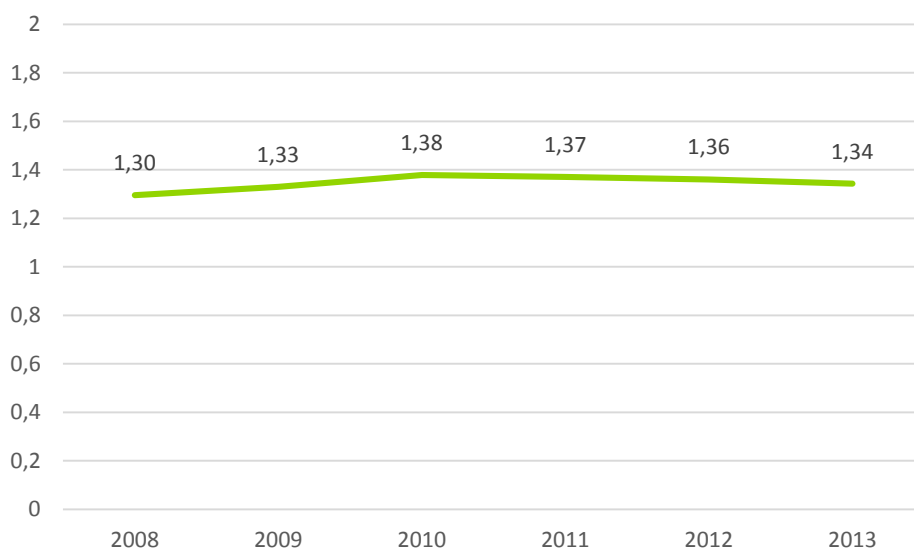
Av figur 3-1 går det frem at utgiftene til kontroll og revisjon i kommunene har økt, både nominelt og reelt. I nominelle tall benyttet kommunene rundt 338 millioner i 2008 mot 479 millioner i 2013, eller en vekst på over 40 prosent i løpet av seks år. Justert for inflasjon er veksten imidlertid mindre (drøyt 20 prosent), og justert for prisstigningen i sektorer der arbeidslønn som dominerende prisfaktor er veksten under halvparten (17 prosent). Selv om

⁹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/regpubl/otprp/2008-2009/otprp-nr-17-2008-2009-/4.html?id=538987>

det meste av denne veksten kom før 2010, synes det likevel å være en viss vekst i utgiftene på kontroll og revisjon i perioden sett under ett. Samtidig har kommunene i perioden også økt sine totale utgifter.

Av figur 3-2 under går det frem at andelen av totale brutto driftsutgifter som benyttes på kontroll og revisjon ligger relativt stabilt. Faktisk kan man observere en nedgang de siste årene når man sammenligner hvor mye som benyttes på kontroll og revisjon som andel av totale brutto driftsutgifter (det vil si andelen av det som faktisk skal revideres/kontrolleres).

Figur 3-2 Brutto driftsutgifter til kontroll og revisjon som andel av brutto driftsutgifter totalt. Promille



Kilde: Kostra

3.6 Avslutning

Økende kompleksitet og omfang av kommunal forvaltning, og økt behov for kontroll og tilsyn utgjorde bakkeppet for ny kommunelov i 1992, og at alle kommuner skal ha et kontrollutvalg. Økte krav om effektivitet og måloppnåelse i kommunal sektor førte også til at forvaltningsrevisjon ble innført som en av kontrollutvalgets oppgaver for å ivareta behovet for å kunne gjennomføre resultat- og hensiktsmessighetsvurderinger. I litteraturen som foreligger rapporteres det om en styrking av den kommunale egenkontrollen siden kontrollutvalgene ble opprettet. I starten var det i hovedsak den tradisjonelle regnskapsrevisjonen og tilhørende oppgaver som ble styrket, mens det tok en liten stund før forvaltningsrevisjon fikk fotfeste som et sentralt kontrollverktøy for kontrollutvalget.

I de siste årene har det ofte blitt pekt på at forvaltningsrevisjon har utviklet seg til å bli en sentral del av kontrollutvalgets arbeid som både bidrar til økt kontroll, men også til læring og forbedring i forvaltningen. Litteraturen viser samtidig at selskapskontroll fortsatt er et kontrollverktøy som ikke er like etablert som forvaltningsrevisjon, og at det også er knyttet noen uklarheter til hva som ligger i denne kontrollformen.

Flere av litteraturbidragene som det er vist til i dette kapitlet viser at forvaltningsrevisjonen fører til læring både i statsforvaltningen og i kommunal forvaltning. Det er likevel i mindre grad kunnskap om hvorfor og hvordan endring skjer, og hvilke læringsprosesser som eventuelt settes i gang som følge av forvaltningsrevisjoner. Noen av faktorene som er trukket frem av de ulike forfatterne som antas å bidra til læring i forvaltningen er:

- Valg av «riktig» prosjekt
- God samhandling og dialog mellom revisjon og forvaltningen som blir revidert
- Kvalitet på forvaltningsrevisjonsrapportene
- Rapportene må bidra med ny kunnskap for forvaltningen
- Kompetanse hos revisjonen
- Formulering av tydelige anbefalinger
- Oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapportene

Gjennomgående viser litteraturbidragene til at forvaltningsrevisjon synes å ha større betydning for regeletterlevelse, enn for tjenestekvalitet og effektivitet. Det blir blant annet av Laastad 2013 antydning dette kan være et resultat av at det i standard for forvaltningsrevisjon og i forskriften vektlegges bruk av revisjonskriterier.

Det at regelverk oftere blir brukt som revisjonskriterier enn for eksempel teori, vurdering av effektivitet, hensiktsmessighet mv.,¹⁰ kan skyldes flere forhold. For det første er de fleste kommunale tjenesteområder styrt av en rekke regelverk, noe som gjør det naturlig å ta utgangspunkt i disse når en skal vurdere hvordan tjenesteområdet fungerer. For det andre kan det argumenteres for at det krever en annen kompetanse hos revisor dersom en skal vurdere effekter av tiltak, kvalitet på tjenester, produktivitet mv., enn om en skal avdekke avvik fra konkrete rettsregler. En tredje forklaring kan være at kontrollutvalget i sin bestilling er mer opptatt av eventuelle brudd på regelverk enn andre forhold. En siste forklaring kan også være at bruk av lov og regelverk som revisjonskriterier er med på å gi legitimitet til rapportene ettersom det er bred enighet om kriteriene som forvaltningen måles opp mot.

Enighet om kriteriene, og at disse har en høy grad av legitimitet, kan være en viktig forutsetning for å legge til rette for læring og forbedring i forvaltningen. Samtidig kan en også argumentere for at et slikt «regeletterlevelseshfokus» i større grad fører til det som blir referert til som enkeltkretslæring (lukking av avvik), heller enn dobbeltkretslæring (læring av nye handlingsmønstre, nytt kunnskapsgrunnlag for handlingene). Det kan slik sett argumenteres for at en dreining i retning av mer fokus på tjenestekvalitet, måloppnåelse og kostnadseffektivitet også kan bidra positivt til i hvilken grad forvaltningsrevisjoner bidrar til læring i forvaltningen.

Selv om undersøkelsene som er gjennomført siden 2000 og frem til i dag viser en styrking av den kommunale egenkontrollen, viser ikke KOSTRA-tallene for hvor mye som benyttes på kontroll og revisjon samme sterke tendens. Faktisk kan man observere en nedgang de siste årene når man sammenligner hvor mye som benyttes på kontroll og revisjon som andel av totale brutto driftsutgifter (det vil si andelen av det som faktisk skal revideres/kontrolleres). Samtidig er det viktig å påpeke at samme budsjett kan føre til både god og dårlig kontroll. Det avgjørende vil være kvaliteten på aktivitetene. Likevel er tilstrekkelig budsjett en forutsetning for at kontrollutvalgene skal utføre oppgavene som de har ansvar for.

¹⁰ I standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 fremgår det at revisjonskriterier skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innen det reviderte området. Revisjonskriterier kan blant annet hentes fra lover, forskrifter, politiske eller administrative vedtak, mål, føringer, teori, reelle hensyn mv.

4. Om kontrollutvalgene

4.1 Innledning

Kommuneloven og kontrollutvalgsforskriften angir en rekke krav for hvordan kontrollutvalgene skal organiseres og hvilke oppgaver utvalgene skal ivareta. I dette kapitlet ser vi nærmere på kontrollutvalgets sammensetning, møte- og saksfrekvens, samt revisjonsordning.

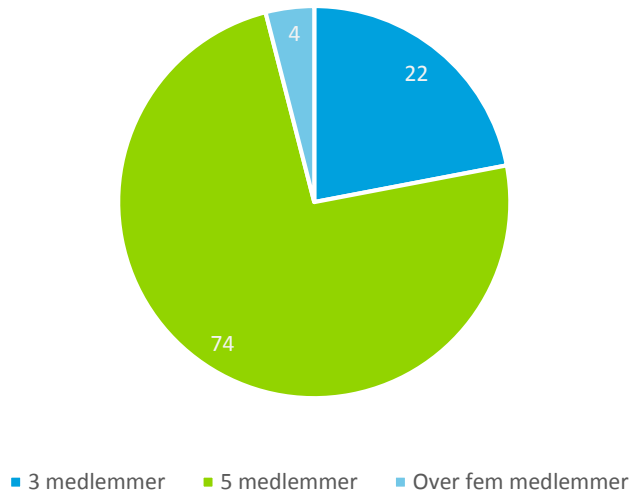
4.2 Antall medlemmer og sammensetning av utvalget

Et kontrollutvalg skal i likhet med andre komiteer og faste utvalg som er oppnevnt av kommunestyret ha minst tre medlemmer (jf. kommuneloven §77). Flere har i intervju likevel pekt på at tre medlemmer er for lite for å få gode diskusjoner i utvalget. I tillegg blir det vist til at tre medlemmer gjør utvalget sårbart ved eventuelt forfall (sykdom, inhabilitet o.l.). Dersom en ikke klarer å få inn varamedlemmer vil det oppstå en situasjon hvor kontrollutvalgsleder alene kan avgjøre saker med sin dobbeltstemme. Utfordringen med tre medlemmer ble også pekt på i «85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane», men arbeidsgruppa konkluderte der med at man ikke ønsket å ha andre krav til antall medlemmer for kontrollutvalgene enn hovedregelen i kommuneloven (tre medlemmer). Det ble likevel anbefalt at hver kommune gjennomførte en drøfting av hvor mange medlemmer som skal være i kontrollutvalget.

Av svarene fra kontrollutvalgslederne i spørreundersøkelsen, går det frem at det mest vanlige er at utvalget har fem medlemmer (74 prosent). Det er også en betydelig andel utvalg som har tre medlemmer (22 prosent). De øvrige fire prosent av utvalgene har seks medlemmer eller mer. Det går et signifikant skille mellom små kommuner på den ene siden og mellomstore og store kommuner på den andre. I små kommuner har over halvparten av utvalgene tre medlemmer, mens det til sammenligning er henholdsvis ni prosent i mellomstore og tre prosent av de store kommunene som har det samme. Det er ingen av de små kommunene som har mer enn fem medlemmer i kontrollutvalget. 88 prosent av kommunene med mer enn 5000 innbyggere har fem medlemmer i sitt kontrollutvalg. Til sammenligning fant Gjertsen og Martinussen (2007:19) at kontrollutvalgene i 2007 (altså forrige valgperiode) i gjennomsnitt hadde 4,2 medlemmer. Kontrollutvalgene i vårt utvalg har i gjennomsnitt 4,6 medlemmer – altså 10 prosent vekst siden forrige periode. Om man hensyntar at de små kommunene (underrepresentert i utvalget) har færre medlemmer, er et beregnet anslag at norske kontrollutvalg i gjennomsnitt har i underkant av 4,5 medlemmer i inneværende valgperiode.

- I gjennomsnitt er det rundt 4,5 medlemmer i et kontrollutvalg. En liten vekst siden forrige periode.
- Det er mest vanlig å ha fem medlemmer i kontrollutvalget, men det er en sammenheng mellom kommunestørrelse og antall medlemmer. Over halvparten av de små kommuner har tre medlemmer i utvalget.
- Leder kommer som regel fra «opposisjon».
- Flertall av lederne har sin første periode i kontrollutvalget.
- De fleste lederne har kommunestyreerfaring.
- 43 prosent av kontrollutvalgsmedlemmene har blitt gjenvalgt fra forrige periode. Dette er om lag samme gjenvalgsprosent som til kommunestyret og formannskapet.
- 20 prosent av kontrollutvalgslederne opplever at kontrollutvalget er attraktivt utvalg å sitte i for politikerne i kommunen.

Figur 4-1: Antall medlemmer i kontrollutvalget



Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=108

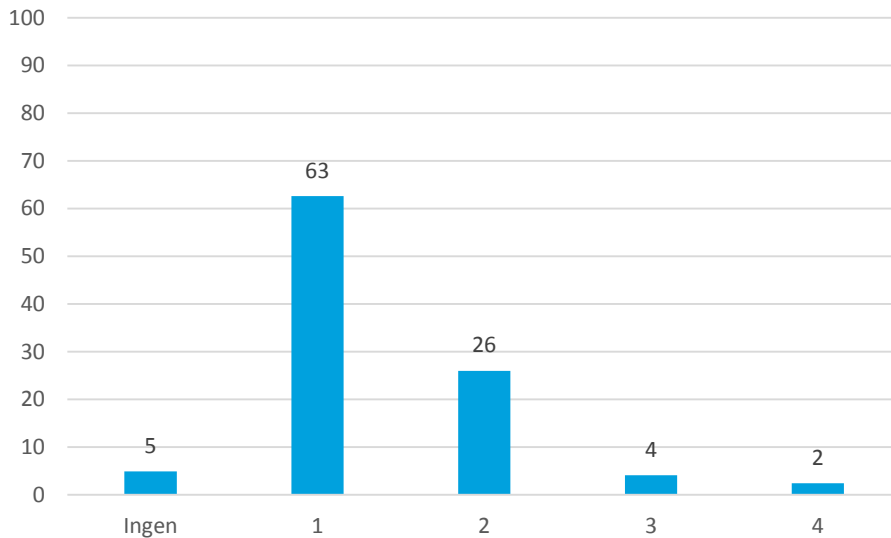
Til tross for at et flertall av kommunene har valgt å ha fem medlemmer i sitt kontrollutvalg, er det likevel et betydelig antall kontrollutvalg som har valgt minimumskravet på tre medlemmer. Særlig for de aller minste kommunene blir det opplyst at det kan være krevende å skulle velge flere medlemmer, spesielt med tanke på kravene til valgbarhet som vi skal se nærmere på under.

43 prosent av kontrollutvalgsmedlemmene har blitt gjenvalgt (satt også i kontrollutvalget i forrige periode). Det er ikke signifikante forskjeller mellom kommunestørrelser. Gjenvælgsprosenten er med andre ord om lag den samme som det er for kommunestyre og formannskap. Statistisk Sentralbyrå (SSB) finner at gjenvælgsprosenten i norske kommunestyre i denne perioden er 44 prosent. Tilsvarende finner SSB at rundt fire av ti ble gjenvalgt til formannskapet. Vår undersøkelse viser videre at de fleste kontrollutvalg har minst ett medlem som var medlem i forrige valgperiode. Rundt én femtedel (22 prosent) av kontrollutvalgene har ikke medlemmer som var med i forrige periode, og med dette er helt uten kontrollutvalgserfaring. Det er ikke signifikante forskjeller mellom kommunestørrelser.

Representasjon fra kommunestyret

De fleste kontrollutvalgene har ett medlem som er valgt blant kommunestyrets representanter slik det har vært angitt i kontrollutvalgsforskriften og kommuneloven siden 2007 (se også kapittel tre). Samtidig ser vi at fem prosent av kontrollutvalgene er uten representasjon fra kommunestyret. Til sammenligning fant Opedal og Østveiten (2000:33) og Gjertsen og Martinussen (2007:20) at 37 prosent av kommunene hadde kontrollutvalg uten kommunestyrerepresentasjon i både i 1998 og i 2007 (før kravet var trådt i kraft). Dette viser at det har hatt en effekt å regelfeste kommunestyrerepresentasjon, selv om noen få kommuner fortsatt ikke følger dette. Av figur 4-2 går det frem at det er mest vanlig at én eller to av medlemmene i kontrollutvalget sitter i kommunestyret, men i seks prosent av kontrollutvalgene er det tre eller flere.

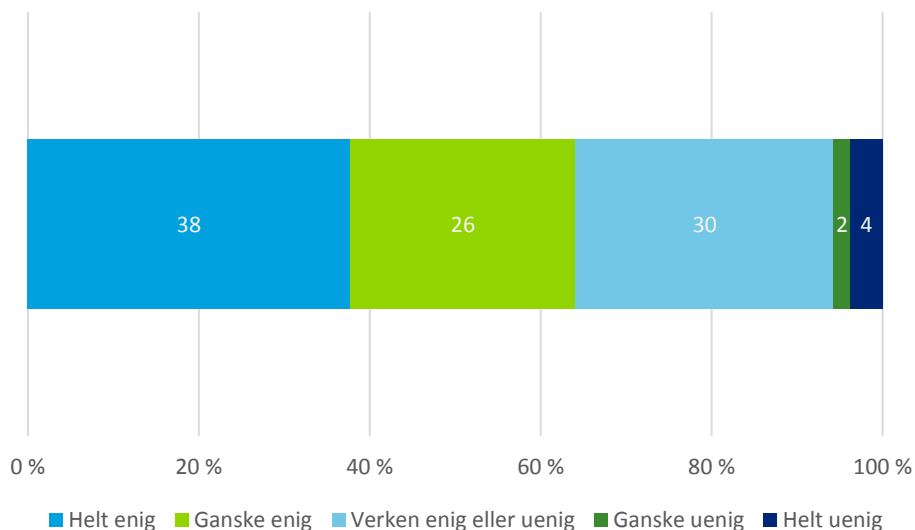
Figur 4-2: Antall kontrollutvalgsmedlemmer med fast plass i kommunestyret. Prosent



Kilde: Tilleggsundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=123

Som det fremgår under viser spørreundersøkelsen at under halvparten (43 prosent) av kontrollutvalgslederne er kommunestyremedlem i inneværende periode. Flere av sekretærene vi har intervjuet har tydelig gitt uttrykk for at kontrollutvalgene fungerer best dersom det er utvalgsleder som sitter i kommunestyret. I spørreundersøkelsen til sekretariatene går det frem at denne oppfatningen deles av et klart flertall. Rundt to tredjedeler av sekretariatene er enig i påstanden om at kontrollutvalget fungerer/hadde fungert bedre dersom utvalgsleder er kommunestyrepreressant.

Figur 4-3: Enighet til «Kontrollutvalget fungerer bedre dersom utvalgsleder sitter i kommunestyret». Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgssekretariat, n=53

Det har også av bransjeaktører og enkelte kontrollutvalgssekretærer blitt tatt til orde for å vurdere et krav om at flere av kontrollutvalgets medlemmer bør velges blant kommunestyrets representanter. Tilbakemeldingene i intervjuene er imidlertid ikke entydige, og et krav om at

flere av kontrollutvalgets medlemmer skal sitte i kommunestyret vil etter vår vurdering trolig være krevende å få til med dagens valgbarhetsregler i kommuneloven og det faktum at det ofte er få kommunestyremedlemmer som skal velges til flere utvalg.

Valgbarhet

Kommuneloven gir regler for hvem som kan velges og sitte i kontrollutvalget. Verken ordfører, varaordfører, medlemmer og varamedlemmer av formannskap og andre politiske nemnder og utvalg med beslutningsmyndighet og medlemmer av kommuneråd/fylkesråd, er valgbare til kontrollutvalget. Ansatte i kommunen er heller ikke valgbare.

Når det gjelder oppfatninger av gjeldende regler for valgbarhet til kontrollutvalget er ikke tilbakemeldingene i undersøkelsen entydige. Det finnes eksempler på både ordførere, rådmenn, sekretærer og kontrollutvalgsledere som mener at dagens valgbarhetsregler fungerer godt, og som ønsker dem uendret:

*«Jeg tror regelen som er nå om at man ikke er valgbar til andre råd og nemnder er korrekt. Man kan da heve seg over og har ikke bindinger til andre områder når man ikke har andre hatter man skal forsvare.»
(Kontrollutvalgsleder)*

Et flertall av de vi har intervjuet tar likevel til orde for å lempe på det som de beskriver som «rigide» valgbarhetsregler.

«Politikere er politikere, og de ønsker å drive politikk og utøve makt. Valgbarhetsreglene for kontrollutvalg er det som gjør det lite attraktivt fordi de ikke kan ha andre posisjoner. Jeg skjønner hvorfor reglene er der, men vil likevel foreslå å gjøre valgbarhetsreglene mindre rigide og heller benytte habilitetsregler.» (Kontrollutvalgssekretær)

I flere av intervjuene vises det likevel til at det særlig for mindre kommuner kan være krevende å klare å velge et godt kontrollutvalg ettersom man verken kan velge politikere med verv i andre utvalg i kommunen eller ansatte i kommunen. Disse tar, som sitatet over indikerer, til orde for å fjerne valgbarhetsreglene, og de mener ordinære habilitetsregler er tilstrekkelige for å unngå habilitetsproblemer i utførelsen av kontrollutvalgsarbeidet. En av sekretærene mener at det også må skilles mellom ansatte i rådmannens stab, og andre kommunalt ansatte i regelverket:

*«En hadde sommerjobb i kommunen i fire uker der han luket ugress, og var dermed ikke valgbar. Det må være forskjell på å ha en sentral stilling i kommunen, og en deltidsjobb som sykepleier, vaktmester mv.»
(Kontrollutvalgssekretær)*

Spørsmålet om valgbarhetsreglene har altså (minst) to dimensjoner. For det første hvorvidt det skal åpnes for at politikere skal kunne være valgbare selv om de sitter i andre politiske utvalg. For det andre om det skal være adgang for ansatte i kommunen å sitte i kontrollutvalget. Når det gjelder førstnevnte har det vært ulike oppfatninger blant de vi har intervjuet. Flere viser til at kontrollutvalget kunne vært mer attraktivt dersom det ikke utelukket medlemmenes mulighet til å sitte i andre utvalg. Samtidig er det flere som peker på utfordringer knyttet til å la kontrollutvalgsmedlemmer inneha politiske verv i andre utvalg. Vår vurdering er at det vil være utfordrende at politikere med andre politiske verv i kommunen også skal sitte i kontrollutvalget. Kontrollutvalgets uavhengige og «nøytrale» posisjon er viktig for å sikre utvalgets legitimitet i befolkningen, i kommunestyret og overfor forvaltningen. Når det gjelder den andre dimensjonen, har det blitt tatt til orde for at ansatte

i små stillingsprosenter bør ha anledning til å sitte i kontrollutvalget. Det har kommet frem at dette trolig praktiseres noe ulikt mellom kommunene i dag. Vi har blant annet fått kjennskap til at fylkesmannen i ett fylke har vurdert at eksempelvis en brannmann i 1 % stilling ikke er valgbar til kontrollutvalget, mens fylkesmannen i et annet fylke har kommet til motsatt konklusjon når det gjaldt vurderingen av en tilsvarende liten stilling. Etter vår vurdering kan det være hensiktsmessig å vurdere hvilke adgang det skal være for kommunalt ansatte å sitte i kontrollutvalget. Det synes klart at det kan være uhensiktsmessig at personer i små stillingsbrøker, som ikke er i en lederposisjon eller i rådmannens stab, ikke skal kunne velges til kontrollutvalget. Det er også uheldig om det er tilfelle at det er ulike praksis med hensyn hvordan dette tolkes blant Fylkesmannsembetene.

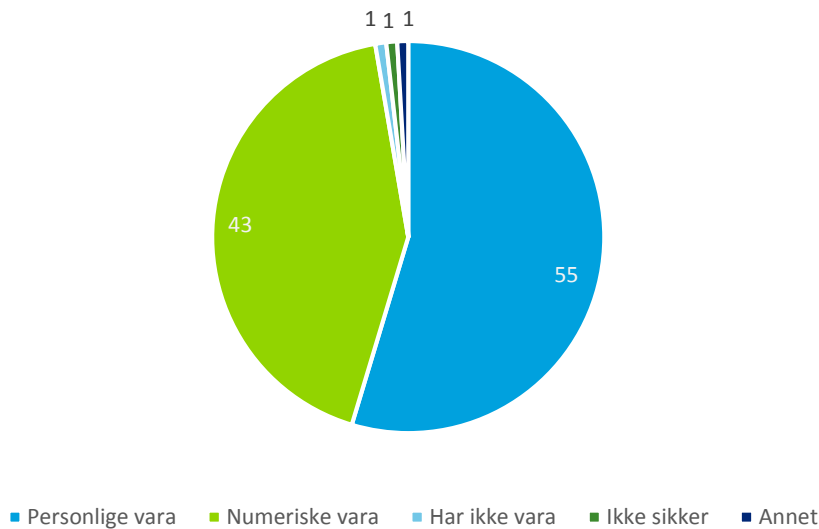
Videre er det vår vurdering at dersom det skal åpnes for at kommunalt ansatte skal være valgbare til kontrollutvalget, vil det trolig være viktigere å skille på funksjon i kommunen heller enn stillingsprosent. Å åpne for muligheten for at for eksempel fast ansatte i kommunale sykehjem, barnehager og skoler med videre skal kunne velges, vil kunne gjøre det lettere å konstituere kontrollutvalgene ved at det blir flere å velge blant. Uansett bør man være varsom med å åpne for at ansatte i rådmannens stab skal kunne velges til kontrollutvalget, uavhengig av hvor stor stillingsprosent vedkommende er ansatt i. Det samme gjelder kommunale ledere.

Slik valgbarhetsreglene er i dag kan det også stilles spørsmål ved at styrerepresentanter for kommunalt eide selskaper ikke er utelukket fra verv. Dette kan medføre habilitetsutfordringer knyttet til arbeidet med selskapskontroll som er en av kontrollutvalgets lovpålagte oppgaver. Denne problemstillingen har blitt reist i «85 tilrådingar» og på seminaret som ble avholdt med sentrale aktører i forbindelse med evalueringen. I hvor stor grad dette faktisk er en utfordring i kommunene, har vi ikke dekket gjennom våre spørreundersøkelser. Vi kjenner heller ikke til omfanget av styremedlemmer i norske kontrollutvalg. Dette bør etter vår vurdering kartlegges nærmere i forbindelse med en eventuell revisjon av valgbarhetsreglene.

Varaordning

55 prosent av kontrollutvalgene praktiserer en varaordning med personlige vara, mens 43 prosent har numerisk vara. De øvrige har enten ikke vara, er ikke sikker på hvilken varaordning de har eller svart «annen» varaordning.

Figur 4-4: Kontrollutvalgenes varaordning. Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=108

Ordningen med personlige varaer for medlemmene i kontrollutvalget, innebærer at det blir utpekt personlige vararepresentanter fra den partigruppen representanten tilhører. Alternativet er numerisk varaordning. Når det gjelder numerisk vara, kan denne ordningen enten organiseres ved en felles varaliste for hele kontrollutvalget, eller ved en blokknumerisk ordning der det utpekes separate lister med varaer for ulike politiske «blokker». I førstnevnte tilfelle vil det uavhengig av hvem som melder forfall av de faste kontrollutvalgsmedlemmene, alltid være vararepresentanten som står først på listen som blir kalt inn. Dersom vedkommende ikke kan møte, vil nummer to på listen bli kalt inn, osv.

Fordelen med numerisk vara, er at denne ordningen vil ivareta behovet for kontinuitet og erfaringsbygging i kontrollutvalget. I enkelte kommuner er det også etablert en praksis for at første vara på en felles, numerisk liste kalles inn til alle møter i kontrollutvalget, med den begrunnelse at dette bidrar til å sikre kontinuiteten i utvalgets arbeid. Utfordringen, som det også blir vist til i Kontrollutvalgsboken, er at samme politiske parti vil bli representert ved hvert forfall, og dette kan endre den politiske sammensetningen i utvalget.

Enkelte av de som er intervjuet gir uttrykk for å ha en klar oppfatning om at numerisk varaordning er mer hensiktsmessig enn personlig vara:

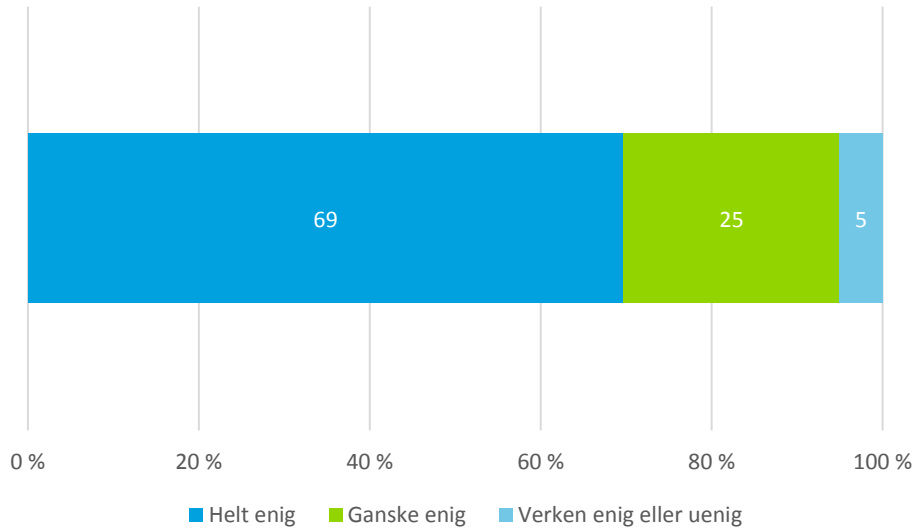
*«Jeg mener det burde vært stilt krav om at varaer må velges i rekkefølge, altså numerisk vara. Det gir mye bedre kontinuitet enn bruk av personlig vara.»
(Kontrollutvalgssekretær)*

«Opposisjonens» utvalg?

Kontrollutvalget har et ansvar for tilsyn og kontroll i kommunen, og skal ikke overprøve politiske prioriteringer som er foretatt av kommunens eller fylkeskommunens folkevalgte organer (jf. kontrollutvalgsforskriften § 4). Inntrykket fra intervjuene er at kontrollutvalgene som hovedregel klarer å skille mellom kontrollfaglige og partipolitiske hensyn. Flere har i intervju uttalt at medlemmene evner å «legge partipolitikken bort når de går inn i kontrollutvalget». Dette tolker vi som at det ikke er vanlig at det blir gjort forsøk på å overprøve det politiske skjønnnet/ta politiske omkamper i kontrollutvalgene. Det samme gjør

vår spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, som viser at nesten samtlige (94 prosent) er helt eller ganske enig i at kontrollutvalget skiller mellom politiske og kontrollfaglige hensyn. Det er ingen som er uenig i dette, men de resterende seks prosentene er verken enig eller uenig i påstanden.

Figur 4-5: Kontrollutvalget skiller mellom politiske og kontrollfaglige hensyn. Prosent

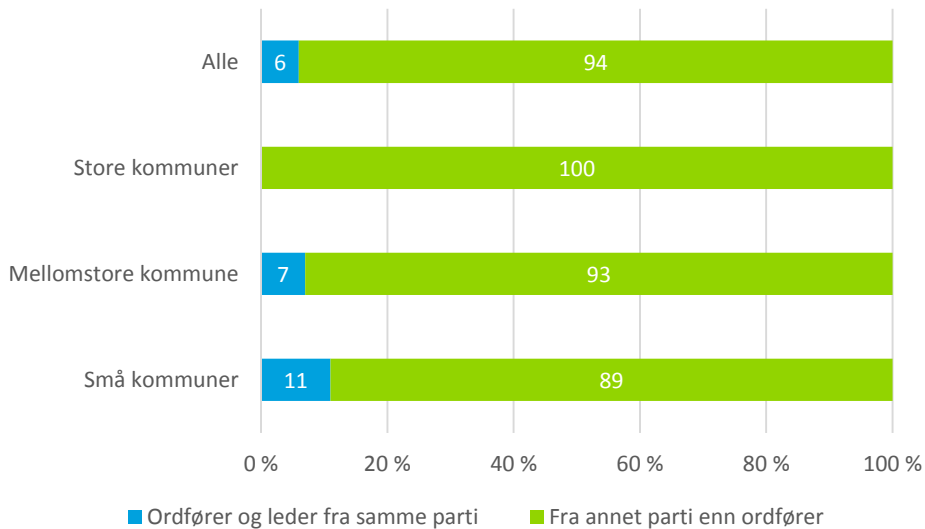


Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=108

Selv om det ikke nødvendigvis vil være en «opposisjon» og en «posisjon» i en formannskapsmodell som praktiseres i de aller fleste kommuner, er ledervervet i kontrollutvalget et verv som ofte gis til et av partiene som anses for å utgjøre opposisjonen. NIBR finner at 74 prosent av kontrollutvalgslederne i kommunene har sin bakgrunn fra opposisjonen (2012), en økning fra 71 prosent i 2008. 16 prosent av kontrollutvalgslederne kom fra posisjonen i 2012 (nedgang fra 21 prosent i 2008), mens 10 prosent hadde en annen bakgrunn (Blåka et. al 2012:171). Når det gjelder fylkeskommunene finner NIBR at 94 prosent kommer fra opposisjonen, mens 6 prosent har en annen bakgrunn. Ingen av kontrollutvalgslederne i fylkeskommunene kommer fra partiet/partiene i posisjonen (ibid:173).

Vår undersøkelse belyser problemstillingen fra en annen vinkel ved at vi har spurt om partitilhørighet. Undersøkelsen viser at i seks prosent av kommunene kommer kontrollutvalgslederen og ordføreren fra samme parti. Det er ingen av de store kommunene som praktiserer utvalgsleder og ordfører fra samme parti, mens det ikke er signifikante forskjeller mellom mellomstore og små kommuner. Også i de mindre kommunene kommer lederen fra et annet parti enn ordføreren i 89 prosent av tilfellene.

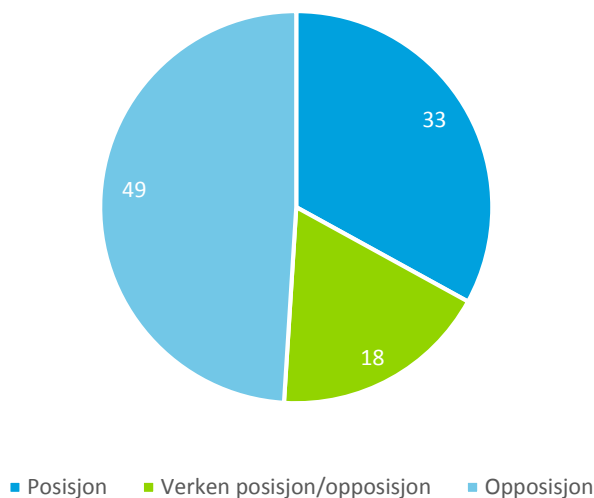
Figur 4-6: Forekomsten av at leder for kontrollutvalget og ordfører kommer fra samme parti. Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=101 (samlet)

Spørreundersøkelsen viser videre at 59 prosent av kontrollutvalgene har et flertall fra «opposisjonen», mens 41 prosent har flertall fra «posisjonen». I Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase fremgår det også hvordan fordelingen mellom «posisjon» og «opposisjon» er, men i denne undersøkelsen har det vært mulig å oppgi at flertallet verken er fra «posisjon» eller «opposisjon». NIBR finner at nærmere halvparten av kommunene svarer at flertallet i kontrollutvalget kommer fra «opposisjonen» (49 prosent), mens en tredjedel (33 prosent) svarer at «posisjonen» har flertallet. 18 prosent svarer at flertallet verken kommer fra «posisjonen» eller «opposisjonen» (Blåka et. al 2012). I fylkeskommunene oppgir 65 prosent at «opposisjonen» har flertall i kontrollutvalget, mens «posisjonen» har flertall i 29 prosent. Seks prosent av fylkeskommunene oppgir at verken «posisjon» eller «opposisjon» har flertallet.

Figur 4-7: Hvem har flertallet i kommunale kontrollutvalg? Prosent



Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase/ Blåka et. al 2012, n=343

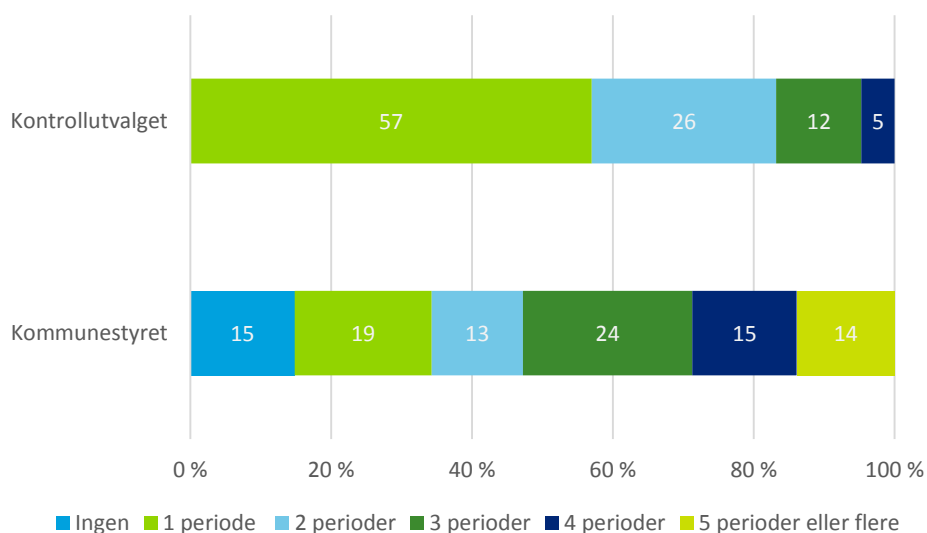
I intervjuene har flere tatt til orde for at det bør innføres regler om at kontrollutvalgsflertallet bør komme fra «opposisjonen», eller i det minste at ledervervet bør tilfalle ett av opposisjonspartiene. Flere viser til at det ikke er tilstrekkelig at vervet tilfaller et annet parti enn det som har ordføreren, men må komme fra et av partiene som ikke inngår i flertallskonstellasjon med det styrende partiet. Samtidig er det også mange som påpeker at det ofte kan være uoversiktlig hvem som er i posisjon og opposisjon i kommunene. En kontrollutvalgsleder trekker også frem at dersom kontrollutvalget ikke er et utvalg for utøvelse av politikk, skal det i praksis ikke være nødvendig med regler om hvilket parti/konstellasjon som skal inneha vervet/vervene. Vedkommende argumenterer likefullt for å regelfeste at ledervervet ikke skal tilfalle posisjonen, og begrunner dette med behovet for å ha et organ i kommunen med en annen sammensetning enn formannskap og kommunestyret:

«Jeg synes det bør være en regel om at leder for kontrollutvalget ikke kan komme fra partiene i «posisjon», fordi det har med kontrollutvalgets legitimitet i befolkningen å gjøre. At det er et organ som ikke har den samme politiske sammensetning som formannskap og kommunestyret, stryker kommunens og kontrollutvalgets legitimitet i befolkningen. Når utvalget ikke blir benyttet til politiske omkamper, men kontroll, så styrker det legitimiteten til beslutningene.» (Kontrollutvalgsleder)

Retrettposisjon eller et verv for de mest erfarne?

57 prosent av kontrollutvalgslederne sitter i utvalget for første gang i inneværende periode. Videre er 26 prosent medlem i sin andre periode. Det er følgelig 17 prosent som har lang (over to perioder) fartstid i kontrollutvalget. Spørreundersøkelsen viser samtidig at de fleste kontrollutvalgslederne enten sitter eller har tidligere sittet i kommunestyret i kommunen. 43 prosent av kontrollutvalgslederne er kommunestyremedlem i inneværende periode, mens 43 prosent har sittet tidligere.

Figur 4-8: Antall perioder i kontrollutvalg og kommunestyret inkludert inneværende periode. Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=107-108.

Selv om det er under halvparten av lederne som faktisk sitter i kommunestyret i inneværende periode, går det frem av figur 4-8 at et flertall av kontrollutvalgslederne har betydelig erfaring fra kommunepolitikken. Et illustrerende sitat fra en kontrollutvalgsleder vi intervjuet er følgende:

*«Det er en gjennomsnittsalder på godt over femti år, så det er mye livserfaring og mye politisk erfaring i kontrollutvalget.»
(Kontrollutvalgsleder)*

Opedal og Østtveiten (2000:33) peker på at staten ved opprettelsen av kontrollutvalgene la vekt på at erfarne politikere burde rekrutteres til kontrollutvalget for å gi utvalget tilstrekkelig autoritet. De finner at over halvparten av kontrollutvalgslederne i 1998 var uten kommunestyreerfaring. Vår spørreundersøkelse viser at over halvparten av lederne har sittet eller sitter i sin tredje periode eller mer i kommunestyret. Det er i dag altså bare rundt 15 prosent av kontrollutvalgslederne som er uten kommunestyreerfaring (mens ytterligere 19 prosent er medlem i kommunestyre i sin første periode). Til sammenligning finner Aars og Offerdal (2012:41) at norske kommunestyremedlemmer i gjennomsnitt har sittet 7,5 år i kommunestyret. Til sammen har følgelig en rundt en tredjedel av kontrollutvalgslederne kortere kommunestyreerfaring enn gjennomsnittet av aktive kommunepolitikere, mens i underkant av to tredjedeler av kontrollutvalgslederne har lengre kommunestyreerfaring enn gjennomsnittet. Flertallet av kontrollutvalgsledere har altså lengre erfaring enn en gjennomsnittlig kommunestyrepolitiker – altså i tråd med statens intensjoner ved opprettelsen av kontrollutvalget. Vi finner ikke signifikante forskjeller mellom kommunegruppene (størrelse) verken når det gjelder å velge en kontrollutvalgsleder uten kommunestyreerfaring eller uten kontrollutvalgserfaring.

Av intervjuer går det frem at kontrollutvalget i mange kommuner er å regne som en «retrettposisjon». En ordfører viser blant annet til at dersom du blir med i kontrollutvalget så ekskluderer du deg fra å drive praktisk politikk. En annen ordfører uttrykker seg slik:

«Vi må passe på å ikke putte profilerte politikere inn i skyggenes dal i kontrollutvalget – det gjør vi ikke.» (Ordfører)

Den samme holdningen går også frem av fritekstfeltene i vår spørreundersøkelse. En kontrollutvalgsleder uttrykker seg slik:

«Kontrollutvalget lever en anonym tilværelse. Medlemmene har høy snittalder og mange med lang fartstid i kommunepolitikken. Utvalget betraktes mer som hvileskjær enn som startsted for lokalpolitisk karriere – pussig nok.» (Kontrollutvalgsleder)

Det advares også mot å benytte kontrollutvalget til å «kneble» brysomme politikere:

«Kommunestyret får det kontrollutvalget som de setter sammen. Det nytter ikke å sette inn personer bare fordi de ikke passer inn andre steder. Flytter man konflikter ut av politikken og inn kontrollutvalget, så flytter du bare konflikter og ikke noe annet. Dersom utvalget settes sammen av politikere med lyst, interesse og integritet, så får du et godt kontrollutvalg. Dersom man forsøker å kneble brysomme politikere med å sette dem i kontrollutvalget – da gir du dem bare en arena å spille hemningsløst på. Rart at noen gjør dette, et kommunestyre som har valgt et kontrollutvalg som ikke fungerer, bør jo egentlig avsette det og velge et nytt.» (Ordfører)

Et flertall av de vi har intervjuet peker på at utvalget mangler attraktivitet fordi man ikke får drive «politikk». Et klart flertall av de intervjuede¹¹ er enig i at kontrollutvalget i kommunen klarer å skille mellom politikk og kontroll på en god måte. Oppfatningen om å «ikke drive

¹¹ 23 informanter er stilt spørsmål om dette.

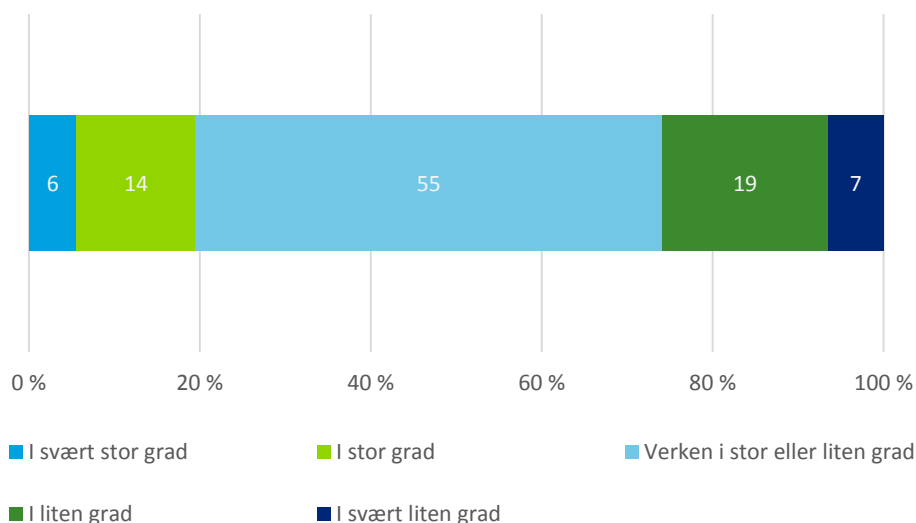
politikk» henger trolig sammen med at kontrollutvalget har et ansvar for tilsyn og kontroll i kommunen, og at det ikke kan overprøve politiske prioriteringer som er foretatt av kommunens eller fylkeskommunens folkevalgte organer (jf. kontrollutvalgsforskriften § 4).¹² Videre er det flere, særlig sekretærer, som fremhever at medlemmene finner det mer attraktivt når de først er valgt inn i kontrollutvalget og «oppdager» at kontrollarbeidet både kan være spennende og gir nyttig lærdom og innsikt i den kommunale virksomheten. Dette kan etter vår vurdering være en medvirkende forklaring på den høye gjenvalgsprosenten som ikke helt stemmer overens med rapportene om manglende attraktivitet. En av kontrollutvalgssekretærene som er intervjuet uttrykker:

«De personene en velger i kontrollutvalget må ha tyngde og tillit i kommunestyret. Jeg hører at mange av de som kommer inn i utvalgene i dag typisk bare har blitt spurt og sagt ja uten å reflektere så mye over vervet. Deretter blir mange positivt overrasket, og ser at arbeidet som gjennomføres er svært interessant.»
(Kontrollutvalgssekretær)

Fra intervju har vi også fått eksempler på at kontrollutvalget «strukturelt» anses som mindre attraktivt gjennom at møtegodtgjørelsen er lavere for kontrollutvalgsmedlemmene enn for andre utvalg i kommunen. Vi kjenner ikke til hvor utbredt det er å differensiere møtegodtgjørelser på denne måten. Samtidig kan lavere godtgjørelse være et uttrykk for at det er mindre arbeidskrevende å sitte i kontrollutvalget enn i andre folkevalgte utvalg (for eksempel grunnet færre møter), og dermed ikke et uttrykk for at utvalget har lavere anseelse.

Til tross for at våre intervjudata indikerer at verv i kontrollutvalget ikke blir opplevd som særlig attraktivt for mange folkevalgte, er ikke bildet i spørreundersøkelsen like entydig: 26 prosent av lederne mener at kontrollutvalget i liten eller svært liten grad er et attraktivt utvalg å sitte i for politikerne i kommunen. Det er riktignok færre (i underkant av 20 prosent) som mener at kontrollutvalget er et attraktivt utvalg, men over halvparten (55 prosent) svarer nøytral ved at de opplever at kontrollutvalget verken i stor eller liten grad som attraktivt.

Figur 4-9: I hvilken grad oppleves kontrollutvalget som et attraktivt utvalg for politikerne? Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=108.

¹² Samtidig er det kommet frem av andre kartlegginger at kontrollutvalgene ikke unngår å ta opp problemstillinger som kan skape debatt i kommunestyret (Gjertsen og Martinussen 2007:44).

Til sammenligning svarte rundt halvparten (49 prosent) av ordførerne¹³ i en undersøkelse gjennomført av Deloitte i 2009 at verv i kontrollutvalget var mindre attraktivt enn andre utvalg for folkevalgte i kommunen. Det var bare fem prosent som mente at verv i kontrollutvalget var mer attraktivt, mens 45 prosent mente det var like attraktivt som andre verv.

Kontrollutvalgslederne som svarte at utvalget ikke er attraktivt, ble i spørreundersøkelsen (2014) bedt om å utdype hva som er bakgrunnen for dette. Et flertall av kommentarene omhandler at kontrollutvalget er et organ der det ikke utøves politikk, og samtidig utelukker et verv deltakelse i andre komiteer og organer. I denne sammenheng er det flere som viser til at kontrollutvalget derfor er egnet for eldre politikere på vei ut av politikken. Og av noen blir det beskrevet som «en retrettpost» eller «et verv som passer best for de over 60 år», eller «gamle politikere som ikke lenger ønsker å drive politikk». Følgene sitat kan oppsummere holdningen flere gir uttrykk for:

«Det er sett på som et utvalg for "avdankede" politikere, og det at man ikke kan være medlem eller vara til andre utvalg. Utvalget er "upolitisk", noe som kan virke hemmende for en politisk engasjert.»
(Kontrollutvalgsleder)

Det er i tillegg noen som kommenterer at kontrollutvalget har lite midler til rådighet, og at møtegodtgjørelsen er lavere enn for andre utvalg (se også ovenfor). En kontrollutvalgsleder fra en liten kommune peker på at det er et vanskelig utvalg med kontroversielle saker i kommuner der «alle kjenner alle».

Våre intervjudata og resultatene fra spørreundersøkelsen(e) peker altså i samme retning når det gjelder hvorfor kontrollutvalget av flere politikere ikke anses å være et attraktivt utvalg. Selv om det er grunn til å ta på alvor tilbakemeldingene om «manglende attraktivitet», nyanserer spørreundersøkelsen bildet om at «alle» mener at kontrollutvalget ikke er attraktivt ved at bare rundt en fjerdedel svarer at utvalget ikke er attraktivt. I tillegg viser våre undersøkelser at gjenvælgsprosenten til kontrollutvalgene ikke er noe lavere enn for kommunestyre og formannskap. Det er med andre ord like attraktivt å bli gjenvalgt til kontrollutvalget som til kommunens øverste politiske organer. Dette støtter argumentet om at det oppleves som mer attraktivt å være med i kontrollutvalget etter at man har sittet der i en periode.

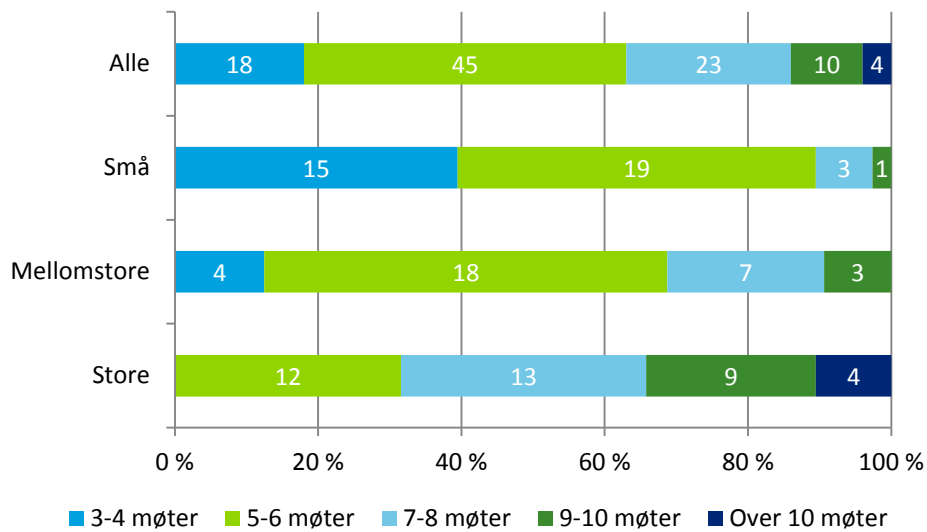
4.3 Antall møter og saker

I spørreundersøkelsene har vi stilt spørsmål om hyppighet og omfang av ulike kontrollaktiviteter som for eksempel forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller, samt planlegging av kontrollarbeidet. Dette er tema for kapittel fem og seks. I tillegg har vi undersøkt antall møter i kontrollutvalget. Det går frem av undersøkelsen at rundt halvparten (45 prosent) av kontrollutvalgene har 5 – 6 møter i året.¹⁴ Det er ingen som oppgir at de ikke har møter, eller at de har 1 – 2 møter. Av figur 4-10 fremgår fordelingen. Figuren viser også at antallet møter øker med kommunestørrelse.

¹³ N=366

¹⁴ Andelen som svarer 5-6 møter er om lag den samme som Nordlandsforskning finner i en kartlegging av antall kontrollutvalgsmøter i 2006. Samtidig er det i vår undersøkelse en større andel som har flere møter enn dette, og en langt lavere andel som har færre møter enn hva det fremgår av Nordlandsforskning's kartlegging (se Gjertsen og Martinussen 2007:23). Dette indikerer samlet sett en vekst i antall møter.

Figur 4-10: Antall møter i kontrollutvalget i året, etter kommunestørrelse. Prosent



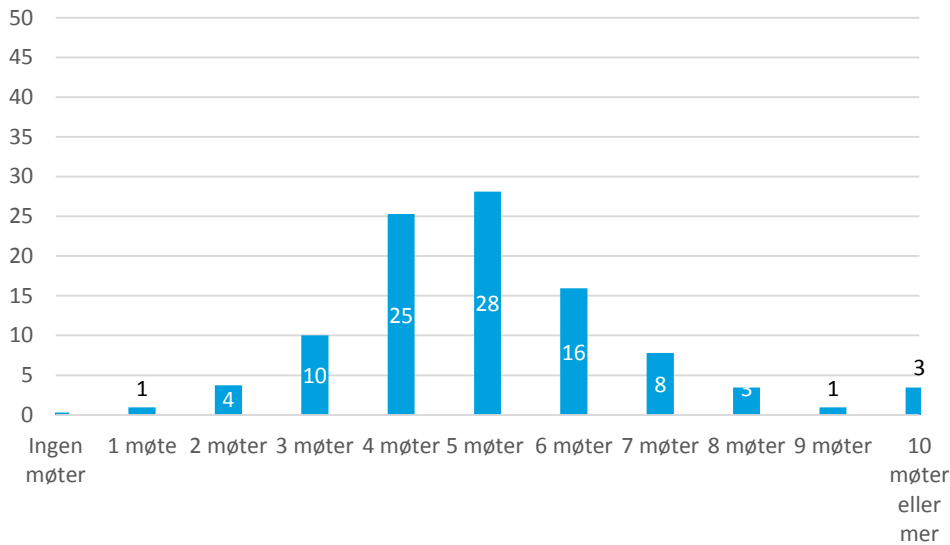
Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=108 (samlet).

Når det gjelder antall møter og saker som kontrollutvalget behandler, har vi også benyttet oss av tall fra Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase for 2012. Mens våre tall er basert på svar fra kontrollutvalgsledere, er tallene i organisasjonsdatabasen rapportert fra kommunen.¹⁵ Her går det frem at kommunale kontrollutvalg i gjennomsnitt har fem møter i året (antall møter målt i hhv 2007 og 2011) (Blåka et.al 2012:172). Til sammenligning fant NIBR at kontrollutvalgene i 1998 i gjennomsnitt hadde i overkant av fire møter (Opedal og Østtveiten 2000:43) noe som indikerer en liten vekst.¹⁶ Ved hjelp av tallene fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet har vi laget en oversikt over antall møter som var i kommunale kontrollutvalg i 2011. Av figur 4-11 går det frem at det er stor variasjon. En kommune hadde ingen møter i 2011, mens kontrollutvalget med flest møter hadde 16 møter. I overkant av to tredjedeler av kontrollutvalgene hadde mellom fire og seks møter.

¹⁵ Det er rimelig å anta at NIBR sine tall inkluderer mer «passive» kontrollutvalg siden de ikke krever at kontrollutvalgsleder besvarer en spørreundersøkelse. Vi velger av denne grunn å inkludere NIBR sine tall fra 2011 i tillegg til de vi har samlet inn selv i 2014.

¹⁶ I fremstillingen står det i gjennomsnitt fire møter, men egen utregning viser 4,4 møter i gjennomsnitt.

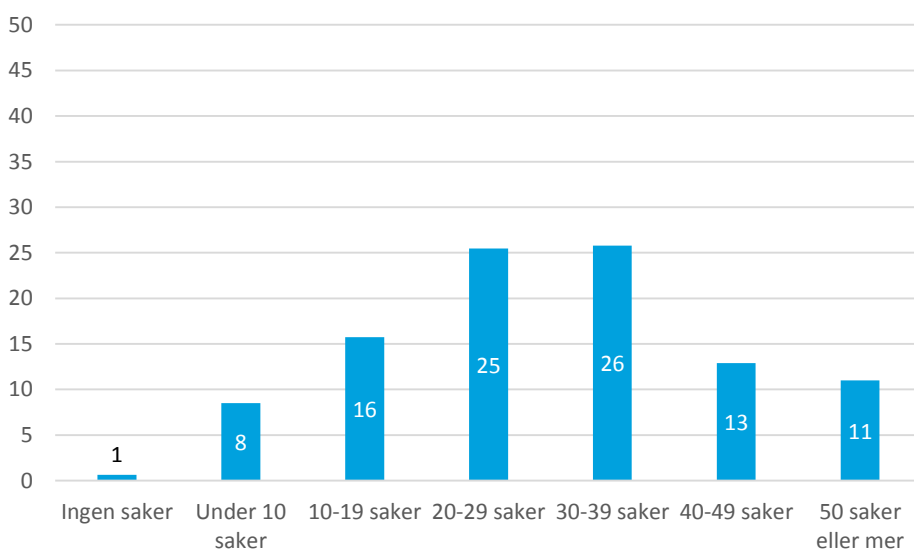
Figur 4-11: Antall møter i kontrollutvalgene i 2011 (kommune). Prosent



Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase, n=320

Når det gjelder antall saker som behandles årlig, går det frem av organisasjonsdatabasen at kontrollutvalgene i kommunene i gjennomsnitt behandlet rundt 25 saker i 2007 og rundt 30 saker i 2011.¹⁷ Også når det gjelder antall saker synes det å være stor variasjon mellom kommunene. Det går frem av tallene at én prosent av kommunene har oppgitt å ikke ha behandlet noen saker i 2011, mens 11 prosent har behandlet 50 saker eller mer. Kommunen som behandlet flest saker i 2011 hadde 124 saker. Det har vært en vekst i antall saker som behandles i kontrollutvalgene. Til sammenligning går det frem at det synes å være en nedgang i antall saker som behandles i kommunestyrene og formannskapene (Blågå et.al. 2012).

Figur 4-12: Antall saker i kontrollutvalgene i 2011 (kommune). Prosent



Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase, n=318

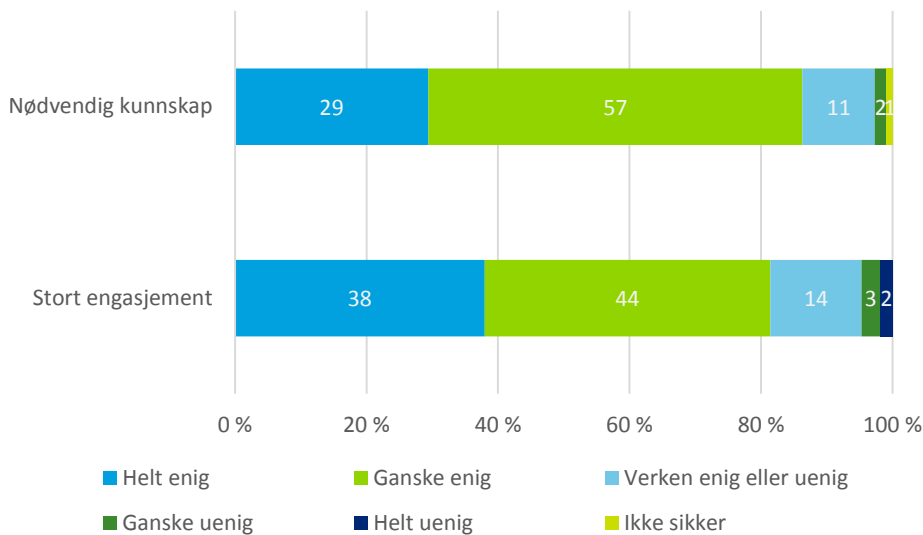
¹⁷ Da variansen ikke fremgår av tabellen, kan vi ikke slå fast om økningen er signifikant eller ikke.

I fylkeskommunale kontrollutvalg ble det i gjennomsnitt avholdt syv møter i kontrollutvalgene i 2011, med en variasjon fra fire til 11 møter. Gjennomsnittet er noe lavere enn målingene fra 2007 og 2003, da de fylkeskommunale kontrollutvalgene i gjennomsnitt møttes i underkant av åtte ganger. Samtidig som antallet møter i gjennomsnitt har gått noe ned, har antallet saker gått opp. I gjennomsnitt behandlet de fylkeskommunale kontrollutvalgene 43 saker i 2011, mot 40 i 2007. Det er imidlertid variasjoner mellom fylkene. I et fylke ble det behandlet 81 saker i 2011, mens i ett annet fylke ble det behandlet 24 saker (ibid).

4.4 Utvalgets kompetanse og engasjement

Hele 86 prosent av kontrollutvalgslederne er helt (29 prosent) eller ganske (57 prosent) enig i at kontrollutvalget har nødvendig kunnskap til å ivareta sitt kontrollansvar. Nesten like mange (81 prosent) er helt eller ganske enig i at kontrollutvalgsmedlemmene har stort engasjement i kontrollarbeidet.

Figur 4-13: Kontrollutvalgsledernes vurdering av utvalgets kunnskap og engasjement. Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=108.

Blant sekretariatene er det to tredjedeler som er svært (20 prosent) eller ganske enig (46 prosent) i at de fleste kontrollutvalg har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta sitt kontrollansvar. Fordelingen er akkurat den samme når det gjelder sekretariatenes vurdering av kontrollutvalgenes engasjement i kontrollarbeidet. Det er i all hovedsak de samme sekretariatene som er enig i de to påstandene.

Fra intervjuene gjort med sekretariater, er det et klart inntrykk at kontrollutvalgene generelt sett, etter sekretariatenes oppfatning, fungerer bedre i store kommuner enn i små kommuner. Dette betyr ikke at det ikke er unntak, men kommunestørrelse synes likevel å være en viktig faktor. Det kan være flere mulige forklaringer på dette. For det første vil større kommuner ha flere kandidater å velge mellom når kontrollutvalget skal konstitueres. For det andre vil de mindre kommunene ofte ha små budsjetter til kontrollaktiviteter som forvaltningsrevisjon og selskapskontroll (se også kapittel seks). Rundt halvparten av de minste kommunene har under 100 000 i året avsatt til slike kontrollaktiviteter.

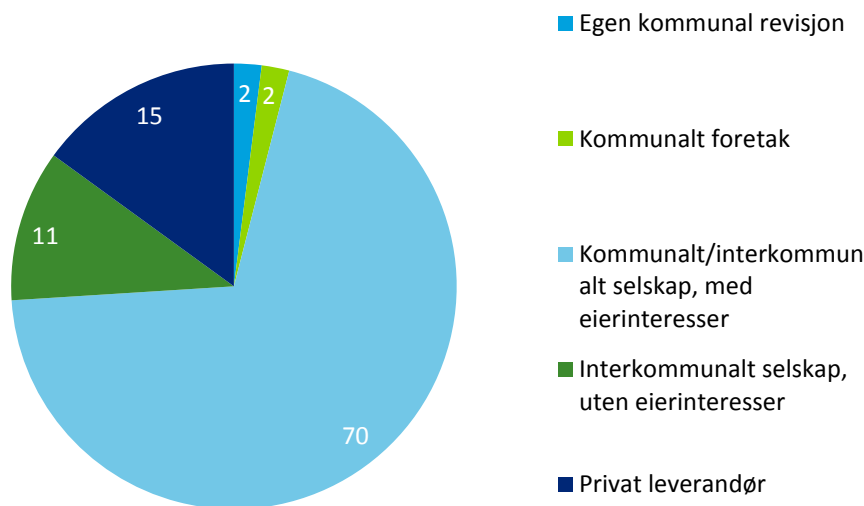
I intervjuer har det kommet frem forslag om at det bør stilles kompetansekrav til kontrollutvalgsmedlemmene. Det er etter vår vurdering vanskelig og ikke ønskelig å stille utdanningskrav til et politisk oppnevnt utvalg, og slike kompetansekrav bør begrenses til revisjon og eventuelt sekretariat. Derimot vil det være viktig å tilby kontrollutvalgsmedlemmene kurs og opplæring.

4.5 Revisjonsordning

Kommunen kan ha samme revisor for alle lovpålagte revisjonsoppgaver, eller revisjonsoppdraget kan deles mellom flere oppdragstakere. Vi har derfor skilt mellom regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll i oversiktene under.

70 prosent av kommunene benytter et kommunalt eller interkommunalt selskap som kommunen har eierinteresser i til *regnskapsrevisjon*. Det er få som benytter seg av seg av egen kommunal revisjon (2 prosent) eller et kommunalt foretak (2 prosent). 11 prosent benytter seg av et interkommunalt selskap som kommunen ikke har eierinteresser i, mens 15 prosent kjøper tjenestene fra en privat leverandør.

Figur 4-14: Hvilken aktør kommunen benytter til regnskapsrevisjon. Prosent



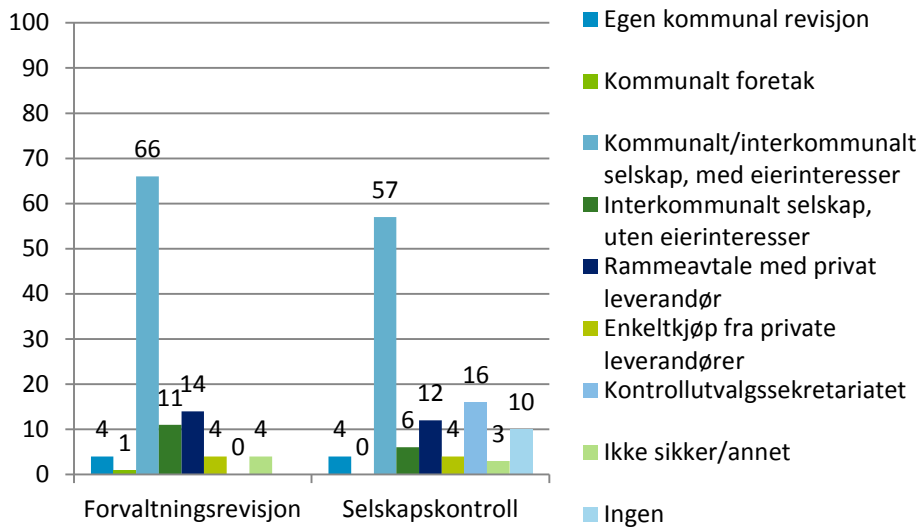
Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=109

Når det gjelder *forvaltningsrevisjon* benyttet 66 prosent av kommunene interkommunale selskaper (IKS) der kommunen har eierinteresser. I tillegg har 11 prosent benyttet interkommunale selskaper som kommunen ikke har eierinteresser i. 14 prosent av kommunene oppgir at de har benyttet seg av en rammeavtale med en privat leverandør, mens fire prosent har foretatt enkeltkjøp fra private leverandører. Fire prosent av kommunene har egen kommunal revisjon.

Når det gjelder selskapskontroll, svarer 10 prosent av kontrollutvalgslederne at de så langt i inneværende periode ikke har benyttet noen aktører. 57 prosent har benyttet et IKS kommunen har eierinteresser, mens seks prosent har benyttet et IKS uten at kommunen har eierinteresser. 16 prosent av kontrollutvalgslederne oppgir at de i inneværende periode har fått utført en selskapskontroll av kontrollutvalgssekretariatet. Henholdsvis 12 og fire prosent

har benyttet seg av en privat leverandør gjennom rammeavtale eller enkeltkjøp. En egen kommunal revisjon er benyttet av fire prosent av kommunene.

Figur 4-15: Andel som har benyttet ulike leverandører til hhv. Forvaltningsrev. og selskapskontr. Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=109

4.6 Avslutning

De fleste kontrollutvalgene består av fem medlemmer, men mange av småkommunene har tre medlemmer i utvalget. Ettersom et flertall av norske kommuner har under 5000 innbyggere, vil derfor et betydelig antall kontrollutvalg bestå av tre medlemmer. Dette kan gjøre utvalgene sårbare ved eksempelvis forfall og inhabilitet. I de tilfeller der man ikke har lyktes med å få varamedlem til å stille vil leder med sin dobbeltstemme i prinsippet kunne avgjøre saker alene. Det bør etter vår oppfatning vurderes å legge til grunn at kontrollutvalgene som hovedregel skal bestå av fem medlemmer. Samtidig, et klart flertall av kommunene praktiserer allerede i dag fem eller flere medlemmer i utvalget. Dette begrenser etter vår mening behovet for å gi andre (særskilte) føringer for antall medlemmer i kontrollutvalg enn det er for andre politisk oppnevnte utvalg.

Kontrollutvalgene behandler noen flere saker enn tidligere, men det er store variasjoner mellom kommunene. Til tross for at det har vært mer fokus på kontrollutvalgene og viktigheten av den kommunale egenkontrollen de siste årene, kan det synes som at kontrollutvalget fortsatt er et lite attraktivt utvalg i mange kommuner. Med forholdsvis strenge valgbarhetsregler og manglende mulighet til å utøve politikk, blir det hevdet at kontrollutvalget i mange kommuner benyttes som en rettsposisjon for politikere på vei ut av politikken. I et flertall av kommunene er lederen i utvalget blitt leder uten å ha sittet i kontrollutvalget tidligere. I tillegg skiller oppgavene til kontrollutvalget seg på mange måter fra andre politiske utvalg. Det blir derfor viktig å tilby godt veiledningsmateriell og kurs mv. tidlig etter at kontrollutvalgene blir valgt. Samtidig er gjenvalgsprosenten til kontrollutvalget like høy som til kommunestyre og formannskap, og et klart flertall av lederne (81 prosent) er helt eller ganske enig i at medlemmene har et stort engasjement i kontrollarbeidet. Dette nyanserer bildet om manglende attraktivitet, og understøtter sekretariatenes påstand om at utvalget blir vurdert som mer attraktivt når politikerne først får førstehåndserfaring med hva deltakelse i kontrollutvalget innebærer.

Det bør uansett vurderes å gjennomføre en gjennomgang av valgbarhetsreglene. Til tross for at tilbakemeldingene på dette punktet ikke er entydige, er det grunn til å tro at det er krevende for mange kommuner å velge et godt kontrollutvalg. Herunder kan det vurderes om det skal være anledning for enkelte grupper av kommunalt ansatte å sitte i kontrollutvalget, og/eller om det skal være mulig å sitte i politiske utvalg parallelt med et verv i kontrollutvalget. Ved eventuelle endringer må det vurderes om ordinære habilitetsregler vil være tilstrekkelig, eller om det er behov for nærmere regler/retningslinjer knyttet til dette.

Minst ett av utvalgets medlemmer skal ifølge kommuneloven velges blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer. Det kan synes som at kontrollutvalget fungerer best dersom leder av kontrollutvalget sitter i kommunestyret. Samtidig er det trolig ikke ønskelig å regelfeste at ledervervet skal bekles av en av representantene som også sitter i kommunestyret ettersom det kan gjøre konstitueringen av kontrollutvalget enda mer krevende i enkelte kommuner. Det bør likevel vurderes å anbefale kommunene å legge til grunn en slik praksis for å styrke dialogen mellom kontrollutvalg og kommunestyret.

De fleste kommunene praktiserer at ledervervet i kontrollutvalget blir gitt til ett av «opposisjonspartiene». Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase viser at 16 prosent av kommunene har valgt en kontrollutvalgsleder fra «posisjonen», mens vi finner at seks prosent har en kontrollutvalgsleder fra samme parti som ordføreren. Det er derfor etter vår vurdering ikke et utbredt at ordfører og kontrollutvalgsleder representerer det samme partiet og/eller politiske konstellasjon i kommunestyret. Siden det trolig vil være krevende å definere hva som er «posisjon» i en del kommuner som styrer etter formannskapsmodellen, vil det også være utfordrende å regelfeste at ledervervet ikke kan gå til «posisjonen». Derimot vil det etter vår vurdering være enklere, og trolig mer hensiktsmessig, å innføre en regel om at ledervervet i kontrollutvalget ikke kan besettes av samme parti som har ordføreren. Dette vil ikke ha en praktisk konsekvens for det store flertallet av kommuner, men vil trolig kunne bidra til å styrke kontrollutvalgets legitimitet i de få kommunene som legger til grunn den avvikende praksisen.

5. Planlegging av kontrollarbeidet

5.1 Innledning

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon¹⁸ og en plan for gjennomføring av selskapskontroll.¹⁹ Planene skal baseres på en overordnet analyse av risiko- og vesentlighet knyttet til kommunens virksomhet. Som det gikk frem av kapittel tre er kravet om at plan for forvaltningsrevisjon skal bygge på en overordnet analyse fra 2004, mens det fra 2013 ble forskriftsfestet at også plan for selskapskontroll skal utarbeides med utgangspunkt i en overordnet analyse.

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvordan arbeidet med overordnet analyse og planer gjennomføres i kontrollutvalgene, og i hvilken grad dette arbeidet danner grunnlag for valg av forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller.

- De aller fleste kontrollutvalg har gjennomført en overordnet analyse for forvaltningsrevisjon.
- 62 prosent har gjennomført en overordnet analyse for selskapskontroll, selv om dette ikke har vært lovpålagt før 2013.
- Tiden som blir benyttet til overordnet analyse og utarbeiding av planer for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll varierer fra under 20 timer til over 150 timer.
- 27 % av rådmennene har i liten grad eller ikke i det hele tatt blitt involvert i arbeidet med overordnet analyse.
- I henholdsvis 83 og 79 prosent av kommunene gjorde kommunestyret ingen endringer når de sist behandlet plan for forvaltningsrevisjon og plan for selskapskontroll.
- Kontrollutvalgene følger i hovedsak prioriteringene i plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll.
- I drøyt en tredjedel av kommunene benytter administrasjonen seg av kontrollutvalgets overordnede analyse i sin internkontroll. Dette er mer utbredt dersom rådmannen ble involvert i arbeidet med utarbeiding av analysen.

5.2 Overordnet analyse

5.2.1 Omfang av overordnet analyse

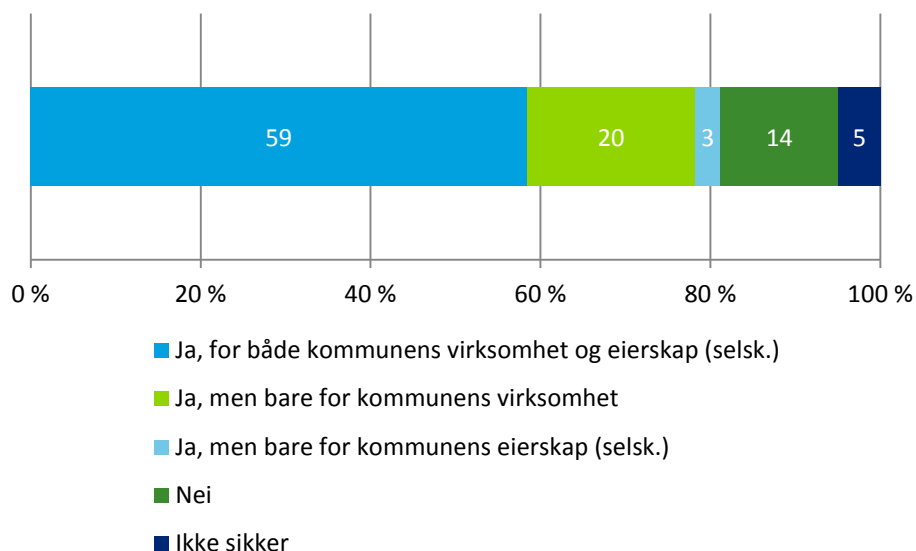
Et klart flertall (82 prosent) av kontrollutvalgene har gjennomført en overordnet analyse. De fleste har gjennomført overordnet analyse for både forvaltningsrevisjon og selskapskontroll, men 20 prosent av kommunene har bare gjennomført en overordnet analyse for forvaltningsrevisjon. Som det fremgår av figur 5-1 er det mindre vanlig at kontrollutvalg kun har gjennomført en analyse som gjelder for selskapskontroll. Tre prosent av kontrollutvalgslederne opplyser at kontrollutvalget kun har gjennomført overordnet analyse vedrørende kommunens eierskap. Undersøkelsen viser dermed at selv om det ikke har vært lovpålagt, har mange av kontrollutvalgene gjennomført overordnet analyse også som grunnlag for arbeidet med plan for selskapskontroll.

¹⁸ Jf. Kontrollutvalgsforskriften § 10

¹⁹ Jf. Kontrollutvalgsforskriften § 13

Til sammen 18 prosent av kontrollutvalgslederne er ikke sikker på om de har gjennomført overordnet analyse, eller svarer at det ikke er gjennomført en overordnet analyse. Vi finner ikke signifikante forskjeller mellom ulike kommunestørrelser knyttet til om det er gjennomført en overordnet analyse eller ikke.

Figur 5-1: Gjennomføring av overordnet analyse. Prosent



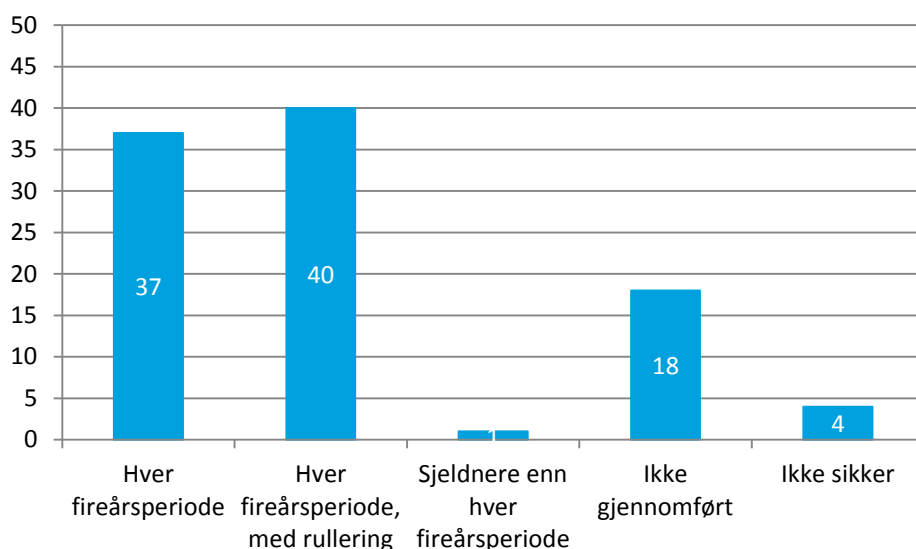
Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=109

Figur 5-2 viser hvor ofte kontrollutvalgene gjennomfører en overordnet analyse. Til sammen 77 prosent av kontrollutvalgene gjennomfører overordnet analyse hver fireårsperiode. Av de som har gjennomført overordnet analyse er det i tillegg fire prosent som ikke er sikker på hvor ofte den gjennomføres, og 1 prosent som sier at de gjør det sjeldnere enn hver fireårsperiode. Halvparten av de som gjennomfører en overordnet analyse (eller 40 prosent av kontrollutvalgene) gjennomfører både en overordnet analyse hver fireårsperiode, og en oppdatering/rullering underveis i perioden. Dette blir også bekreftet i spørreundersøkelsen til sekretariatene, hvor rundt halvparten svarer at deres kontrollutvalg gjennomfører en overordnet analyse hvert fjerde år, mens den andre halvparten svarer at dette blir gjort hvert fjerde år med rullering underveis i perioden. Det er rimelig å anta at arbeidet med overordnet analyse organiseres relativt likt innenfor hvert «sekretariatdistrikt».²⁰ Ingen av sekretariatene oppgav at noen av deres kontrollutvalg aldri gjennomfører overordnet analyse, og bare ett sekretariat oppgav at slike analyser gjøres sjeldnere enn hvert fjerde år. Dette kan indikere at det er mer utbredt med en overordnet analyse enn det kontrollutvalgslederne gir uttrykk for. Dersom dette er tilfelle, er det likevel interessant at en femtedel av kontrollutvalgslederne ikke er kjent med at det ligger en overordnet analyse til grunn for deres arbeid med planlegging av kontrollaktiviteter. Dette tyder på at kontrollutvalget ikke har vært særlig involvert.²¹

²⁰ Sekretariatene fikk anledning til å sette flere kryss dersom det var variasjoner mellom kontrollutvalgene de har ansvar for. Bare ett sekretariat benyttet seg av muligheten for flere kryss.

²¹ Dette blir også «bekreftet» i en av kommunene. I den aktuelle kommunen var ikke kontrollutvalgsleder kjent med at det var gjort en overordnet analyse som grunnlag for forslag til plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Likevel går det klart frem av oversendt dokumentasjon og sakspapirer at en overordnet analyse har blitt gjort.

Figur 5-2: Frekvens for overordnet analyse. Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=109

I spørreundersøkelsene har vi ikke spurt om noen av kontrollutvalgene gjennomfører en overordnet analyse oftere enn to ganger hver fireårsperiode. I en av kommunene som har vært gjenstand for dybdeundersøkelse går det samtidig frem at det gjennomføres en årlig overordnet analyse som ligger til grunn for en årlig plan for forvaltningsrevisjon og en plan for selskapskontroll. Hvorvidt dette praktiseres andre steder er vi ikke kjent med, men det illustrerer likevel at det er variasjon mellom kommunene når det gjelder frekvens på analysearbeidet. Sekretæren for det aktuelle kontrollutvalget begrunner behovet for årlig analyse på følgende måte:

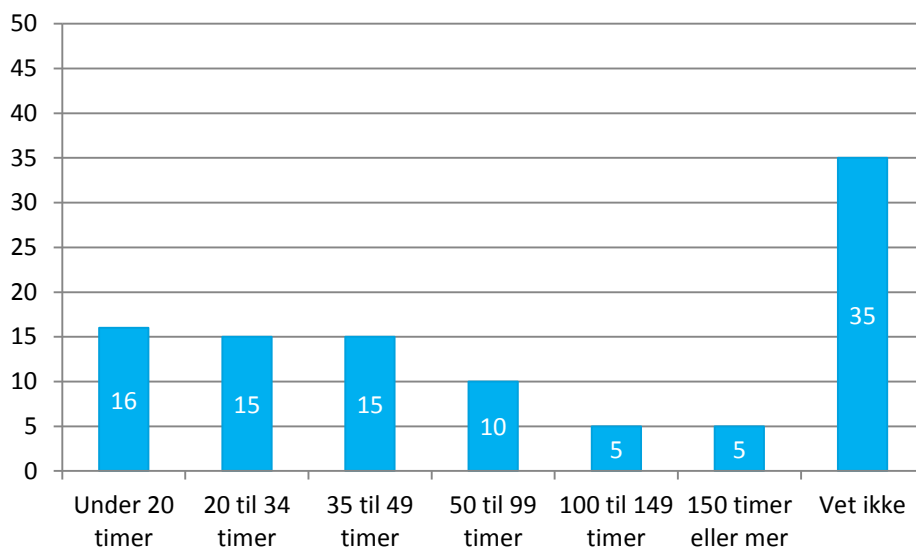
«Man kan ikke planlegge risiko i fire år frem, og å velge prosjekt for fire år høres rart ut. Å si hva vi sliter med om fire år er spådomskunst, og vi finner det derfor mer formålstjenlig å ta analysen for ett år om gangen».
(Kontrollutvalgssekretær)

Av kontrollutvalgslederne som oppgir at de har gjennomført overordnet analyse, har 21 prosent et eget budsjett til dette, mens 73 prosent gjennomfører det innenfor kontrollutvalgets samlede ramme. De øvrige er ikke sikker på hvordan arbeidet finansieres eller oppgir at det ikke er avsatt/benyttet midler.²²

Mange av kontrollutvalgslederne svarer «vet ikke» når de blir bedt om å estimere antall timer som er benyttet til utarbeiding av den overordnede analysen. Som det fremgår av figur 5-3 er i overkant av en tredjedel av respondentene i denne kategorien. Videre går det frem at det er stor variasjon mellom kontrollutvalgene når det gjelder hvor mange timer som benyttes på den overordnede analysen. I underkant av halvparten av de kontrollutvalgene som har gjennomført en overordnet analyse, anslår at det ble benyttet under 50 timer til dette arbeidet, inkludert utarbeidelse av forslag til plan for forvaltningsrevisjon og/eller selskapskontroll. 20 prosent oppgir at det ble benyttet over 50 timer. Det er bare de aller største kommunene som svarer at det ble benyttet 150 timer eller mer. Samtidig er det to småkommuner som oppgir at det i deres kommune har blitt benyttet mellom 100 og 159 timer til dette arbeidet.

²² Siden det i tillegg er enkelte kontrollutvalgsledere som oppgir at de ikke gjennomfører overordnet analyse, er det samlet sett 17 prosent av kontrollutvalgene som har et eget budsjett til analyse- og planarbeid.

Figur 5-3: Antall timer* som har blitt benyttet til overordnede analyser og utarbeiding av forslag til plan for forvaltningsrevisjon og plan for selskapskontroll i inneværende fireårsperiode. Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=89

* Ikke inkludert en eventuell rullering/oppdatering i perioden.

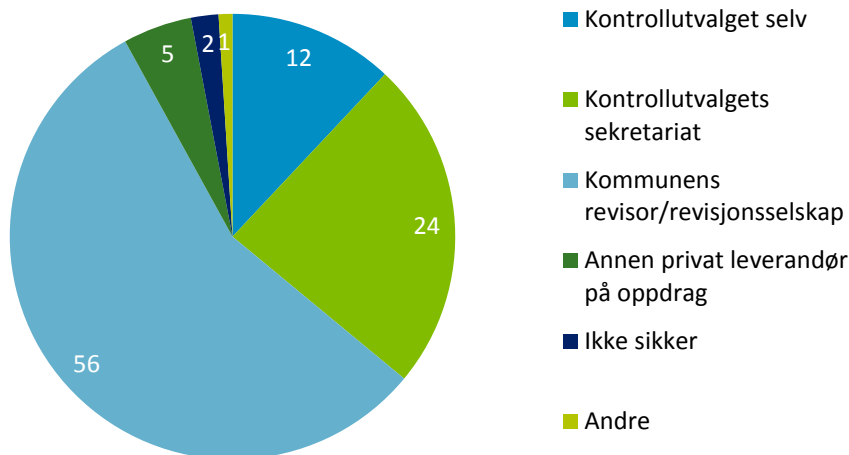
Det er også stor usikkerhet blant sekretariatene når det gjelder hvor mye tid som blir brukt på overordnet analyse. 30 prosent vet ikke hvor mye tid som benyttes, og flere har kommentert at utarbeiding av overordnet analyse inngår som en del av oppdraget til revisor og derfor ikke er spesifisert. Det går videre frem at det også mellom kontrollutvalg som har det samme sekretariatet, er stor variasjon i hvor mye tid som benyttes på overordnet analyse.

5.2.2 Hvem gjennomfører overordnet analyse og hvilket format har analysen?

Figur 5-4 viser at litt over halvparten (56 prosent) av kontrollutvalgene benytter kommunens revisor/revisjonsselskap til å utføre den overordnede analysen. Det er videre mange kontrollutvalg (24 prosent) som benytter eget sekretariat eller utfører analysen selv (12 prosent).²³ Rundt fem prosent benytter en annen privat leverandør til å utføre oppgaven, de øvrige svarer at de ikke er sikker på hvem som utfører analysen, eller at dette blir utført av «andre».

²³ Som det går frem av kapittel 9 svarer 30 prosent av sekretariatene at de alltid eller som oftest gjennomfører overordnet analyse for sine kontrollutvalg. En gjennomgang av sekretariatenes svar sammenlignet med hvor mange kontrollutvalg de har ansvar for gjør at vi anslår at en drøy femtedel av kontrollutvalgene får gjennomført overordnet analyse av sekretariatene. Dette er om lag det samme nivået som går frem av spørreundersøkelsen til kontrollutvalgsledere.

Figur 5-4: Hvem som utfører den overordnede analysen for kontrollutvalget etter aktør. Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=89

Når det gjelder hvilken form overordnet analyse har, svarer 80 prosent av kontrollutvalgslederne at kontrollutvalget får/utarbeider en skriftlig rapport, mens 17 prosent svarer at analysen blir presentert i form av momenter i saksfremlegg, lysarkpresentasjon eller lignende. De resterende tre prosent svarer «annet» uten å angi nærmere hvilken form analyse har. Gjennomgangen av de syv utvalgte kommunene viste at alle har utarbeidet en overordnet analyse i form av et dokument, med unntak av én kommune. Blant de som har utarbeidet et dokument varierer både omfanget og tilnærmingen (se 5.2.4).

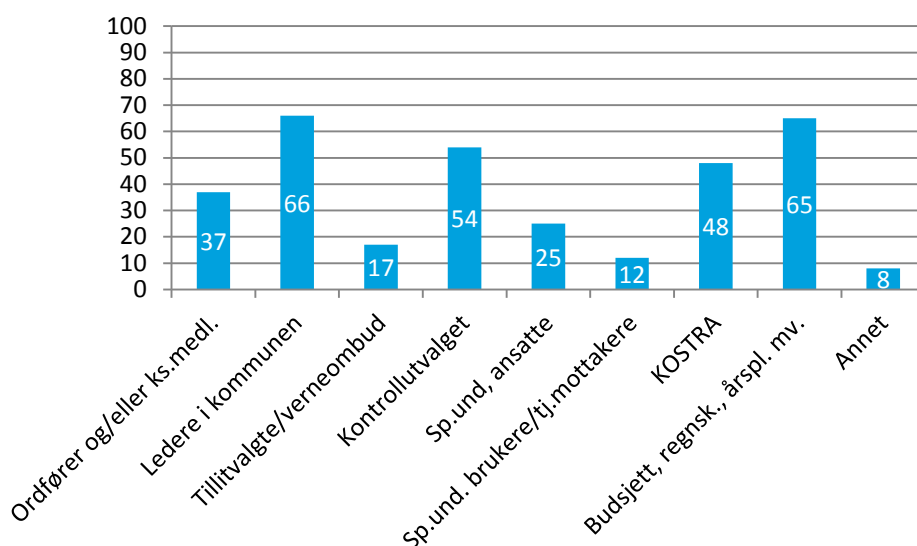
I en av kommunen vi har sett nærmere på, ble overordnet analyse gjennomført som et prosessmøte og ble ikke dokumentert i en egen rapport. Dette ble gjort for å gjennomføre en effektiv prosess med vekt på involvering og forankring i kontrollutvalget. Samtidig går det frem av intervju at rådmannen i den aktuelle kommunen ikke er kjent med at det foreligger en overordnet analyse. Til tross for kontrollutvalgets gode erfaringer med å gjennomføre analysen på denne måten, er en mulig konsekvens at det ikke er kjent verken for kommunestyret eller rådmannen hva som er kontrollutvalgets vurdering av risikoforhold i kommunens forvaltning og eierskap. Dette gjør at overordnet analyse etter vår vurdering bør dokumenteres i en skriftlig rapport.

5.2.3 Hvilke data bygger overordnet analyse på?

Kontrollutvalgene som har gjennomført overordnet analyse fikk spørsmål om hvilken informasjon analysene bygger på. Det mest vanlige synes å være intervju/drøfting med ledere i kommunen (66 prosent), og/eller analyse av kommunale budsjetter, årsplaner, årsrapporter og regnskap mv (65 prosent). Rundt halvparten svarer at de overordnede analysene bygger på intervju/drøfting med kontrollutvalgsmedlemmene (54 prosent) og/eller analyse av KOSTRA-data (48 prosent). En drøy tredjedel (37 prosent) benytter informasjon fra intervju/drøfting med ordfører og/eller medlemmer av kommunestyret. Det er mindre vanlig å benytte intervju/drøfting med tillitsvalgte/verneombud (17 prosent), spørreundersøkelser til ledere/ansatte (25 prosent) og/eller brukere/tjenestemottakere (12 prosent). I tillegg til disse kildene, svarer åtte prosent at overordnet analyse bygger på andre kilder. Her vises det

til tilsynsrapporter fra Fylkesmannen, tidligere analyser/planer og tips via media/enkeltinnspill.

Figur 5-5: Datagrunnlag for overordnede analyser. Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=89

Som nevnt over er det flere som viser til at en i arbeidet med overordnet analyse også tar hensyn til gjennomførte tilsyn og tilsynsplaner i den grad disse er tilgjengelig. Samtidig er vi gjort kjent med at enkelte kontrollutvalg oversender sine planer for forvaltningsrevisjon til Fylkesmannen, slik at de kan vurdere disse opp mot sine tilsynsplaner. Vi er også kjent med tilfeller der Fylkesmannen har etterspurt kontrollutvalgets planer for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll, og at den aktuelle fylkesmannen også sender over sine planer for kommende år slik at planene kan ses i sammenheng.²⁴

Som vi ser er det både forskjell i hvilke kilder som blir brukt, og omfanget når det gjelder bruk av de ulike kildene. Det er ingen kilder som «alle» bruker, selv om noen kilder er mer brukt enn andre. Vi har gjennomgått arbeidet med overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll i syv kommuner. I gjennomgangen av utvalgte overordnede analyser ser vi også at kildebruken varierer (se 5.2.4).

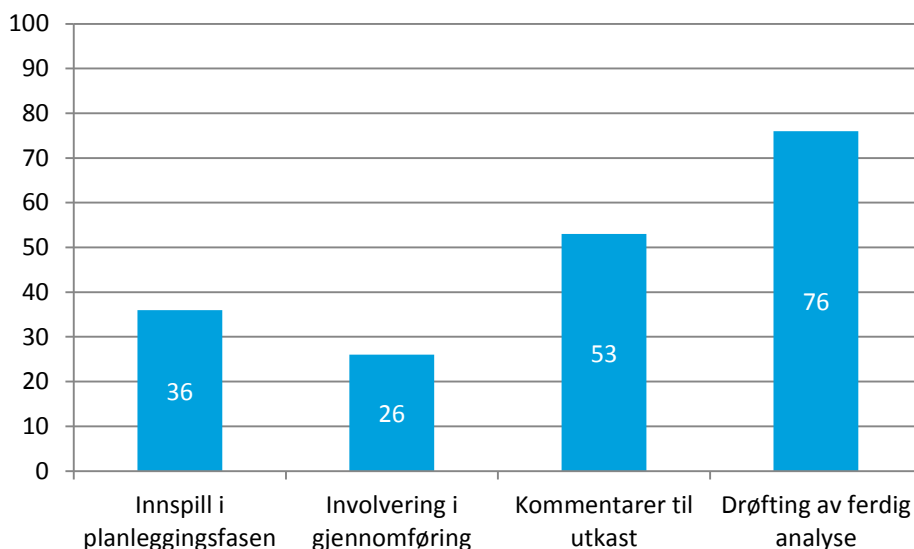
Involvering av kontrollutvalgsmedlemmene

Vi har stilt spørsmål om hvordan kontrollutvalget involveres i arbeidet med overordnet analyse. Som beskrevet ovenfor gir drøyt halvparten av kontrollutvalgslederne uttrykk for at overordnet analyse bygger på intervjuer og drøfting med kontrollutvalgsmedlemmene. Det er ingen av kontrollutvalgslederne som har gjennomført en overordnet analyse som svarer at utvalget ikke blir involvert i det hele tatt. Av figur 5-6 går det frem at 36 prosent av kontrollutvalgene har anledning til å gi innspill i planleggingsfasen, mens 26 prosent blir involvert ved at de blir intervjuet eller deltar i drøftinger mv. i forbindelse med gjennomføring av analysen. Rundt halvparten (53 prosent) av kontrollutvalgene har anledning til å gi kommentarer til utkast av analysen. Noe overraskende er det bare 76

²⁴ Vi er også kjent med tilfeller der Fylkesmannen har trukket tilbake planlagte tilsyn på grunn av pågående eller gjennomførte forvaltningsrevisjoner, men vi kjenner ikke til omfanget av slike tilfeller. Det går frem av NIBR-rapport 2011:28 at det er svært varierende i hvilken grad forvaltningsrevisjonsrapporter er kjent for fylkesmannen, og om de benyttes. En av årsakene til dette, blir oppgitt å være usikkerhet rundt, og varierende oppfattelse av, kvaliteten på forvaltningsrevisjonsarbeidet.

prosent av kontrollutvalgslederne som oppgir at overordnet analyse drøftes av kontrollutvalget når den er ferdig.

Figur 5-6: Involvering av kontrollutvalget i arbeidet med overordnet analyse. Prosent

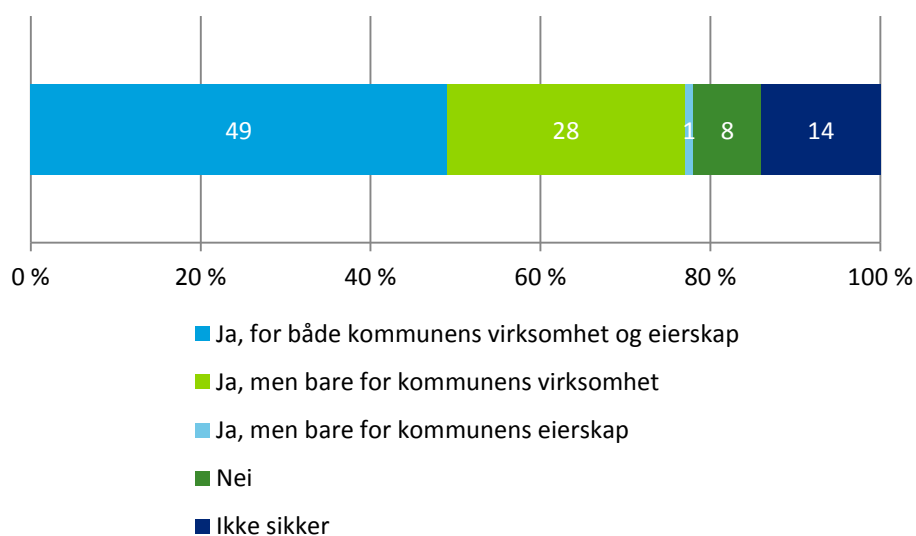


Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsleder, n=89

Involvering av kommunens administrasjon

Figur 5-7 viser at til sammen 78 prosent av rådmennene *er kjent med* at kontrollutvalget i kommunen har gjennomført en overordnet analyse enten for forvaltningsrevisjon eller selskapskontroll, eller for begge deler. Åtte prosent oppgir at kontrollutvalget i kommunen ikke har gjennomført overordnet analyse, mens de øvrige 14 prosent ikke er sikker. Siden det som nevnt over er til sammen 18 prosent av kontrollutvalgslederne som er usikker eller svarer at de ikke har gjort en analyse, er det rimelig å anta at det i flere av disse kommunene ikke er gjort en slik analyse.

Figur 5-7: Rådmannens kjennskap til om kontrollutvalget har gjennomført en overordnet analyse. Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til rådmenn, n=104

Nordlandsforskning gjorde i 2009 en kartlegging av forvaltningsrevisjon og selskapskontroll, der det også ble undersøkt hvem som trekkes med i arbeidet med overordnet analyse. Kartleggingen, som baserer seg på svarene til et utvalg av kontrollutvalgssekretariater, indikerer at et klart flertall alltid eller ofte involverte administrasjonssjefen med stab (88 prosent av sekretariatene).²⁵ Dette synes å være et relativt høyt anslag sammenlignet med hva vi finner i våre spørreundersøkelser.

Rådmennene som hadde kjennskap til overordnet analyse ble spurt om i hvilken grad administrasjonen ble involvert i arbeidet med analysen, og på hvilken måte de eventuelt ble involvert. 36 prosent av rådmennene svarer at administrasjonen i stor grad ble involvert (ingen oppgir svært stor grad), mens en like stor gruppe (37 prosent) svarer at de i verken stor eller liten grad ble involvert. Til sammen 27 prosent ble ikke involvert i det hele tatt (fem prosent) eller i (svært) liten grad (22 prosent). Få av rådmennene benyttet seg av fritekstfeltet for å utdype på hvilken måte administrasjonen ble involvert. Totalt ble det gitt 26 kommentarer, og et flertall av disse viser til at administrasjonen ble intervjuet eller deltok i spørreundersøkelse i regi av revisjonen som utarbeidet grunnlagsmateriale for kontrollutvalgets overordnede analyse(r). Noen av rådmennene viser til at de deltok i møte(r) sammen med kontrollutvalget, eller ble invitert til å gi muntlige/skriftlige innspill.

Både de rådmennene som oppga at de ble involvert og de som ikke ble involvert, ble stilt spørsmål om de opplevde involveringen som tilstrekkelig. Et klart flertall av rådmennene (63 prosent) oppgir at de i tilstrekkelig grad ble involvert i arbeidet med overordnet analyse. Samlet er det 27 prosent som ikke opplever å ha blitt tilstrekkelig involvert, mens ti prosent ikke er sikker. Samtlige av rådmennene som i stor grad ble involvert, opplever at involveringen var tilstrekkelig. Blant de som verken i stor eller liten grad ble involvert, svarer 60 prosent at de ble tilstrekkelig involvert, mens 23 prosent mener det ikke var tilstrekkelig involvering. De øvrige er usikre. Blant de som i liten grad ble involvert eller ikke involvert i det hele tatt, mener 15 prosent at involveringen var tilstrekkelig – noe som innebærer at de ikke mener det er behov for (særlig) involvering. 70 prosent er derimot av den oppfatning at administrasjonen ikke ble tilstrekkelig involvert.

Også gjennomgangen vi har gjort av utvalgte kommuner indikerer ulik grad av involvering av rådmannen i arbeidet med overordnet analyse. En rådmann peker på at administrasjonen gjerne skulle blitt mer involvert:

«Administrasjonen blir involvert i svært liten grad. Du sier det ligger analyser bak, det tviler jeg på. Min opplevelse er at det ikke ligger analyser til grunn, og at det er ganske tilfeldig hva som blir valgt. Man tar fingeren opp i luften og sier hva skal vi gjøre i år.» (Rådmann)

Betydningen av involvering av rådmannen i arbeidet med overordnet analyse vil vi også se nærmere på i kapittel syv. Der vi vil blant annet vise at rådmenn som i *høy grad blir involvert i overordnet analyse* i større grad opplever at forvaltningsrevisjoner fører til bedre internkontroll, og læring og forbedring i forvaltningen, enn rådmenn som i mindre grad blir involvert.

²⁵ Foruten om revisjonen (97 prosent), var det bare «administrasjonssjefen med stab» som over halvparten av sekretariatene svarte «ofte» og «alltid» på i Nordlandsforskningens kartlegging fra 2009.

5.2.4 Gjennomgang av overordnet analyse

Vi har gjennomgått overordnede analyser for syv utvalgte kommuner. I den første kommunen ble overordnet analyse for forvaltningsrevisjon gjennomført av revisjonen. Innledningsvis går det frem at analysen skal rettes mot hele kommunenes organisasjon og være på et overordnet nivå. Det fremholdes at omfang og detaljgrad er tilpasset kommunens budsjett og antatte behov for forvaltningsrevisjon. Risiko er i analysen definert som «sannsynligheten for at fastsatte mål ikke blir oppnådd og at uønskede hendelser inntreffer». Det blir ikke redegjort for hvordan risikobegrepet benyttes som analysekategori videre i dokumentet, og det blir heller ikke skilt mellom ulike nivå av risiko. Analysen bygger på data fra rådmannens arbeidsgruppe, KOSTRA, Fylkesmannens tilsyn med kommunen, revisors erfaring fra gjennomført revisjon, og intervju med gruppelederne for alle partiene. Tall fra KOSTRA er vektlagt i størst grad. Analysen identifiserer en rekke risikoområder innenfor hvert av kommunens tjenesteområder. Til sammen ble det avdekket 48 risikoområder. Risikoområdene er ikke prioritert eller markert for alvorlighetsgrad. Flere av risikoområdene er også overlappende og vil etter vår mening være naturlig å se på i sammenheng dersom de identifiseres som et prosjekt. Det anbefales i overordnet analyse at det gjennomføres en årlig ajourføring av plan for forvaltningsrevisjon, men det er ukjent om dette er gjort. Det er ikke utarbeidet en overordnet analyse for selskapskontroll.

I en annen kommune er overordnet analyse for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll gjennomført som en fasilitert diskusjonsprosess i regi av kontrollutvalget. Det blir vist til at ulike kilder ble lagt til grunn for kontrollutvalgets diskusjon, som for eksempel kommunale planer og rapporter, KOSTRA-tall, gjennomførte revisjonsprosjekter, evalueringer i andre kommuner, avisomtale, foranalyse av utvalgte områder, samt intervjuer med ordfører og rådmann. Revisjonen bidrog med å klargjøre noe av materialet for kontrollutvalget. Analysen ble ikke dokumentert i et eget dokument, men gjennom møteprotokoller og en kort beskrivelse i plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll (samme dokument). For hvert område som foreslås i planen går det frem hvilke risikoforhold som er vektlagt. For forvaltningsrevisjon er det pekt på seks prioriterte områder og sju uprioriterte områder. For selskapskontroll blir det pekt på risikomomenter knyttet til eierstyringen i kommunen og to av selskapene som kommunen har eierskap i.

I en tredje kommune er overordnet analyse gjennomført av en ekstern aktør etter en anbudskonkurranse. Analysen er dokumentert i et eget dokument som inneholder de identifiserte områdene for forvaltningsrevisjon. Kildene som er benyttet er møter med stab og enhetsledere, politiske gruppeledere, kontrollutvalgsmedlemmer og -sekretær. I dokumentet er det presentert ni prioriterte områder for forvaltningsrevisjon, og ti uprioriterte områder. Det fremgår ikke i hvilken grad en systematisk har gått igjennom alle kommunens tjenesteområder eller ikke. De ni prioriterte områdene er de samme som fremgår av plan for forvaltningsrevisjon. Overordnet analyse for selskapskontroll er gjennomført av revisjonen, og er basert på en gjennomgang av selskap kommunen har eierskap i. Det er ikke mottatt innspill fra politisk eller administrativt nivå i kommunen. Det blir i analysen pekt på noen utvalgte selskap det kan være hensiktsmessig å gjennomføre eierskapskontroll av.

I en fjerde kommune er overordnet analyse for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll gjennomført av revisjonen. Analysen er basert på KOSTRA-tall, møter med rådmann og ordfører, samt innspill fra tidligere kontrollutvalg og formannskap. I tillegg er økonomiplan, årsrapporter, tilsynsrapporter og annen statistikk lagt til grunn. Det er utarbeidet et eget

dokument hvor overordnet analyse for forvaltningsrevisjon presenteres. Risiko er definert som «en vurdering av sannsynligheten for at en uønsket hendelse skal inntreffe og hva som vil være konsekvensen av at denne hendelsen inntraff». Analysen tar utgangspunkt i kommunelovens formålsparagraf og ser om kommunes virksomhet tilfredsstillende til et funksjonsdyktig kommunalt folkestyre, rasjonell og effektiv forvaltning, bærekraftig utvikling og en tillitsskapende forvaltning med høy etisk standard. I dokumentet blir sentrale områder i kommunen beskrevet. «Risikoen» er nevnt underveis i teksten, men fremgår ikke som egne punkt. Risikobegrepet blir heller ikke systematisk fulgt opp i forhold til definisjonen som ble presentert innledningsvis i dokumentet. Det blir vist til at noen av risikoene som er identifisert er foreslått som forvaltningsrevisjonsprosjekt i forslag til plan for forvaltningsrevisjon, men det fremgår ikke i dokumentet hvilke risikoer dette er. Det blir vist til at det i tillegg er identifisert risiko på fem områder (åpenhet, behandling av fakturaer ved samhandlingsreformen, sosialtjenesten, miljø, HMS). Overordnet analyse av selskapskontroll fremgår av plan for selskapskontroll. Der blir kriterier for risiko og vesentlighetsvurdering presentert, og vurderingene av de enkelte selskap ligger som vedlegg til plan for selskapskontroll. Det foreslås å gjennomføre eierskapskontroller av fire selskap.

I en femte kommune er overordnet analyse for forvaltningsrevisjon gjennomført av revisjonen. Det er utarbeidet et eget dokument basert på intervju med rådmann og noen utvalgte nøkkelpersoner, kontrollutvalgets arbeid, revisjonens kunnskap og erfaring, samt KOSTRA. Innledningsvis vises det til COSO for å definere et rammeverk for risikovurderingene. Det blir opplyst at overordnet analyse tar utgangspunkt i dette rammeverket og at:

«Rammeverket tar utgangspunkt i at alle virksomheter har mål som de ønsker å oppnå. En risikovurdering tar derfor utgangspunkt i virksomhetens mål. Ulike risikofaktorer kan true måloppnåelse. Disse risikofaktorer kan listes opp for hvert mål, og deretter kan det foretas en

- *Vurdering av sannsynlighet for at risikoen skal inntreffe*
- *Vurdering av konsekvens dersom risikoen inntreffer.»*

Dokumentet presenterte sentrale tema for tjenesteområder i kommunen. Selve analysen diskuterer i liten grad risikoforhold i kommunen i forhold til det rammeverket som ble presentert, men gir innspill til aktuelle tema for forvaltningsrevisjon. I sammenfatningen av analysen blir det presentert til sammen ti områder som kan være aktuelle. I tillegg er det også flere andre tema som blir trukket frem underveis i analysen. Kontrollutvalget har ikke gjennomført overordnet analyse som grunnlag for plan for selskapskontroll.

I en sjette kommune gjennomfører kontrollutvalgssekretæren en årlig overordnet analyse for forvaltningsrevisjon. Analysen dokumenteres i et eget dokument. Siste overordnet analyse inkluderer blant annet spørreundersøkelse til politikerne, KOSTRA-data, gjennomgang av årsrapport, rådmannens framlegg til økonomiplan/budsjett, innspill fra ledere og kvalitetsplan. Analysen gjennomgår tjenesteområdene og gjør en vurdering av mulige forvaltningsrevisjonsprosjekt basert på informasjon fra de utvalgte datakildene. Begrepene risiko og vesentlighet blir ikke benyttet. Analysen har fokus på å identifisere områder hvor det er utfordringer med hensyn til måloppnåelse, etterlevelse av regelverk, vedtak, planer, eller har særlige utfordringer knyttet til økonomi, effektivitet, produktivitet og virkninger. Det fremgår ikke tydelig av analysen hvordan risiko vurderes. I analysedokumentet

foreligger det heller ikke en oppsummering av identifiserte områder eller risikoer. Kommunen gjennomførte en overordnet analyse for selskapskontroll i 2013.

I den syvende kommunen utarbeider revisjonen overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon som legges frem for kommunestyret i starten av hver valgperiode. I analysedokumentet fremgår sentrale kriterier for vurdering av risiko og vesentlighet. Revisjonen benytter ulike kilder i arbeidet med overordnet analyse. Revisor er blant annet tilstede i kommunestyrets møter og gjennomgår dokumenter fra kommunestyret og de ulike komiteene, særlig kommuneplan, budsjett og økonomiplan. Informasjon fra disse kildene står sammen med innspill fra kontrollutvalget, regnskap, revisjonsberetninger og erfaringer fra siste regnskapsrevisjon, og tidligere forvaltningsrevisjon. Overordnet analyse og planen er svært overordnet og definerer noen fokusområder som forvaltningsrevisjonen skal konsentrere seg om i denne valgperioden. Videre blir det presisert at «Kontrollutvalget gis fullmakt til å foreta de nærmere prioriteringer av forvaltningsrevisjonen, herunder vedta de enkelte undersøkelser, om nødvendig også på andre områder.»

Samme prosess gjennomføres for selskapskontroll. Det skal gjennomføres eierskapskontroll i et utvalg selskaper. Selskaper som er tillagt et samfunnsmessig ansvar i tillegg til rent forretningsmessig drift, skal bli prioritert.

Revisjonen utarbeider halvårsplaner på bakgrunn av disse overordnede temaene. I disse halvårlige planene blir konkrete prosjekter foreslått både for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. De halvårlige planene blir ikke sendt videre til kommunestyret. Som grunnlag for de halvårlige planene benyttes flere kilder, og flere aktører fra administrativ ledelse i kommunen og fra politisk ledelse involveres. I tillegg gjennomgås møteprotokoller. Kontrollutvalget blir også invitert til å komme med sine innspill til planene. Det blir vist til at det kommer svært mange ideer fra kontrollutvalget sammenlignet med 5-7 år tilbake. Det går også frem av intervju at det har blitt et økt engasjement fra andre folkevalgte de siste årene, herunder flere innspill til planene. Revisjonen har også møte hvert år med alle virksomhetene for å få vurdering av risiko.

Gjennomgangen over viser at selv om de aller fleste kontrollutvalg gjennomfører overordnet analyse, så er det betydelig variasjon men hensyn til hvem som utfører analysen, hvilke data den bygger på, omfanget av analysen, og i hvilken grad risiko- og vesentlighetsvurderinger blir lagt til grunn på en systematisk måte. Det er også klare fellestrekk ved at mange benytter seg av KOSTRA-data, budsjett/økonomiplan og intervjuer med rådmann og utvalgte politikere. Dette gikk også frem av spørreundersøkelsen til kontrollutvalgsledere (se også 5.2.3). Samtidig viser vår kvalitative gjennomgang at mens noen analyser er tydelige på at de gjør en risikokartlegging, er andre analyser mer fokusert på det de refererer til som «områder for forvaltningsrevisjon» uten at risiko- og vesentlighetsbetraktninger er tydelige. En av kontrollutvalgssektørene uttrykker at:

«Jeg er usikker på om overordnet analyse gir en god oversikt over risikoer. Analysen gir ikke i dag så veldig god informasjon på alle områder, men ok basert på den kjennskapen revisjonen hadde. Det er imidlertid ikke lett å lese hvorfor prioriteringen er som den er, særlig hvorfor noe ikke er tatt med. Overordnet analyse trenger derfor bedre skriftlighet og tydelighet.»

I kontrollutvalgsforskriften går det frem at planene for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll skal baseres på «en overordnet analyse av kommunens eller

fylkeskommunens virksomhet ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for forvaltningsrevisjon på de ulike sektorer og virksomheter». Etter vår vurdering viser gjennomgangen at det for mange kontrollutvalg har vært utfordrende å utarbeide en slik risiko- og vesentlighetsanalyse. På den ene side kan det se ut til at det er vanskelig å finne en god metode for hvordan en kan analysere risiko og vesentlighet, og for det andre blir det også stilt spørsmål ved hvor omfangsrik analysen skal være i forhold til at en skal identifisere noen utvalgte prosjekter. Omfanget av analysene varierer, noe som vi også fikk klare indikasjoner på fra spørreundersøkelsen til kontrollutvalgsledere (se også 5.2.1). Den kvalitative gjennomgangen viser at mens analysen i noen tilfeller tar sikte på å gi en overordnet vurdering av risiko for alle kommunens tjenesteområder, begrenser andre analyser seg til å kun presentere de områder som en mener det er hensiktsmessig og realistisk å gjennomføre forvaltningsrevisjon av. I følge sekretæren for et av kontrollutvalgene gjennomførte utvalget en mer avgrenset og muntlig prosess fordi de oppfattet det som mindre arbeidskrevende og omfattende enn det som det legges opp til for eksempel i veiledere og Kontrollutvalgsboken:

«Kontrollutvalget har verken interesse eller ressurser til å gjennomføre overordnet analyse på denne måten (som beskrevet i veileder), og la derfor opp til en enklere prosess.» (Kontrollutvalgssekretær)

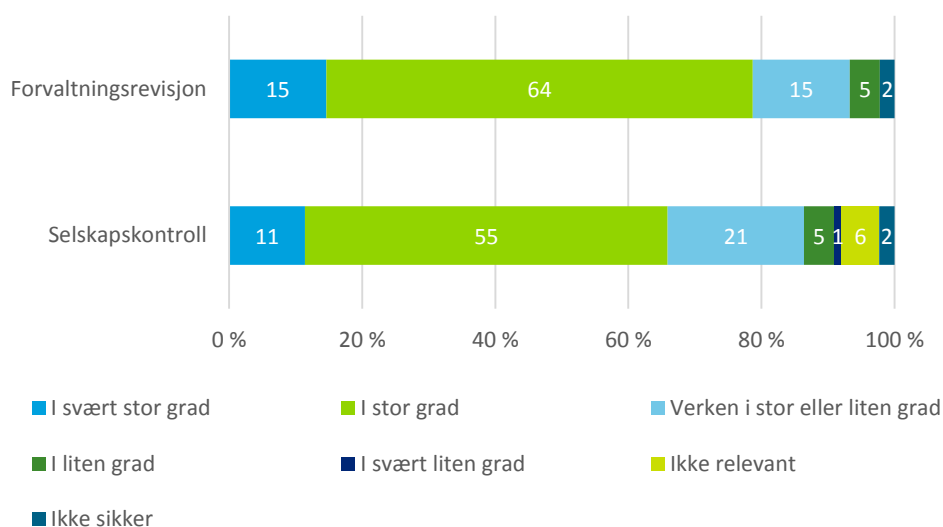
Til tross for at den kvalitative gjennomgangen her begrenser seg til syv utvalgte kommuner, er det samtidig interessant at overordnet analyse i mange av disse kommunene vektlegger måloppnåelse, tjenestekvalitet og produktivitetsvurderinger for å definere hvilke områder som vil være aktuelle for forvaltningsrevisjon. Likevel finner vi i kapittel seks at regelletterlevelse er hovedfokus ved den faktiske gjennomføringen av forvaltningsrevisjoner.

5.3 Plan for selskapskontroll og plan for forvaltningsrevisjon

5.3.1 Bruk av overordnet analyse i planarbeidet

Av de kontrollutvalgene som har gjennomført en overordnet analyse, er det 79 prosent av kontrollutvalgslederne som opplever at analysen i svært stor/stor grad gir tilstrekkelige informasjon til å velge ut og prioritere forvaltningsrevisjoner. Seks prosent av kontrollutvalgslederne mener at analysen i svært liten/liten grad gir tilstrekkelig informasjon til å velge ut og prioritere forvaltningsrevisjoner. De øvrige er nøytrale. Tilsvarende er det 65 prosent av kontrollutvalgslederne som opplever at analysen i svært stor/stor grad gir tilstrekkelig informasjon til å velge ut og prioritere selskapskontroller. Her er det fem prosent som svarer i svært liten/liten grad, mens de øvrige er nøytrale.

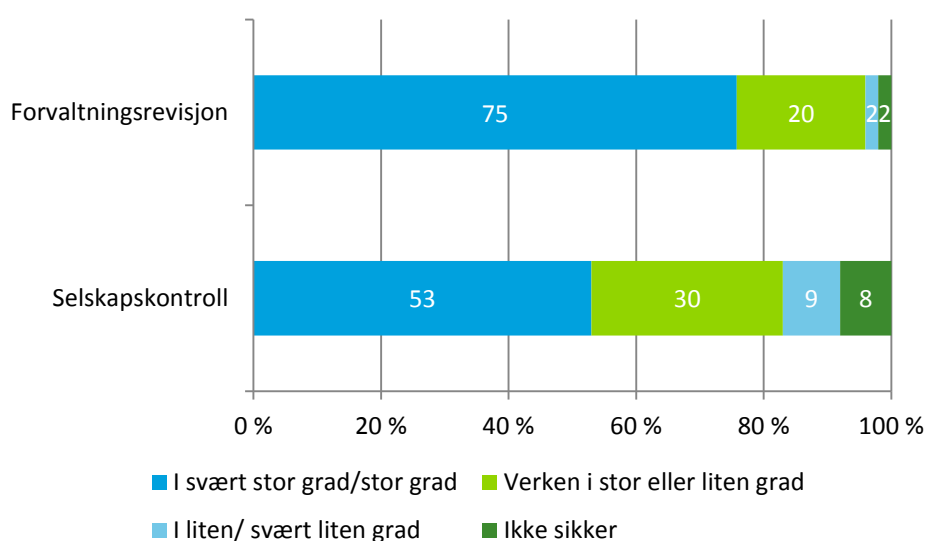
Figur 5-8: I hvilken grad er overordnet analyse tilstrekkelig til å prioritere prosjekter. Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=88-89.

Kontrollutvalgslederne som er kjent med at utvalget har gjort en eller flere overordnede analyser, fikk spørsmål om i hvilken grad planene for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll ble utarbeidet med bakgrunn i risikoforhold avdekket i analysen(e). 75 prosent svarer at plan for forvaltningsrevisjon i svært stor / stor grad ble utarbeidet med bakgrunn i risikoforhold avdekket i overordnet analyse, mens 53 prosent svarer det samme når det gjelder plan for selskapskontroll. Her er det også flere som svarer i svært liten / liten grad (ni prosent) enn det er for plan for forvaltningsrevisjon (to prosent). Svarene er likevel etter vår vurdering et uttrykk for at de overordnede analysene er et godt verktøy i arbeidet med plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll.

Figur 5-9: I hvilken grad planene ble utarbeidet med bakgrunn i risikoforhold avdekket i overordnet analyse. Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n = 87-89.

Samlet var det åtte kontrollutvalgsledere²⁶ som oppgav at det var manglende samsvar mellom overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon og/eller plan for selskapskontroll. Disse åtte respondentene fikk anledning til å utdype bakgrunnen for dette, noe fem av dem benyttet seg av. To av respondentene viste til at kvaliteten på overordnet analyse ikke var tilstrekkelig, to viste til at kommunen hadde få selskap, mens den siste viste til at kommunen er liten og oversiktlig.

I gjennomgangen av de syv utvalgte kommunene finner vi at plan for forvaltningsrevisjon i alle disse kommunen bygger på informasjon som fremkommer i den overordnede analysen. Når det gjelder selskapskontroll ble det i flere av tilfellene ikke utarbeidet en overordnet analyse. Dette ser vi nærmere på i pkt. 5.3.2 under.

5.3.2 Utarbeidelse av plan for forvaltningsrevisjon og plan for selskapskontroll

Våre spørreundersøkelser indikerer at de fleste kontrollutvalg har en plan for forvaltningsrevisjon, og at en slik plan utarbeides hver valgperiode. 98 prosent av sekretariatene svarer at alle deres kommuner har en plan for forvaltningsrevisjon, mens de resterende to prosentene (ett sekretariat) svarer at flertallet av kontrollutvalgene har en slik plan. Det aktuelle sekretariatet har ansvar for mer enn ti kontrollutvalg, men ettersom også dette sekretariatet svarer at flertallet har en plan er det trolig bare en håndfull kontrollutvalg som ikke har en plan for forvaltningsrevisjon. Blant kontrollutvalgslederne er det 96 prosent som svarer at de har en plan for forvaltningsrevisjon. Rundt en tredjedel av disse utarbeider en plan som gjelder for hele fireårsperioden, mens rundt to tredjedeler i tillegg har en rullering/revisjon av planen underveis i perioden.²⁷ Tre prosent svarer at de ikke har en plan for forvaltningsrevisjon, mens en prosent er usikker.²⁸

Når det gjelder plan for selskapskontroll svarer 91 prosent av sekretariatene at alle deres kontrollutvalg har en slik plan. I tillegg svarer rundt fire prosent at «noen» av kontrollutvalgene har en slik plan. De resterende sekretariatene, som til sammen representerer 18 kontrollutvalg, svarer at deres kontrollutvalg ikke har utarbeidet en plan for selskapskontroll. Sekretariatene som svarer at «noen» av utvalgene har en plan, representerer til sammen 15 kommuner. Dersom vi legger til grunn at halvparten av disse kommunene har en plan, og at fordelingen er om lag lik blant de sekretariatene som ikke har besvart undersøkelsen (representerer syv prosent av kontrollutvalgene), kan vi anslå at det er rundt seks prosent av kontrollutvalgene som ikke har en plan for selskapskontroll. Det er imidlertid knyttet noe usikkerhet til dette estimatet. 15 prosent av kontrollutvalgslederne svarer at de ikke har en plan for selskapskontroll.²⁹ En mulig forklaring på dette kan være at enkelte kontrollutvalg har en plan for selskapskontroll uten at de er klar over at de har en slik plan.³⁰

Av de som oppgir at de har en plan, svarer drøyt halvparten (53 prosent) at denne både utarbeides hver valgperiode og at den rulleres underveis i perioden. 34 prosent oppgir at planen utarbeides én gang i perioden. En prosent er ikke sikker på hvor ofte planen

²⁶ Fem av disse kommer fra små kommuner, en fra en mellomstor kommune, og to fra store kommuner.

²⁷ To av kontrollutvalgslederne som oppgir at de har en plan for forvaltningsrevisjon har ikke utarbeidet den i inneværende periode. Dette utgjør under to prosent. En kontrollutvalgsleder er ikke sikker på om planen blir behandlet en eller to ganger i fireårsperioden.

²⁸ Totalt er det tre kontrollutvalg som sier at de ikke har en plan for forvaltningsrevisjon. To av disse representerer kommuner med mindre enn 5000 innbyggere, mens én har representerer en kommune mellom 10 000 og 14 999 innbyggere. Også den ene kontrollutvalgslederen som ikke er sikker kommer fra en kommune med mindre enn 5000 innbyggere.

²⁹ Det er i tillegg seks prosent av kontrollutvalgslederne som ikke er sikker på om de har en plan for selskapskontroll, og det er følgelig bare 79 prosent som oppgir at de har en gjeldende plan.

³⁰ En annen mulig forklaring er at sekretariatene overvurderer hvor mange av deres kontrollutvalg som har utarbeidet en plan.

utarbeides. De resterende svarer at planen ikke er utarbeidet i inneværende periode, at den utarbeides sjeldnere enn hver fireårsperiode, eller at de ikke er sikker på hvor ofte den utarbeides.

Vi har gjennomgått plan for forvaltningsrevisjon og plan for selskapskontroll i syv utvalgte kommuner. I den første kommunen ble det identifisert 48 risikoområder i overordnet analyse. Av disse velger kontrollutvalget å sette opp to prosjekter som hovedprioritet denne perioden i *plan for forvaltningsrevisjon*. I tillegg går det frem at utvalget vil velge to prosjekter blant fire uprioriterte prosjekter som er satt opp i planen. Dette ville ha gitt kontrollutvalget ett forvaltningsrevisjonsprosjekt i året. Det blir presisert i planen at kontrollutvalget ved utvelging av prosjekt må vurdere hvilket av disse prosjektene som vil ha størst nytte for kommunen og bidra til best læringseffekt. I *plan for selskapskontroll* fremgår det at det skal gjennomføres en obligatorisk eierskapskontroll i løpet av perioden. Planene har i liten grad blitt gjennomført - det øverste prioriterte forvaltningsrevisjonsprosjektet ble gjennomført siste halvdel av 2014. Ellers har det ikke blitt gjennomført prosjekter i denne valgperioden.

I en annen kommune, hvor overordnet analyse ble gjennomført som et prosessmøte, er det i plan for forvaltningsrevisjon satt opp seks prioriterte prosjekter og syv uprioriterte prosjekter for perioden. I plan for selskapskontroll er det satt opp tre prosjekter, ett som gjelder eierstyring og to selskapskontroller av selskaper kommunen har eierskap i. I 2012 ble det ikke gjennomført forvaltningsrevisjon i denne kommunen. I 2013 ble det gjennomført en forvaltningsrevisjon som ikke sto på planen, men som var en større mediesak både i lokale og nasjonale medier. I tillegg ble det bestilt et prosjekt på slutten av 2013 som sto blant de prioriterte prosjektene i plan for forvaltningsrevisjon. Det ble lagt opp til at dette prosjektet skulle deles i to rapporter for levering i 2014. Når det gjelder selskapskontroll er det gjennomført to prosjekter i samarbeid med andre eierkommuner. Begge prosjektene er knyttet til ett av de selskapene som står i plan for selskapskontroll.

I den tredje kommunen er det presentert ni prioriterte og ti uprioriterte områder for forvaltningsrevisjon i overordnet analyse. De ni prioriterte områdene er de samme som fremgår av plan for forvaltningsrevisjon. Prosjektet som står øverst på listen i planen er levert til kontrollutvalget i 2013. Det andre prosjektet i planen ble levert til kontrollutvalget i slutten av 2014. I samme møte ble det bestilt et prosjekt for levering i 2015 (blant de uprioriterte prosjektene). Øverst på plan for selskapskontroll var det satt opp et prosjekt vedrørende eierstyringen til kommunen. Denne selskapskontrollen ble levert til kontrollutvalget i 2014. I tillegg var det i planen foreslått eierkontroller av flere selskap.

I den fjerde kommunen er det foreslått seks prosjekter i plan for forvaltningsrevisjon. Det blir uttrykt at dette er like mange prosjekt som det er forventet at det vil bli gjennomført i perioden. To av prosjektene er gjennomført og ett er for tiden i bestilling. Alle tre prosjekter er fra listen over de seks prioriterte prosjektene. I tillegg er det gjennomført en høring i 2013. I plan for selskapskontroll blir det foreslått eierskapskontroll i 4 selskap som kommunen har eierskap i. Det ble bestilt en selskapskontroll i 2012 som ble levert i 2013. Det ble ikke bestilt ytterligere selskapskontroller i 2013.

I den femte kommunen ble det definert ti prioriterte områder i plan for forvaltningsrevisjon. Det blir i planen presisert at dette er flere prosjekter enn det er ressurser til å gjennomføre. I innstillingen til kommunestyret ble det valgt ut tre prosjekter som skulle prioriteres. I 2012 ble det ikke gjennomført forvaltningsrevisjon. I 2013 ble de to prosjektene som var øverst prioritert bestilt. I 2014 ble planen rullert og et nytt prosjekt prioritert. Dette prosjektet skal bestilles i 2014. I plan for selskapskontroll blir det foreslått å gjennomføre selskapskontroller av samtlige aksjeselskap og interkommunale selskap som er omfattet av § 80 i kommuneloven. Det fremgår av status 23.1.2014 at dette vil gjennomføres i 2014 og 2015 med unntak av ett selskap.

I den sjette og sjuende kommunen som er gjennomgått gjennomføres det henholdsvis årlige og halvårslige oppdateringer av overordnede analyser og plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Begge disse kommunene har et større omfang av forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller enn de andre som er beskrevet (den ene kommunen gjennomfører et tosifret antall prosjekter i året, mens den andre gjennomfører fire i året). I begge disse kommunene ser vi at både plan for forvaltningsrevisjon og plan for selskapskontroll i hovedsak er fulgt opp.

Gjennomgangen av de utvalgte kommunene viser at valg av både forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller i all hovedsak er forankret i planarbeidet. Dette fremgår også av spørreundersøkelsen til kontrollutvalgsledere som vi omtaler nærmere i avsnitt 5.3.4. Ikke alle kommunene har gjennomført forvaltningsrevisjon årlig. For noen kommuner ser vi at det i 2012, når utvalget arbeidet med overordnet analyse og planene, ikke ble gjennomført forvaltningsrevisjoner eller selskapskontroller. Det er også variasjon mellom kommunen med hensyn til hvor mange prosjekter som blir forslått i planene og hvor mange som gjennomføres. Det er naturlig at det varierer fra kommune til kommune hvor mange prosjekter som forslås. Dette kan avhenge både av kommunens størrelse, budsjett, risikovurderinger, kapasitet hos revisjonen mv.

Selv om de aller flest prosjekter er forankret i planene, ser vi at det gjennomgående er satt opp flere risikoområder eller mulige prosjekter enn det som kontrollutvalget faktisk gjennomfører. I noen planer presiserer kontrollutvalget at det er satt opp flere prosjekter enn det er realistisk å gjennomføre. I flere planer skilles det også mellom prioriterte og uprioriterte prosjekter, for å synliggjøre at det er identifisert flere prosjekter enn det kontrollutvalget har mulighet til å prioritere. Dette gir kontrollutvalget et handlingsrom dersom det er behov for å gjøre nye prioriteringer av prosjekter. Samtidig kan det gi kommunestyret god informasjon om hvilke prosjekter som kunne vært aktuelle, og det kan gi administrasjonen innspill til hvilke områder de kan vurdere i sin internkontroll. Det kan også gi kontrollutvalget innspill til risikoområder som utvalget kan følge opp på andre måter enn gjennom forvaltningsrevisjon eller selskapskontroll. Dette ser vi nærmer på under pkt. 5.4.

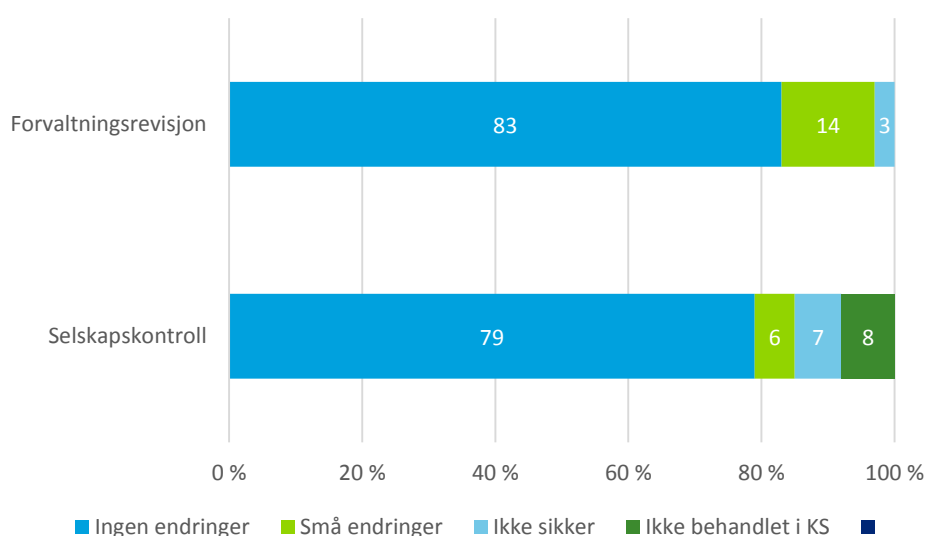
5.3.3 Behandling i kommunestyret

Plan for forvaltningsrevisjon og plan for selskapskontroll skal vedtas av kommunestyret (jf. kontrollutvalgsforskriften §§ 10 og 13). Av de kontrollutvalgene som har en plan for forvaltningsrevisjon og/eller plan for selskapskontroll, er det henholdsvis 95 prosent som har behandlet plan for forvaltningsrevisjon og 81 prosent som har behandlet plan for selskapskontroll i kommunestyret. I tillegg er henholdsvis tre og syv prosent «ikke sikker». Rundt to tredjedeler av de som har gjennomført overordnet analyse la frem denne for kommunestyret samtidig med behandlingen av planen/planene. Spørreundersøkelsen til

sekretariatene bekrefter at det er vanlig å behandle planene i kommunestyret. Bare ett sekretariat med ansvar for ett kontrollutvalg svarer at planene ikke blir behandlet i kommunestyret. I tillegg er det henholdsvis ett sekretariat som svarer at *noen* av utvalgene behandler planene i kommunestyret, og tre sekretariat som svarer at *de fleste* utvalgene gjør dette.

Det er henholdsvis 83 og 79 prosent som svarer at kommunestyret ikke gjorde noen endringer når de behandlet plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Det er ingen av kontrollutvalgene som oppgir at kommunestyret gjorde store endringer når de behandlet planen/planene, men rundt 14 prosent av kontrollutvalgslederne sier det ble gjort små endringer i plan for forvaltningsrevisjon og seks prosent sier det ble gjort små endringer i plan for selskapskontroll. De øvrige er ikke sikker. En gjennomgang av hvilke endringer som ble gjort viser at kommunestyrene som gjorde endringer typisk la til et prosjekt, endret rekkefølge eller gjorde en presisering. Det var ingen av kontrollutvalgslederne som svarte at kommunestyret hadde fjernet prosjekt fra planen.

Figur 5-10: Gjør kommunestyrene endringer i plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll? Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=100-103

Bildet bekreftes av spørreundersøkelsen til sekretariatene. Det er ingen som svarer at det er vanlig eller svært vanlig at det gjøres store endringer i plan for forvaltningsrevisjon når planen behandles i kommunestyret, og bare to sekretariater sier at det er (svært) vanlig med små endringer. Derimot svarer 74 prosent at det er svært vanlig eller vanlig at det *ikke* gjøres endringer i planen. Når det gjelder selskapskontroll er det ett sekretariat som svarer at det er vanlig med store endringer, mens et annet svarer at det er vanlig med mindre endringer. 79 prosent svarer at det er svært vanlig eller vanlig at det *ikke* gjøres endringer i planen. Det synes følgelig som det er mest vanlig for kommunestyrene å vedta planene slik de foreslås fra kontrollutvalget.

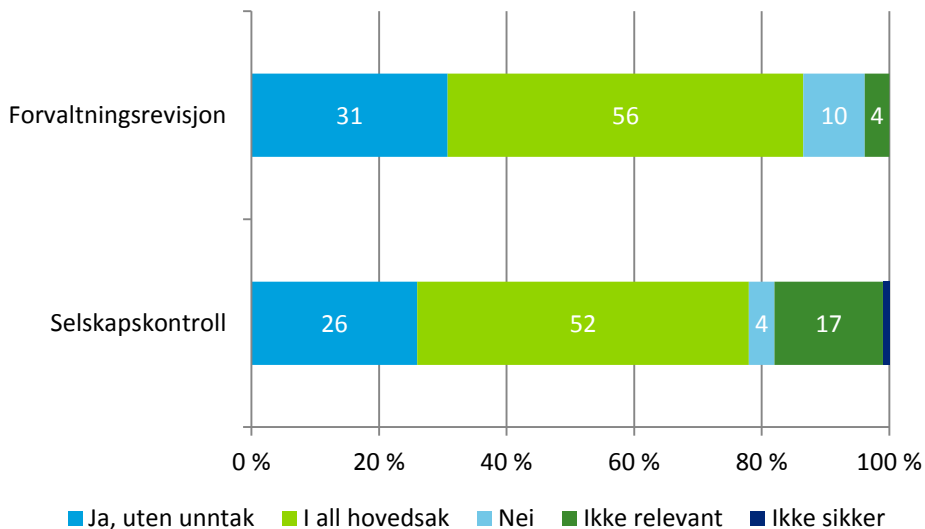
5.3.4 Følges planene?

Dersom kontrollutvalget skal kunne gjøre endringer i planene i perioden må kommunestyret gi kontrollutvalget mandat til dette. Dette gjøres vanligvis ved å legge inn en presisering om at kontrollutvalget har et slikt mandat enten i selve planen eller i innstillingen til kommunestyret som er knyttet til planen.

Rundt åtte prosent av kontrollutvalgslederne oppgir at de verken har mandat til å gjøre endringer i prioritering i plan for forvaltningsrevisjon eller selskapskontroll. Rundt fem prosent har myndighet til å endre i en av planene, mens 81 prosent har myndighet til å gjøre endringer i begge planer. De øvrige er ikke sikker.

Av figur 5-11 går det frem at de aller fleste kontrollutvalg følger prioriteringsrekkefølgen som er satt i planene, enten uten unntak eller i all hovedsak. Dette samsvarer med den kvalitative gjennomgangen av planene i et utvalg kommuner (se 5.3.2). 31 prosent svarer at prioriteringsrekkefølgen i plan for forvaltningsrevisjon er fulgt uten unntak, mens 56 prosent svarer at rekkefølgen er fulgt i all hovedsak. Tilsvarende er det 26 prosent som svarer at prioriteringsrekkefølgen i plan for selskapskontroll er fulgt uten unntak, mens 52 prosent svarer at rekkefølgen er fulgt i all hovedsak. Her er det også 17 prosent som svarer «ikke relevant», trolig fordi det ikke er gjennomført selskapskontroller (eller ikke er laget en plan) i inneværende periode.

Figur 5-11: Om prioriteringsrekkefølgen som er satt i planene er fulgt i inneværende periode. Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=100-104.

Det er altså ti prosent av kontrollutvalgene som ikke har fulgt plan for forvaltningsrevisjon, og fire prosent som ikke har fulgt plan for selskapskontroll i det hele tatt. Det store flertallet har uten unntak eller i all hovedsak fulgt planene.

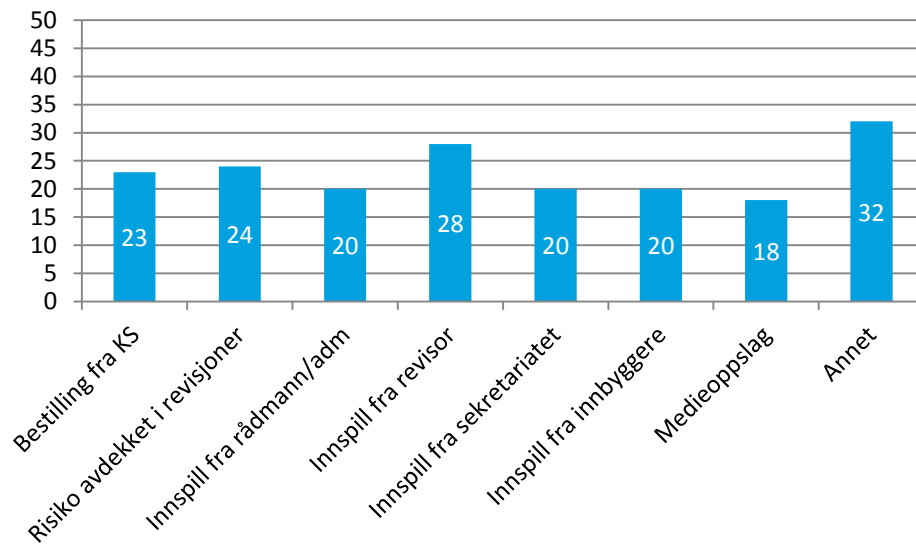
Flere sekretærer vi har intervjuet peker på at avvik fra planene, eller endringer av planene, ikke nødvendigvis er noe negativt. Det blir vist til at dette ofte vil være en indikasjon på at kontrollutvalget kontinuerlig vurderer risikoforhold i kommunen, og følgelig derfor ivaretar rollen sin på en god måte:

«Forvaltningsrevisjon er kontrollutvalgets viktigste verktøy. Det hender at utvalget vil omprioritere, og planene er ikke statiske. Minst en gang i året blir det diskutert prioritering.» (Kontrollutvalgssekretær)

«Planen ligger fast i perioden, men følges ikke slavisk. Den fungerer mer veiledende.» (Kontrollutvalgssekretær)

Lederne for kontrollutvalgene som svarer at de ikke har fulgt planene, eller bare i all hovedsak har fulgt planene, ble stilt spørsmål om bakgrunnen for at prioriteringsrekkefølgen som var satt i planene ikke ble/blir fulgt. Svarene fremgår av figur 5-12. 28 prosent svarer at dette skyldes innspill fra revisor, mens 24 prosent svarer at bakgrunnen har vært risiko avdekket i andre revisjoner. 23 prosent oppgir at det skyldes bestillinger fra kommunestyret, mens 20 prosent svarer henholdsvis innspill fra sekretariatet og/eller innspill fra innbyggere i kommunen. 18 prosent oppgir medieoppslag som en forklaring. En tredjedel av kontrollutvalgslederne svarer også «annet», men bare halvparten av dem spesifiserer nærmere hva som legges i dette. Her vises det blant annet til endrede forutsetninger eller risikovurderinger i kontrollutvalget, eller at det ikke ble mulig å få til ønsket samarbeid med andre kommuner.

Figur 5-12: Årsaker til at prioriteringsrekkefølgen i planene ikke blir fulgt. Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=71

Til sammen 21 prosent av alle kontrollutvalgslederne oppgir at kommunestyret i løpet av inneværende periode har kommet med direktebestillinger av forvaltningsrevisjon. Her synes det å være en forskjell mellom svarene til kontrollutvalgslederne og sekretariatene, ettersom det bare er to sekretariat som oppgir at det er vanlig at kommunestyrene kommer med direktebestillinger på forvaltningsrevisjoner og/eller selskapskontroll. Samtidig oppgir over halvparten av sekretariatene at det forekommer at det skjer. Det er færre (fem prosent) som oppgir at kommunestyret i inneværende periode har kommet med direktebestillinger på selskapskontroll. Det at kommunestyret kommer med direktebestillinger kan være et uttrykk for at de anerkjenner forvaltningsrevisjon som et viktig kontrollverktøy. 42 prosent av kontrollutvalgslederne oppgir at kommunestyret helt (29 prosent) eller delvis (13 prosent) gav kontrollutvalget tilleggsbevilgninger som følge av bestillingen fra kommunestyret.

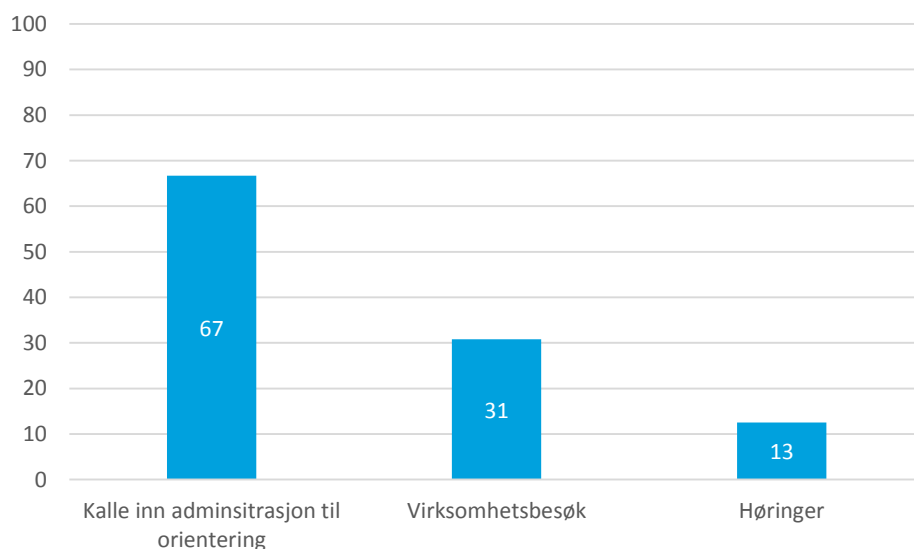
5.4 Benyttes overordnet analyse til andre kontrollaktiviteter?

Som vist tidligere i dette kapitlet vil en overordnet analyse der en gjennomgår risikoforhold i forvaltningen gjerne avdekke flere forhold som det er knyttet risiko til, enn det kontrollutvalget har budsjett til å gjennomføre forvaltningsrevisjon eller selskapskontroll av. Det var derfor interessant å undersøke i hvilken grad overordnet analyse blir brukt utover det å utarbeide plan for forvaltningsrevisjon og plan for selskapskontroll.

5.4.1 Kontrollutvalgets bruk av overordnet analyse

Som det fremgår av figuren under benytter et flertall av kontrollutvalgene overordnet analyse til andre kontrollaktiviteter. Det er riktignok rundt 28 prosent av kontrollutvalgene som svarer at de ikke benytter overordnet analyse til andre aktiviteter. Av figur 5-13 går det frem at to tredjedeler av kontrollutvalgslederne oppgir at de har benyttet overordnet analyse som grunnlag for å kalle inn administrasjonen til orienteringer. Likeens er det rundt en tredjedel av kontrollutvalgslederne som benyttet overordnet analyse til å foreta virksomhetsbesøk.

Figur 5-13: Benyttes overordnet analyse til andre kontrollaktiviteter? Prosent



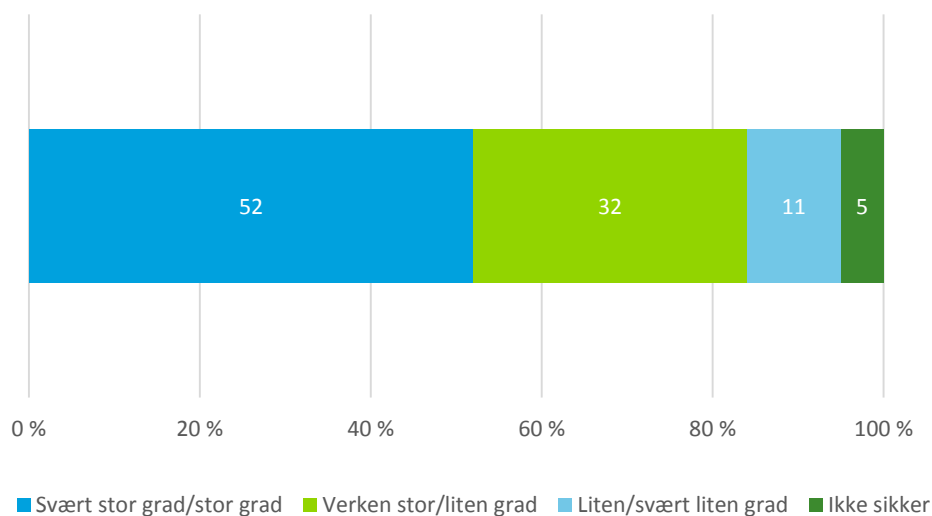
Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere n=72 til 87.

Spørreundersøkelsen indikerer videre at 13 prosent av kontrollutvalgene har benyttet overordnet analyse til å gjennomføre høringer. Som vi vil vise i kapittel åtte, er dette trolig et høyt anslag, og trolig er det langt færre som faktisk har gjennomført høringer. Det er også færre kontrollutvalgsledere som har besvart dette spørsmålet (72) enn det er som har besvart spørsmål om orienteringer og virksomhetsbesøk (87). Det er ikke signifikante forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse når det gjelder å benytte overordnet analyse til andre kontrollaktiviteter enn forvaltningsrevisjon og selskapskontroll.

5.4.2 Administrasjonen bruk av overordnet analyse i kommunens internkontroll

Drøyt halvparten (52 prosent) av rådmennene med kjennskap til overordnet analyse, mener at den gir en god oversikt over risikoområdene i kommunen. Elleve prosent mener at overordnet analyse i (svært) liten grad gir god oversikt over risikoområdene.

Figur 5-14: I hvilken grad gir overordnede analysene av kommunens virksomhet/ eierskap (selskapskontroll) en god oversikt over risikoområdene i kommunen? Prosent

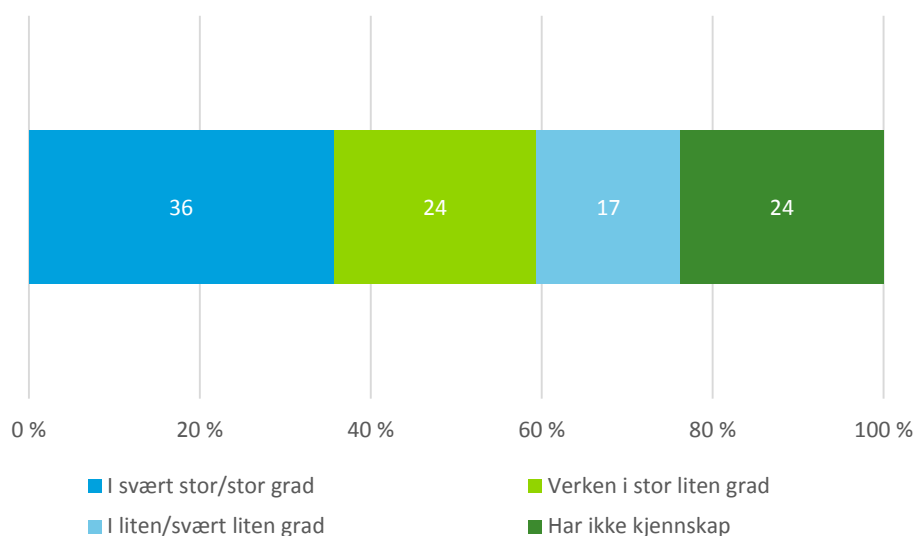


Kilde: Spørreundersøkelse til rådmenn, n=81

Det er en noe lavere andel som oppgir at administrasjonen faktisk benytter funn fra overordnet analyse i sitt arbeid med internkontroll, og som grunnlag for forbedring av forvaltningen. Dette spørsmålet er i utgangspunktet bare stilt til rådmennene som har kjennskap til analysen. Tar vi høyde for at de som ikke kjenner til analysen neppe benytter seg av eventuelle funn, benytter administrasjonen i en drøy tredjedel av kommunene kontrollutvalgets overordnet analyse i sitt internkontrollarbeid (jf. figur 5-14).

Kommuneadministrasjonene som benytter seg av overordnet analyse har det til felles at de i stor grad ble involvert i arbeidet med analysen. Blant rådmennene som har kjennskap til overordnet analyse er det signifikante forskjeller relatert til om rådmannen ble involvert i arbeidet med overordnet analyse eller ikke. Mens 69 prosent av rådmennene som ble involvert benytter overordnet analyse i internkontrollen og som grunnlag for forbedring av forvaltningen, er det bare 32 prosent av rådmennene som ikke ble involvert som gjør det samme (se også kapittel syv). Ikke overraskende er det i hovedsak rådmenn som mener at kontrollutvalgets overordnet analyse gir en god oversikt over risikoområdene (jf. figur 5-14) som benytter analysen i sitt internkontrollarbeid. Av de som mener den gir god oversikt over risikoområdene, benytter 73 prosent analysen i eget arbeid, mens 18 prosent av de øvrige rådmennene gjør det samme. Ingen av rådmennene som mener at analysen i liten/svært liten grad gir god oversikt over risikoområdene, benytter seg av analysen i eget arbeid.

Figur 5-15: Administrasjonens bruk av overordnet analyse i sitt internkontrollarbeid. Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til rådmenn, n=101.

5.5 Avslutning

De aller fleste kontrollutvalg utarbeider en overordnet analyse for forvaltningsrevisjon. Det er noen færre som har utarbeidet overordnet analyse for selskapskontroll, noe som er naturlig ettersom det først ble et krav om dette fra 2013. Det er likevel overraskende at 18 prosent av kontrollutvalgslederne oppgir at de ikke er kjent med om det er gjennomført overordnet analyse (14 % svarer nei og fem % svarer vet ikke). Overordnet analyse er en lovpålagt aktivitet som skal danne grunnlag for plan og gjennomføring av forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Vi vil derfor hevde at dette er en av de mest sentrale aktiviteter et kontrollutvalg gjør for å velge ut og prioritere de prosjektene som det er mest riktig å benytte ressurser på. Gitt at kontrollutvalgets budsjett er begrenset, er det enda viktigere at ressursene brukes på prosjekter der risikoen er størst. Samtidig må man vurdere hensiktsmessigheten i hvor stor andel av budsjettet som kan benyttes på å finne dette ene prosjektet, i de tilfeller der kontrollutvalget kun har midler til å gjennomføre én eller færre forvaltningsrevisjoner i året. På den annen side vil det være viktig å «treffe» godt med prosjektet siden det ikke gjennomføres flere.

79 prosent av kontrollutvalgslederne opplever at overordnet analyse gir tilstrekkelig informasjon til å velge ut og prioritere forvaltningsrevisjoner. Dette indikerer at analysen har verdi for det store flertallet av kontrollutvalg, når det gjelder valg av prosjekter. Gjennomgangen av utvalgte kommuner viser også at planene i all hovedsak bygger på de gjennomførte overordnede analysene. Dessuten vil en overordnet analyse i seg selv kunne være en kontrollaktivitet. Som vi har sett i gjennomgangen av utvalgte kommuner, har overordnet analyse i flere tilfeller avdekket flere forhold som det er knyttet risiko til, enn det kontrollutvalget har budsjett til å gjennomføre forvaltningsrevisjon eller selskapskontroll av. I slike tilfeller kan det være hensiktsmessig for kontrollutvalgene å iverksette andre kontrollaktiviteter som ikke er like ressurskrevende som en forvaltningsrevisjon, for å følge opp disse risikoområdene. Det kan derfor argumenteres for at det er viktig at det gjennomføres en overordnet analyse, også i de tilfeller der det er begrensede midler til å gjennomføre forvaltningsrevisjoner og/eller selskapskontroller.

Arbeidet med overordnet analyse blir gjennomført på ulike måter, og med ulik ressursinnsats fra kommune til kommune. Både frekvens, omfang, hvem som blir involvert, og hvilke kilder som benyttes varierer. Det er også ulikt hvordan og i hvilken grad arbeidet dokumenteres, og om analysen eventuelt legges frem for kommunestyret. Det er også ulik praksis for i hvilken grad kontrollutvalget gis mulighet av kommunestyret til å fravike plan for forvaltningsrevisjon og plan for selskapskontroll i perioden de gjelder for. To tredjedeler av kontrollutvalgene som har gjennomført overordnet analyse la også denne frem for kommunestyret samtidig med behandlingen av planen/planene. Undersøkelsen viser at kommunestyret i liten grad gjør endringer i planene som kontrollutvalget legger frem. Det er likevel etter vår vurdering grunn til å anbefale at overordnet analyse alltid følger planarbeidet, slik at kommunestyret er kjent med grunnlaget som planene tufter på. De aller fleste kontrollutvalg (81 prosent) har også fått myndighet av kommunestyret til å gjøre endringer i planene ved behov. Vi ser at flere av kontrollutvalgene har benyttet denne muligheten, og det er rundt to tredjedeler av kontrollutvalgene som ikke har fulgt plan for forvaltningsrevisjon og 56 prosent som ikke har fulgt plan for selskapskontroll. Årsakene er flere, men det blir i hovedsak vist til at kontrollutvalget er blitt kjent med risikoforhold som tilsier at de prioriterer andre prosjekter enn det som var planlagt. Blant annet blir det vist til direktebestillinger fra kommunestyret.

Gjennomgangen av utvalgte overordnede analyser viser at det kan være utfordrende å utarbeide en risiko- og vesentlighetsanalyse. For det første kan det se ut til at det er vanskelig å finne en god metode for hvordan en kan analysere risiko og vesentlighet, og for det andre blir det også stilt spørsmål ved hvor omfangsrik analysen skal være i forhold til at en skal identifisere noen utvalgte prosjekter. Vår vurdering er at det må være rom for å tilpasse form og innhold i den enkelte kommune, og at det vil være vanskelig å gi detaljerte retningslinjer for hvordan arbeidet med overordnet analyse skal gjennomføres. Det finnes i dag både veiledere og annet materiell som kontrollutvalgene kan støtte seg på. Samtidig er det viktig å peke på at ikke alle opplever at disse analysene gir tilstrekkelig informasjon til å velge ut og prioritere prosjekter, og at flere kontrollutvalgsleder ikke er kjent med egen overordnet analyse. Forankring av prosessen gjennom å involvere et bredt spekter med aktører i form av både administrasjon, politikere, revisjon, sekretariat og ikke minst kontrollutvalg, vil kunne bidra til å gi et godt grunnlag både for å velge ut de riktige prosjektene og for gjennomføring av prosjekter. Vår vurdering er også at den overordnede analysen bør dokumenteres i form av en rapport eller et notat slik at en sikrer at både kontrollutvalg og andre kan gjøre seg kjent med kontrollutvalgets vurderinger og grunnlaget for utvalgets prioriteringer. En kan videre stille spørsmål ved om det er tilstrekkelig å gjennomføre overordnet analyse og utarbeide plan for forvaltningsrevisjon/selskapskontroll en gang hvert fjerde år. Flere forhold kan endre seg i denne perioden og en bør derfor vurdere om det bør gis føringer for at risikovurderinger og gjennomgang av planene bør være en kontinuerlig del av kontrollutvalgets arbeid, og at disse som et minimum bør rulleres en gang i perioden. Vi ser allerede i dag at rundt halvparten av kontrollutvalgene praktiserer en slik ordning.

Overordnet analyse av risiko og vesentlighet er viktig for å sikre at ressursene til kontrollutvalget brukes der det er stor risiko for feil og mangler i den kommunale forvaltningen, og der behovet for læring og forbedring er størst. Kvaliteten på den overordnede analysen, som utgjør grunnlaget for planene, er derfor avgjørende både for effektiv ressursutnyttelse i kontrollutvalget og for at kontrollene skal ha mest mulig nytte både for kommunestyret, og for administrasjonen som blir revidert. Vår vurdering er at den samlede effekten av forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller, både med hensyn til

ressursbruk og kvalitet i forvaltningen, i stor grad vil avhenge av at en klarer å velge ut de «viktigste» prosjektene for den enkelte kommune.

En problemstilling som kan reises er i hvilken grad det er hensiktsmessig å skille mellom overordnet analyse for forvaltningsrevisjon og overordnet analyse for selskapskontroll. Dette skillet innebærer i praksis at en gjør en egen risiko- og vesentlighetsvurdering der alle forvaltningsområder i kommunen gjennomgås, med unntak av det som gjelder eierskapsforvaltning. Her gjøres det i dag en egen overordnet analyse. For noen kommuner med betydelige eierskap vil dette gjerne være naturlig, mens for kommuner med mindre eierskap kan det være lite hensiktsmessig å legge så mye vekt på risikoanalysen av eierskapsforvaltningen sett i forhold til andre områder i kommunen som for eksempel barnevern, pleie og omsorg, anskaffelser mv. Dersom disse to prosessene hadde blitt slått sammen ville kommuner med betydelige eierskap kunne prioritere slike prosjekter høyt, mens kommuner med mindre eierskap kunne prioritere andre områder dersom dette ble vurdert som viktigere enn selskapskontroller. Det kan likevel være et krav om at det skal gjennomføres selskapskontroller i hver valgperiode, men omfanget bør ses i sammenheng med andre risikoområder som avdekkes i overordnet analyse.

6. Gjennomføring av forvaltningsrevisjon og selskapskontroll

6.1 Innledning

Alle kommuner og fylkeskommuner er i dag lovpålagt å gjennomføre forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. I forrige kapittel viste vi hvordan kontrollutvalgene gjennomfører overordnet analyse og utarbeider plan for forvaltningsrevisjon og plan for selskapskontroll slik at kontrollutvalget har et grunnlag for å prioritere og velge hvilke prosjekter som skal gjennomføres i en gitt periode. I dette kapitlet ser vi nærmere på gjennomføringen av forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Vi vil se både på omfanget av disse to kontrollformene, hvilke tema som er gjenstand for kontroll, og kvalitet på utførelsen av forvaltningsrevisjon og selskapskontroll.

6.2 Omfang

Nordlandsforskning (Clausen og Madsen 2009:23) peker på at det finnes lite data om hvor store økonomiske ressurser forvaltningsrevisjon og selskapskontroll legger beslag på. Basert på tilbakemelding fra et begrenset utvalg kontrollutvalgssekretariater anslås det at en forvaltningsrevisjon i gjennomsnitt tar noe over 280 timer å gjennomføre, en eierskapskontroll noe over 85 timer og en selskapskontroll med forvaltningsrevisjon noe over 216 timer. Det blir imidlertid gjort oppmerksom på at anslagene er usikre.

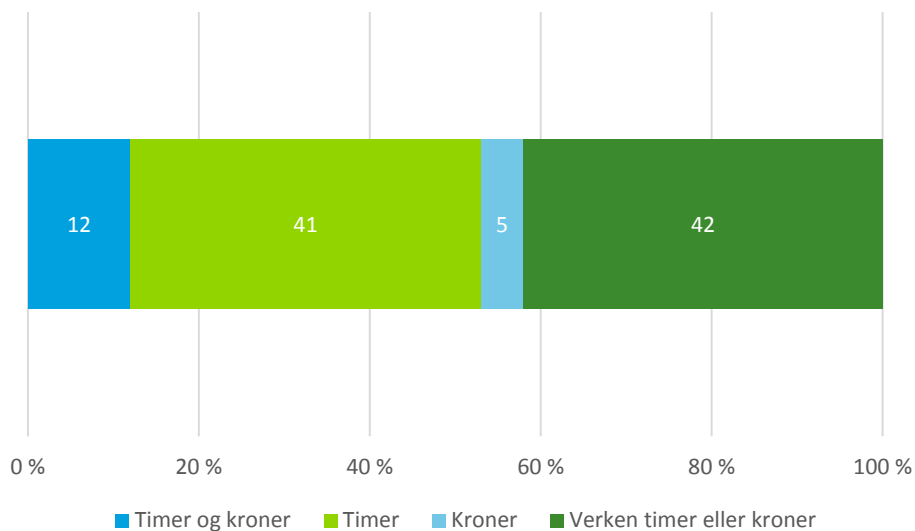
Våre undersøkelser viser at mange av kontrollutvalgene ikke kjenner omfanget av prosjektene verken i timer eller kostnader.³¹ Drøyt halvparten (53 prosent) av kontrollutvalgene får opplyst omfanget av forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller i antall timer ved bestilling av prosjekter, mens 17 prosent av utvalgene får opplyst hvor mye prosjektene vil koste i kroner. Halvparten av respondentene som oppgir at de får opplyst kostnadene kommer fra store kommuner, mens den andre halvparten fordeler seg omtrent likt mellom små og mellomstore kommuner. Det er mer vanlig å kjenne prisen i kroner for

- 20 prosent av kontrollutvalgene hadde i 2014 et samlet budsjett på under kr 100 000,- til forvaltningsrevisjon og selskapskontroll.
- Vi anslår at det ble bestilt 750 unike forvaltningsrevisjoner i Norge i 2013 (i gjennomsnitt 1,7 per kommune).
- 20 prosent av kontrollutvalgene har minst ett av de tre siste årene ikke gjennomført forvaltningsrevisjon.
- 42 prosent av kontrollutvalgslederne er ikke kjent med omfanget av gjennomførte forvaltningsrevisjonsprosjekter, verken i timer eller kroner.
- Et anslag er at et «normalt» forvaltningsrevisjonsprosjekt om lag tar i underkant av 300 timer, men mange prosjekt er mindre i omfang.
- Et høyst usikkert anslag er at det ble bestilt rundt 225 unike selskapskontroller i Norge i 2013 (i gjennomsnitt 0,5 per kommune). Dette er trolig en dobling siden 2008.
- 33 prosent av kontrollutvalgene gjennomførte ikke selskapskontroll i 2013, og 17 prosent av kontrollutvalgene har ikke gjennomført noen selskapskontroller i inneværende valgperiode.
- Det er gjennomgående bedre tilbakemeldinger på kvaliteten for forvaltningsrevisjon enn det er for selskapskontroll både fra kontrollutvalgsledere og rådmenn.

³¹ Alle mottakerne av spørreundersøkelsen ble opplyst i en e-post på forhånd om at vi kom til å stille spørsmål om dette, slik at det var mulig å innhente disse opplysningene fra sekretær eller andre.

utvalgene som benytter en privat aktør (44 prosent av de som benytter private aktører kjenner prisen), enn det er blant utvalgene som ikke benytter en privat aktør (11 prosent av disse utvalgene kjenner prisen). Årsaken til dette er at utgiftene til forvaltningsrevisjon i kommuner med revisjon i egenregi ofte belastes med et fast årlig beløp, mens kommuner som har avtaler med privat revisjon vanligvis belastes for avtalt/medgått tid per prosjekt og avtalt timepris.

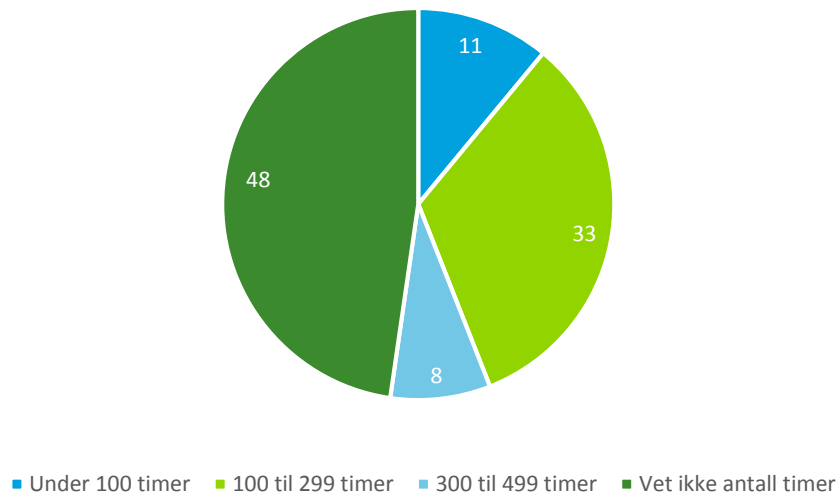
Figur 6-1: Kontrollutvalgsledernes kjennskap til prosjektomfang. Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=109

Som det fremgår av figuren over kjenner 42 prosent av kontrollutvalgslederne verken til prosjektomfanget i timer eller kroner. Det er følgelig vanskelig å gi et estimat på et typisk prosjektomfang. Av figur 6-2 går det frem at rundt halvparten av kontrollutvalgslederne ikke har kjennskap til hvor mange timer det tar å gjennomføre et typisk forvaltningsrevisjonsprosjekt. Av de kontrollutvalgslederne som kjenner til timetallet, er det til sammen en tredjedel som anslår at det tar fra 100 til 299 timer å gjennomføre en forvaltningsrevisjon. Det er videre elleve prosent som svarer at prosjektene vanligvis har et mindre omfang enn 100 timer, mens åtte prosent svarer mellom 300 og 499 timer. Det er ingen som oppgir høyere estimat enn dette. Til sammenligning estimerte Nordlandsforskning at en forvaltningsrevisjon i gjennomsnitt tok 280 timer å gjennomføre i 2009, basert på anslagene til 29 kontrollutvalgssekretærer (Clausen og Madsen 2009:24). Det presiseres at anslaget er usikkert da kontrollutvalgssekretærene hadde problemer med å oppgi antallet timer, og at tallet som opplyses er et gjennomsnitt av anslaget til de 29 sekretærene (ibid). Sammenstiller vi Nordlandsforskningens funn med våre tall kan vi anslå at et «normalt» forvaltningsrevisjonsprosjekt tar i underkant av 300 timer å gjennomføre. Det er imidlertid mange prosjekter som gjennomføres for færre timer. Dette finner vi også flere eksempler på i gjennomgangen av prosjektene i dybdeundersøkelsen i utvalgte kommuner. Der finner vi eksempler på prosjekter fra rundt 100 timer til over 1000 timer.

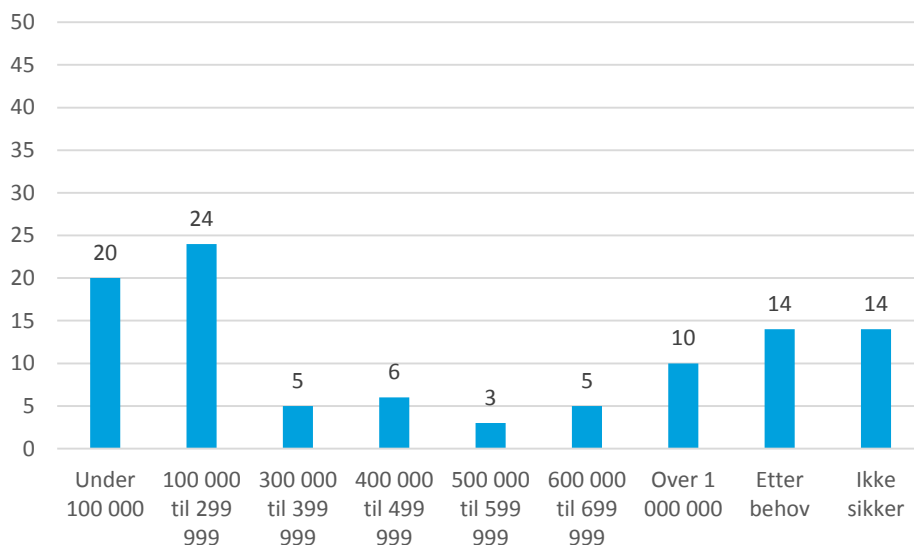
Figur 6-2: Kontrollutvalgenes kjennskap til typisk timeomfang til prosjektene. Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=109

En annen indikator på omfanget av forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller kan være hvor stort budsjett kontrollutvalgene har til ulike kontrollaktiviteter. Våre undersøkelser viser at det er store variasjoner når det gjelder hvor mye budsjettmidler de ulike kontrollutvalgene har avsatt til forvaltningsrevisjon og selskapskontroll i 2014. Av figur 6-3 går det frem at 20 prosent har under 100 000 kroner tilgjengelig for disse kontrollaktivitetene, mens 24 prosent har mellom 100 000 og 299 999 kroner. Til sammen har 18 prosent av kontrollutvalgene mellom 300 000 og 999 999 kroner, og som det fremgår av figur 6-3 er det en relativt jevn spredning i dette intervallet. Det er også 10 prosent av kontrollutvalgene som har én million eller mer tilgjengelig for å gjennomføre forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. De øvrige kan henholdsvis benytte etter behov (14 prosent) eller er ikke sikker på budsjettets størrelse (14 prosent).

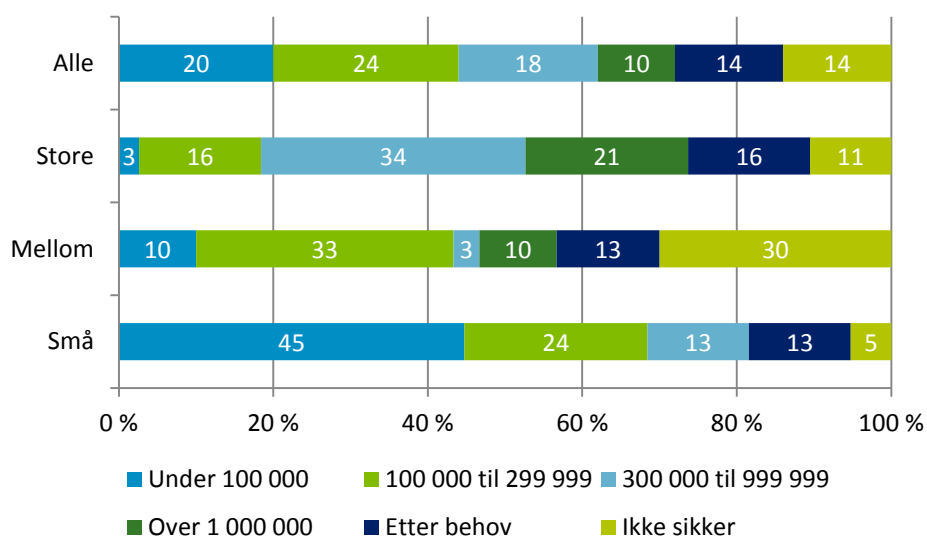
Figur 6-3: Budsjett til gjennomføring av forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=106

Som det fremgår av figur 6-4 er det få store kommuner som har et svært lavt budsjett, mens det er mer vanlig med et svært lavt budsjett blant små kommuner. Det er bare store og mellomstore kommuner som har et budsjett på over 1 000 000 kroner til forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Mer enn to tredjedeler av kontrollutvalgene fra de små kommunene har under 300 000 kroner i samlet budsjett for gjennomføring av forvaltningsrevisjon og selskapskontroll i 2014. Nesten halvparten (45 prosent) oppgir at de har et budsjett på under 100 000 kroner til disse kontrollaktivitetene. Det er ingen av kontrollutvalgene i små kommuner som har over en million kroner i budsjett til forvaltningsrevisjon og selskapskontroll, men 13 prosent oppgir at de kan benytte midler etter behov. Det er også 13 prosent som oppgir at de har et budsjett på mellom 300 000 og 999 999 kroner. De øvrige er ikke sikker på hvor stort budsjettet er.

Figur 6-4: Budsjett til forvaltningsrevisjon og selskapskontroll, etter kommunestørrelse. Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=106 (samlet)

81 prosent av kontrollutvalgslederne er helt eller ganske enig i at kontrollutvalget har et tilstrekkelig budsjett til å få gjennomført nødvendige prosjekter, mens rundt åtte prosent er helt eller ganske uenig i dette. De øvrige er verken enig eller uenig, eller «ikke sikker». Blant sekretariatene er det en noe lavere andel som mener at kontrollutvalgene har tilstrekkelige budsjetter til å ivareta kontrollansvaret. Over halvparten (57 prosent) er helt eller ganske enig i at de fleste kontrollutvalg har tilstrekkelige budsjetter, mens 17 prosent er (helt) uenig. De øvrige er verken enig eller uenig. Svarene fra sekretariatene samsvarer godt med det som går frem av en tidligere undersøkelse³² blant sekretærer (Clausen og Madsen 2009:34).

Også mellom de kommunene der vi har gjennomført dybdeundersøkelser, er det store forskjeller når det gjelder hvor mye midler som er avsatt til forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Mens noen har svært begrensede midler og ikke har anledning til å gjennomføre prosjekt hvert år, er det andre som svarer at «pengene aldri har vært et problem». En kontrollutvalgsleder uttrykker seg slik:

³² Spørsmålet i denne tidligere undersøkelsen er ikke direkte sammenlignbart og er besvart av få sekretærer (24 stk). Likevel indikerer undersøkelsen det samme bildet: 58 prosent svarte «nei» på om «KU har for lite budsjett» som årsak til at plan for forvaltningsrevisjon ikke blir fulgt.

*«Dersom vi skulle komme i en posisjon der vi mangler penger til å gjennomføre et prosjekt, oppfatter jeg det slik at vi kan gå til kommunestyret og få mer penger – innen rimelighetens grenser.»
(Kontrollutvalgsleder)*

I enkelte kommuner er det altså rom for at kontrollutvalget kan få mer midler dersom vedtatt budsjett ikke skulle være tilstrekkelig.

I de neste avsnittene ser vi nærmere på antall gjennomførte forvaltningsrevisjoner (6.2.1) og selskapskontroller (6.2.2). Det er i den forbindelse viktig å presisere at en forvaltningsrevisjon kan variere betydelig både med tanke på ressursmessig omfang (budsjett/timetall), tematisk omfang (antall problemstillinger), og kvalitet. I gjennomgangen av utvalgte kommuner finner vi eksempler på forvaltningsrevisjoner som gjennomføres for rundt 100 timer og forvaltningsrevisjoner som har et omfang på rundt 1000 timer. Også for selskapskontroller finner vi en betydelig variasjon med hensyn til omfang og kvalitet. Dette gjør det i utgangspunktet utfordrende å sammenligne antall forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller. I tillegg er det selvfølgelig ulikheter mellom de ulike forvaltningsrevisjonene og selskapskontrollene med hensyn til tema og fokus i prosjektene.

6.2.1 Forvaltningsrevisjon

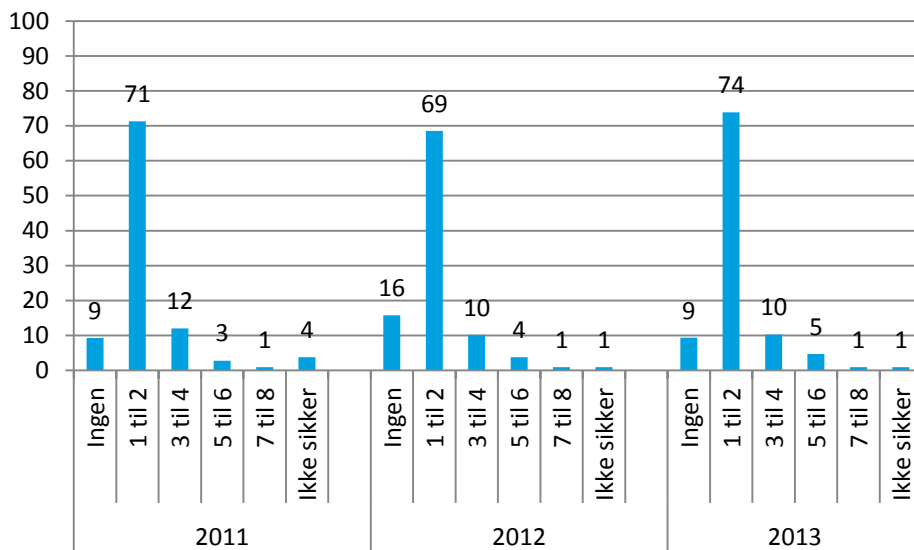
Som figur 6-5 under illustrerer er det vanlig for kontrollutvalgene å gjennomføre en til to forvaltningsrevisjoner i året. Dette er om lag det samme som gikk frem av en kartlegging gjort av Nordlandsforskning i 2009 (Clausen og Madsen 2009). Der ble det anslått at kommunene gjennomførte mellom 1,15 og 1,4 forvaltningsrevisjoner i gjennomsnitt for hvert av årene fra og med 2006 til og med 2008.³³ Basert på tilleggsundersøkelsen til kontrollutvalgsledere har vi laget et anslag på at det ble bestilt rundt 750 unike forvaltningsrevisjoner i 2013. Vi har i beregningen hensyntatt at kommunestørrelse er en viktig faktor, og sett på totalantallet i forhold til hvor stor andel av populasjonen som har deltatt i undersøkelsen. Et forhold som tilsier at anslaget kan ligge noe høyt er at det er rimelig å anta at kontrollutvalgene som har deltatt i spørreundersøkelsen er mer «aktive» enn de som unnlater å delta. Likevel er dette vårt beste anslag. Dette vil innebære at kontrollutvalgene i gjennomsnitt gjennomførte rundt 1,7 forvaltningsrevisjoner i 2013. Det indikerer altså en vekst fra nivået i perioden 2006 – 2008 (vekst på drøyt 20 prosent fra «toppåret»³⁴ 2006). Det er imidlertid viktig å være varsom i tolkningen av denne veksten ettersom både Nordlandsforskning og vårt anslag er heftet med usikkerhet. Særlig er tallene fra Nordlandsforskning basert på et begrenset antall svar.

Ser vi isolert på de tre siste årene synes bildet å være mer stabilt. Våre undersøkelser viser at mellom 69 prosent (2012) og 74 prosent (2013) av kontrollutvalgslederne oppgir at deres utvalg gjennomførte én til to forvaltningsrevisjoner hvert av årene i perioden. Det er også en del kontrollutvalg som oppgir at de utfører tre til fire forvaltningsrevisjoner i året – tolv prosent i 2011 og ti prosent i 2012 og 2013. Det er få kontrollutvalg som gjennomfører flere forvaltningsrevisjoner enn dette – til sammen var det seks prosent som oppgav at de gjennomførte fem eller flere forvaltningsrevisjoner i 2013, noe høyere andel enn i 2012 (fem prosent) og 2011 (fire prosent). Vi ser av figuren at det ikke har vært en betydelig endring i antall forvaltningsrevisjoner de siste tre år.

³³ Basert på data fra sekretariat som representerer til sammen 328 kommuner. Siden kartleggingen baserte seg på totaltallet innen hvert sekretariatsdistrikt, var det begrensede muligheter til å se på kommunale variasjoner utover dette.

³⁴ Det ble ifølge kartleggingen til Nordlandsforskning gjennomført færre forvaltningsrevisjoner i 2007 og 2008 enn det ble i 2006.

Figur 6-5: Bestilte forvaltningsrevisjoner etter år. Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=108 (samlet)

Til tross for kravet om årlige forvaltningsrevisjoner, er det også flere kommuner som ikke oppfyller dette kravet.³⁵ I 2011 og 2013 var det 9 prosent av kontrollutvalgene som ikke gjennomførte noen forvaltningsrevisjoner. I 2012 var det hele 16 prosent som ikke gjennomførte forvaltningsrevisjoner i det hele tatt. Ser man på årene under ett, er det totalt 20 prosent av kontrollutvalgene som minst ett av de tre siste årene ikke har gjennomført forvaltningsrevisjon. Ni prosent har ikke gjennomført forvaltningsrevisjon i minst to av de tre siste årene, mens det er to prosent av kontrollutvalgene (to utvalg) som ikke har gjennomført forvaltningsrevisjoner noen av årene.

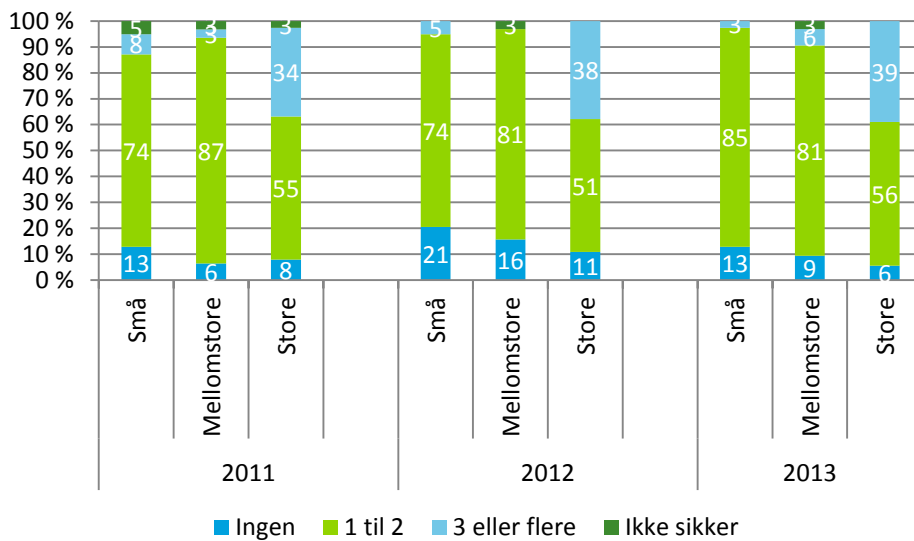
Det er ikke signifikante forskjeller for noen av årene når det gjelder kommunestørrelser på de som oppgir at de ikke har gjennomført noen forvaltningsrevisjoner i det enkelte år. Derimot er det som figur 6-6 viser, først og fremst de store kommunene som gjennomfører tre eller flere forvaltningsrevisjoner i året. Det er signifikant flere store kommuner som gjennomfører «mange» forvaltningsrevisjoner, og det var henholdsvis 34 prosent av disse kommunene som gjennomførte tre eller flere revisjoner i 2011 og 39 prosent som gjorde det i 2012 og 2013. Det er ikke signifikante forskjeller mellom de små og de mellomstore kommunene.

En av sekretærene vi intervjuet peker på at det til tross for at det er krav om årlig forvaltningsrevisjon, synes det å være små konsekvenser for kommuner som velger å ikke oppfylle kravet:

«Kravet om årlig forvaltningsrevisjoner praktiseres ikke alltid og er et uthulet krav. Forskriften er klar, men det virker ikke som det er så nøye i praksis.» (Kontrollutvalgssekretær)

³⁵ I et rundskriv fra departementet går det frem forskriften etter sin ordlyd ikke til hinder for at kommunestyret vedtar at det ikke skal gjennomføres forvaltningsrevisjon ett bestemt år, dersom dette finnes nødvendig ut fra hensynet til økonomiske ressurser og behovet for å prioritere andre formål (se også kapittel tre).

Figur 6-6: Bestilte forvaltningsrevisjoner etter år og kommunestørrelse. Prosent



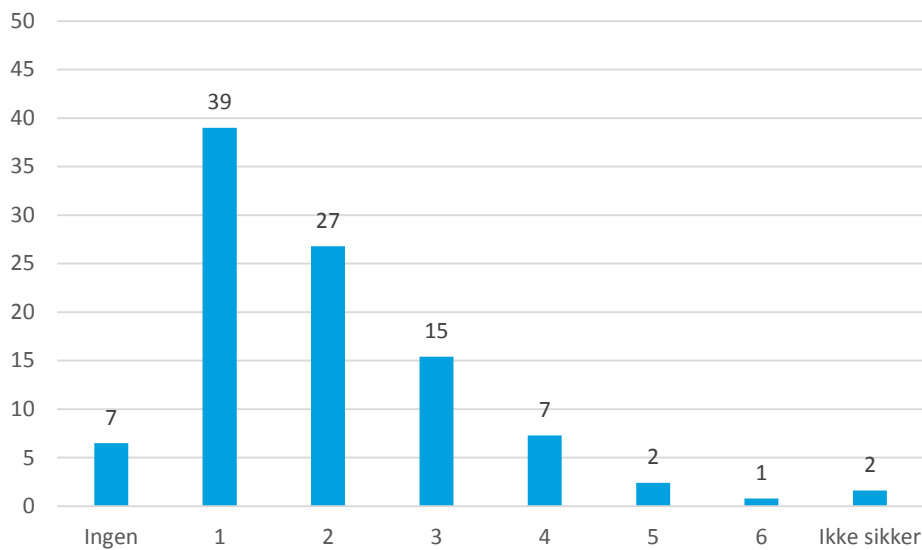
Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, samlet n=108

Rundt to tredjedeler av kontrollutvalgslederne opplever at de får gjennomført tilstrekkelig med forvaltningsrevisjoner til å ivareta utvalgets kontrollansvar. På den andre siden er det 10 prosent som oppgir at de i liten eller svært liten grad får gjort dette. De resterende 24 prosent svarer at de verken i stor eller liten grad får gjennomført tilstrekkelig med forvaltningsrevisjoner til å ivareta kontrollansvaret. I underkant av en tredjedel (7 av 22 respondenter) av kontrollutvalgene som i ett eller flere av de siste årene ikke har gjennomført forvaltningsrevisjoner opplever likevel at de i stor grad får gjennomført tilstrekkelig med revisjoner til å ivareta utvalgets kontrollansvar. Vi finner ellers få likhetstrekk mellom kommunene som minst ett av de aktuelle årene ikke har gjennomført forvaltningsrevisjon. Riktignok er halvparten av disse små kommuner (11 av 22). Når det gjelder andre variabler har alle utenom ett utvalg en plan for forvaltningsrevisjon. Et flertall (16 av 22) har gjennomført overordnet analyse (noe under gjennomsnittet), mens rundt halvparten av disse har oppdatert den underveis i perioden. Det er videre store forskjeller i hvor mange timer som er avsatt til overordnet analyse blant disse kommunene. Det er også svært stor variasjon i hvor mye midler de aktuelle kontrollutvalgene har til disposisjon til gjennomføring av selskapskontroll og forvaltningsrevisjon.

Vi ser altså at de fleste gjennomfører en til to forvaltningsrevisjoner årlig. Ettersom en til to er et «stort» intervall siden to er dobbelt så mange som én, sendte vi ut en tilleggsundersøkelse der vi spurte om antall bestilte forvaltningsrevisjoner i 2013. Som det fremgår av figur 6-7 er det noe avvik mellom de to spørreundersøkelsene. For eksempel viste den første undersøkelsen at 74 prosent bestilte en til to forvaltningsrevisjoner i året, mens tilleggsundersøkelsen viser at 66 prosent bestilte én (39 prosent) eller to (27 prosent) forvaltningsrevisjoner. Disse forskjellene skjer dels fordi utvalget ikke er det samme (flere har svart på tilleggsundersøkelsen) og dels fordi enkelte av respondentene har endret sitt svar.³⁶ Samtidig er ikke avvikene større enn at de mer findelte tallene fra tilleggsundersøkelsen er interessante. Disse gjengis i figur 6-7:

³⁶ Her er det etter vår vurdering de første tallene som er mest riktige ettersom respondentene da var kjent med på forhånd at vi var tenkt å stille spørsmål om dette og derfor hadde anledning til å sjekke det opp på forhånd. Vi er også kjent med at mange respondenter fikk bistand fra sitt sekretariat ved besvarelsen av den første undersøkelsen

Figur 6-7: Antall bestilte forvaltningsrevisjoner i 2013. Prosent



Kilde: Tilleggsundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=123

Eksempel: Kritisk kommunestyre

I en av kommunene ble første forvaltningsrevisjonen i denne valgperioden først gjennomført mot slutten av 2014. Bakgrunnen for dette er at flertallet i kommunestyret er kritisk til å bruke penger på slike revisjoner. Kommunestyret har bedt kontrollutvalget redusere sine budsjetter tilsvarende det som var budsjettert til forvaltningsrevisjon. Fra vedtaket i kommunestyret i 2011 går det frem at «Kontrollutvalget får i oppdrag å redusere sitt budsjett for 2012 med kroner 120 000,- Beløpet overføres til driftsbudsjettet disposisjonsfond.». Tilsvarende vedtak ble gjort i 2012 da kontrollutvalget måtte redusere budsjettet sitt med 100 000 kroner. Etter at kontrollutvalget i årsmelding for 2012 og 2013 påpekte at det ikke har blitt gjennomført lovpålagt forvaltningsrevisjon, bevilget kommunestyret penger til én revisjon i 2014. Denne er nå ferdigstilt. Ordfører i kommunen vedgår at flertallet i kommunestyret ikke er positive til å bruke penger på forvaltningsrevisjon:

«Nå har vi forsøkt å kutte så mye som vi kan. For meg kunne det gjerne vært enda mindre. Loven krever et minimum, men dette kravet kunne gjerne vært senket. Vi er en liten kommune, med god kontroll på de forskjellige etatene.» (Ordfører)

Kontrollutvalgslederen i den aktuelle kommunen kan bekrefte at kontrollutvalget har hatt små rammer. Det ene året måtte kontrollutvalget be om ekstrabevilgninger fordi budsjettet viste seg å ikke være tilstrekkelig, til tross for at det ikke var bestilt noen revisjoner (eller selskapskontroller).

Ordføreren peker på at kommunestyreflertallet er skeptisk til nytteverdien av forvaltningsrevisjon, og ikke til kontrollutvalget i seg selv:

«Kontrollutvalget har ikke stor status. Ikke på grunn av utvalget, men fordi revisjonen ikke gir gode svar. De gir bare en oppramsing av selvfølgeligheter... ..Kommunen har i denne perioden vært tvilende til kvaliteten til en del av revisjonene. De sitter på utsiden av organisasjonen og skal revidere, da blir det krevende å få gode svar. Det er litt konsulentmat hele opplegget og lite løsninger. Det er ikke

ressurser til å få gode svar... ..Problemet mitt er at kommunen blir druknet i «må-ting». Når du har små ressurser er det greiere å kunne sette dem inn der det er mest bruk for dem. Da er det ikke sikkert at det mest fornuftige er å bruke 500 000 på en revisjon som bare gir selvsagte svar.» (Ordfører)

Kontrollutvalgslederen i den aktuelle kommunen peker på at det kanskje er noe urealistiske forventninger hos kommunestyreflertallet når det gjelder hva som kan komme ut av rapportene:

«Posisjonen kan ikke skjønne at man skal ha et organ som skal kontrollere kommunestyret og kommunen. Vi har et kommunikasjonsproblem. De forventer revolusjonerende ting i rapportene. Det er vanskelig i en kommune der det meste går bra.» (Kontrollutvalgsleder)

Dersom vi ser nærmere på aktivitetene til kontrollutvalget i denne kommunen, finner vi at det er gjennomført en overordnet analyse og utarbeidet en plan for forvaltningsrevisjon som er vedtatt av kommunestyret 29.10.2012. Først blant de to hovedprioriterte områdene var «anskaffelser». I overordnet analyse står det:

«Det er i 2011 avdekket hyppige avvik ift. Regelverk for offentlige anskaffelser ved kjøp over 100 000 uten anbud og protokoll. Kommunen har ikke innkjøpsreglement og ikke etiske retningslinjer per mai 2012»

Kontrollutvalget fikk som nevnt over ikke tildelt midler til å gjennomføre forvaltningsrevisjon verken i 2012 eller 2013. I 2014 ble det bevilget et budsjett tilsvarende 118 timer til å gjennomføre en forvaltningsrevisjon. Kontrollutvalget valgte å følge plan for forvaltningsrevisjon og bestilte prosjektet vedrørende anskaffelser. Revisjonen leverte rapporten med blant annet følgende funn:

Kommunen har ikke eget innkjøpsreglement eller andre nedskrevne rutiner.

Revisor har foretatt stikkprøver over innkjøp i perioden 2012 – 2014 av kjøp fra leverandører som kommunen ikke har rammeavtale med. Disse viser at av 17 stikkprøver av innkjøp mellom 100 000 og 500 000 kr. var det kun 5 innkjøp som var foretatt i tråd med regelverket, mens 12 innkjøp ikke var det. Når det gjelder innkjøp over 500 000 kr. var 1 av 4 kontrollerte innkjøp i strid med regelverket.

Kommunestyret vedtok følgende:

Kommunestyret tar den framlagte forvaltningsrevisjonsrapporten «Anskaffelser» til etterretning.

Kommunestyret vil spesielt peke på at det må settes inn tiltak for å unngå brudd på Lov om offentlige anskaffelser knyttet til innkjøp mellom 100 og 500 000 kr. og innkjøp over 500.000 kr. som omfattes av anbudsreglene.

Kontrollutvalget vil gjennomføre oppfølging av hvordan administrasjonen følger opp kommunestyrets vedtak ca. 6 måneder etter kommunestyrets behandling, jfr. Forskrift om kontrollutvalg § 12

Tema og type forvaltningsrevisjoner

For å få et inntrykk av hvilke tema/områder som blir gjort til gjenstand for forvaltningsrevisjoner, ble det stilt spørsmål til utvalgslederene om tema for gjennomførte forvaltningsrevisjoner. Over halvparten av kontrollutvalgslederene svarer at det har blitt gjennomført en forvaltningsrevisjon innen «virksomhetsstyring, internkontroll og vedtaksoppfølging» i inneværende periode. Områdene som det synes å ha vært minst aktuelt for forvaltningsrevisjon frem til nå er «samfunnssikkerhet og beredskap», «HMS og personalforvaltning», «organisasjon og administrasjon» og «informasjonssikkerhet, arkivering og offentlighet».

Tabell 6-1: Oversikt over tema/områder som har vært gjenstand for forvaltningsrevisjon

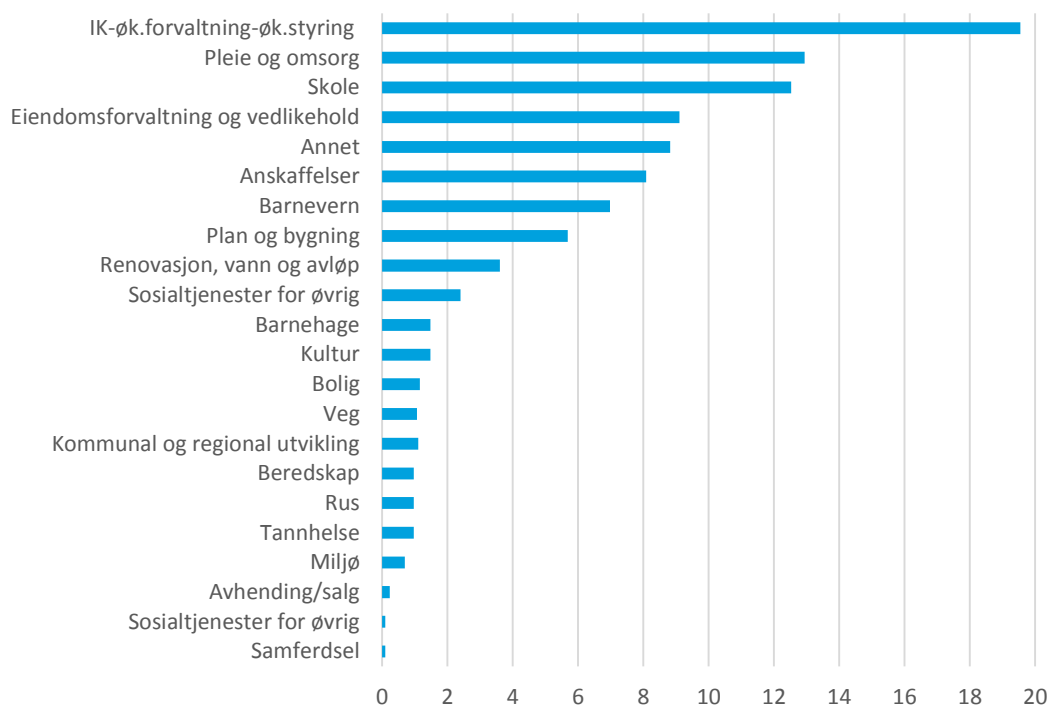
Tema	Prosent
Virksomhetsstyring, internkontroll og vedtaksoppfølging	59 prosent
Plan, bygg, teknikk, miljø og samferdsel	52 prosent
Helse, omsorg og sosial	52 prosent
Skole og barnehage	51 prosent
Innkjøp/offentlig anskaffelser	48 prosent
Økonomistyring	44 prosent
Barnevern	35 prosent
Informasjonssikkerhet, arkivering og offentlighet	29 prosent
Organisasjon og administrasjon	25 prosent
HMS og personalforvaltning	16 prosent
Samfunnssikkerhet og beredskap	15 prosent

Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere n=81 til 104.

Oversikten over stemmer godt overens med oversikten som vi får frem om vi ser på fordelingen av revisjoner på tema i NKRFs register over gjennomførte forvaltningsrevisjoner i perioden 2004-2014 (november).

Av oversikten går det frem at mange av prosjektene er orientert mot interne styringsprosesser, herunder interkontroll, anskaffelser, økonomistyring mv. Deretter er det en betydelig andel prosjekter innenfor det som kan betegnes som de «myke» tjenesteområdene som pleie og omsorg, skole og barnevern. Dette er også de største områdene i kommunal sektor, både i antall ansatte og budsjett.

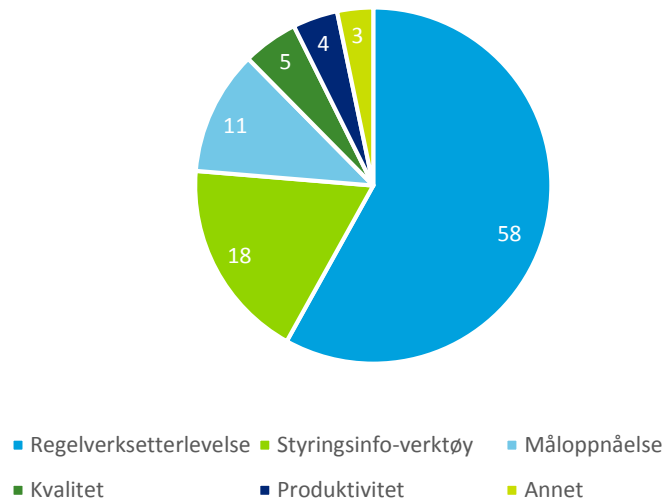
Figur 6-8: Tema for gjennomførte revisjoner i NKRFs register. Prosent



Kilde: NKRFs register for forvaltningsrevisjoner (basert på 2164 tilgjengelige revisjoner)

I NKRF sitt register er det også mulig å se på hva som er «fokus» i de ulike revisjonene. Som vi ser av fordelingen i figur 6-9 er *regeletterlevelse* den kategorien som flest svarer det er hovedfokus på i forvaltningsrevisjonene registrert i 2004-2014 (november). Regeletterlevelse er også det området hvor flest rådmenn opplever at forvaltningsrevisjoner bidrar mest positivt, mens de opplever i mindre grad at forvaltningsrevisjoner bidrar til bedre og mer effektivt tjenestetilbud eller bedre og mer effektiv saksbehandling (se kapittel syv). Det er samtidig viktig å påpeke at det er en sammenheng mellom regeletterlevelse, måloppnåelse og kvalitet på tjenester. Forvaltningsrevisjon av regeletterlevelse kan med dette også berøre forhold som er knyttet til måloppnåelse og tjenestekvalitet mv. Likevel er det forskjell på å følge lover og gi gode tjenester, og oppsummert synes forvaltningsrevisjon i første rekke å være preget av regeletterlevelsesperspektivet.

Figur 6-9: Fokus i revisjoner. Prosent



Kilde: NKRFs register for forvaltningsrevisjoner, n=2204

I gjennomgangen av et utvalg på tjue forvaltningsrevisjoner (se kapittel 6.3.1) bekreftes det at vurdering av regeletterlevelse, der revisjonskriteriene hentes fra lov og forskrift, er mest fremtredende. I et flertall av prosjektene er imidlertid fokuset på regeletterlevelse kombinert med et fokus på etterlevelse av lokale mål og retningslinjer. Det er i liten grad fokus på produktivitet og effektivitet i tjenestene i de gjennomgåtte rapportene. Denne tendensen til å vektlegge regeletterlevelse ble også diskutert i kapittel tre.

I kommuneloven går det frem at forvaltningsrevisjoner innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger. Det kan derfor være overraskende at regeletterlevelse er så dominerende i forvaltningsrevisjoner. Fokuset på regeletterlevelse kan som vist i kapittel tre være et resultat av at det i standard for forvaltningsrevisjon og i forskriften vektlegges bruk av revisjonskriterier (jf. Laastad 2013). Det at regelverk oftere blir brukt som revisjonskriterier enn for eksempel teori, vurdering av effektivitet, hensiktsmessighet mv.,³⁷ kan skyldes flere forhold. For det første er de fleste kommunale tjenesteområder styrt av en rekke regelverk, noe som gjør det naturlig å ta utgangspunkt i disse ved en revisjon. For det andre kan det argumenteres for at det er lettere å avdekke avvik fra konkret regelverk enn for revisor å vurdere effekter av tiltak, kvalitet på tjenester, produktivitet m.m. En tredje forklaring kan være at kontrollutvalget i sin bestilling er mer opptatt av eventuelle brudd på regelverk enn andre forhold. En siste forklaring kan også være at bruk av lov og regelverk som revisjonskriterier er med på å gi legitimitet til rapportene ettersom det er bred enighet om kriteriene som forvaltningen måles opp mot.

6.2.2 Selskapskontroll

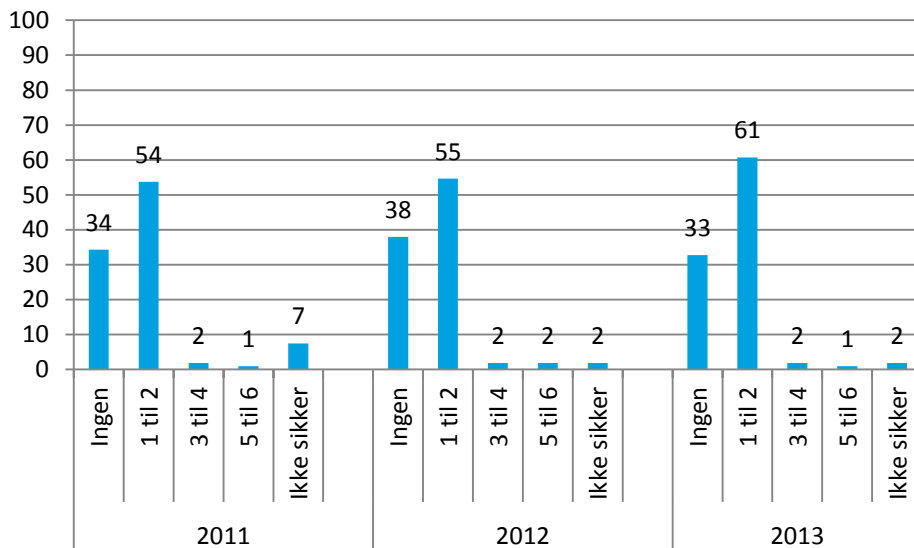
Når det gjelder selskapskontroll gjennomfører de fleste kontrollutvalgene ingen eller én til to kontroller i året. Av figur 6-10 går det frem at mellom 33 prosent (2013) og 38 prosent (2012) ikke gjennomførte noen selskapskontroller i det hele tatt, mens mellom 54 prosent (2011) og 61 prosent (2013) gjennomførte én til to selskapskontroller. Bare rundt tre prosent

³⁷ I standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 fremgår det at revisjonskriterier skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innen det reviderte området. Revisjonskriterier kan blant annet hentes fra lover, forskrifter, politiske eller administrative vedtak, mål, føringer, teori, reelle hensyn mv.

gjennomførte flere selskapskontroller i 2011 og 2013, og rundt fire prosent i 2012. Selv om det ikke er krav til at selskapskontroll skal gjennomføres årlig, oppgir rundt halvparten av kontrollutvalgslederne at det er gjennomført minst én selskapskontroll for hvert av årene. Samtidig er det 17 prosent som ikke har gjennomført noen selskapskontroller i perioden.

Drøyt halvparten (ti av 18 respondenter) av kontrollutvalgslederne som opplyser at utvalget ikke har gjennomført noen selskapskontroller i perioden, opplever at de ikke får gjort tilstrekkelig med selskapskontroller/forvaltningsrevisjoner til å ivareta utvalgets kontrollansvar. Nesten halvparten av de som ikke gjennomfører selskapskontroller opplever det altså ikke som et (stort) problem. Noen opplever at de i stor grad får gjennomført nok (tre respondenter), til tross for at de ikke gjennomfører selskapskontroll. De øvrige svarer «verken eller» og «ikke sikker».

Figur 6-10: Bestilte selskapskontroller etter år. Prosent

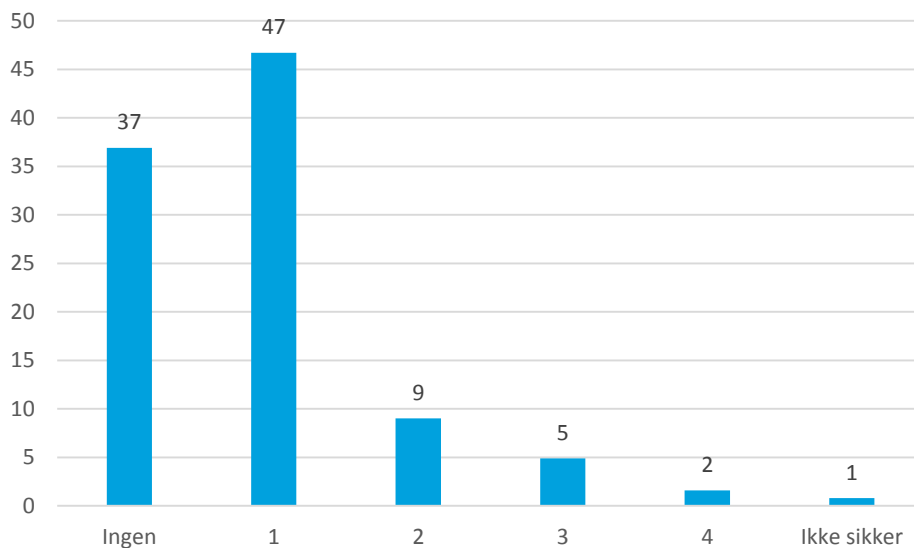


Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=106

Til forskjell fra forvaltningsrevisjon vil ofte flere kommuner gå sammen om å gjennomføre selskapskontroll av selskaper som flere kommuner har eierskap i. Følgelig kan det faktiske antallet unike selskapskontroller være langt lavere enn man umiddelbart kan få inntrykk av. Det synes likevel å bli gjennomført flere selskapskontroller i perioden 2011 – 2013 enn det ble i perioden 2006 - 2008 ifølge Nordlandsforskningens kartlegging. Disse årene anslås det at kontrollutvalgene i gjennomsnitt bestilte 0,3 (2008) til 0,5 (2007) selskapskontroller i året. Også her ble unike selskapskontroller telt flere ganger ved at hver kommunes bestilling ble regnet for en selskapskontroll til tross for at det potensielt er kontrollutvalgene i alle eierkommunene som bestiller det samme prosjektet. Til tross for høy usikkerhet ved anslaget, kan det med utgangspunkt funnene til Nordlandsforskning anslås at hver kommune årlig bestilte 0,2 *unike* selskapskontroller i gjennomsnitt disse årene (2006-2008).

For å få et bedre estimat på hvor mange selskapskontroller som bestilles, gjennomførte vi som nevnt ovenfor en tilleggsundersøkelse til kontrollutvalgslederne. Som for forvaltningsrevisjon, er det noen avvik mellom undersøkelsene blant annet som følge av at det er noe forskjeller i hvem som har deltatt. Tilleggsundersøkelsen indikerer at i underkant av halvparten av kontrollutvalgene bestilte én selskapskontroll i 2013, mens 37 prosent bestilte ingen. Til sammen 16 prosent bestilte to eller flere selskapskontroller.

Figur 6-11: Antall bestilte selskapskontroller i 2013. Prosent



Kilde: Tilleggsundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=123

Til tross for at det er mange kontrollutvalg som ikke bestiller noen selskapskontroller, bestilte kontrollutvalgene i gjennomsnitt 0,9 selskapskontroller i 2013. Langt fra alle var imidlertid «unike» bestillinger da de fleste av selskapskontrollene ble bestilt sammen med andre kommuner. Av de 105 bestilte selskapskontrollene i vårt materiale, var bare 35 av dem «unike» – det vil si en tredjedel. De øvrige to tredjedelene er bestilt sammen med andre kommuner, og vil følgelig kunne telles flere ganger i materialet. Dersom vi forutsetter at øvrige kontrollutvalg har om lag den samme bestillingsfrekvensen som det fremgår av svarene i vår tilleggsundersøkelse, kan vi estimere at det ble bestilt rundt 225 unike selskapskontroller i Norge i 2013. Dette er imidlertid et høyst usikkert estimat, som blant annet forutsetter at det i gjennomsnitt stod fire kommuner bak de selskapskontrollene som ble bestilt i fellesskap. Likevel vil et slik estimat innebære at det i gjennomsnitt ble bestilt 0,5 unike selskapskontroller per kontrollutvalg dette året. Dersom estimatene medfører riktighet, vil det altså ha vært over en dobling i antall selskapskontroller de siste årene.

Samlet sett opplever 17 prosent av kontrollutvalgslederene at de ikke får gjort tilstrekkelig med selskapskontroller til å ivareta utvalgets kontrollansvar. Som det fremgikk ovenfor var det ti prosent som var av samme oppfatning når det gjaldt forvaltningsrevisjon. Til sammen utgjør dette 18 prosent, siden det er mange av de samme respondentene som verken får gjort nok forvaltningsrevisjon eller selskapskontroll (se også 6.2.3). Samtidig opplever over halvparten (53 prosent) at de i svært stor eller stor grad får gjennomført tilstrekkelig med selskapskontroller til å ivareta kontrollansvaret. De øvrige svarer «verken i stor eller liten grad» (28 prosent) eller er «ikke sikker» (to prosent).

6.2.3 Kontrollutvalg som ikke får gjort nok prosjekter til å ivareta kontrollansvaret

Det er til sammen 18 prosent (tjue respondenter) som opplever at de ikke får gjort tilstrekkelig med forvaltningsrevisjoner og/eller selskapskontroller til å ivareta utvalgets kontrollansvar. Vi finner ellers få fellestrekk mellom disse respondentene: 40 prosent kommer fra småkommuner, 40 prosent fra mellomstore kommuner og 20 prosent fra store kommuner. Alle har en plan for forvaltningsrevisjon, mens et klart flertall (17 av 20) har en plan for selskapskontroll. Et klart flertall (15 av 20) har videre gjennomført en overordnet analyse (altså noe færre enn gjennomsnittet), og det er stor variasjon i omfanget til den

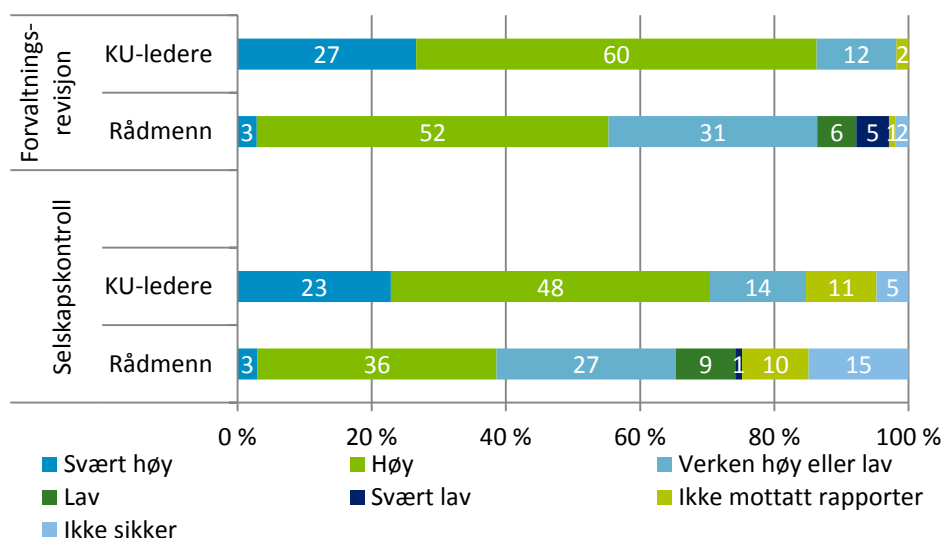
overordnede analysen (halvparten har oppdatert analysen midtveis i perioden). Et klart flertall mener også at analysen er god nok til å velge ut prosjekter (12 av 15 svarer i svært stor/stor grad).

Det er også stor variasjon i hvor mye midler de aktuelle kontrollutvalgene har til disposisjon til gjennomføring av selskapskontroll og forvaltningsrevisjon. I 2014 hadde halvparten av utvalgene (ti av 20) under 200 000 kroner, mens det blant den andre halvparten var stor spredning (tre respondenter oppgir «200 000 – 299 999», én oppgir «400 000 – 499 999», én oppgir «1 000 000 – 1 999 999», tre oppgir at de kan «benytte etter behov», mens de to siste er «ikke sikker»). Videre går det frem at vurderingen av å «ikke ha gjort nok» er subjektiv. Vi finner eksempler på kontrollutvalg som gjennomfører årlige prosjekter som ikke opplever å ha gjort tilstrekkelig for å ivareta kontrollansvaret, og vi finner eksempler på de som ikke har gjennomført noen prosjekter som likevel opplever at det har vært tilstrekkelig. Blant de kontrollutvalgslederne som opplever at de ikke har gjort tilstrekkelig til å ivareta utvalgets kontrollansvar, er det to av utvalgene (to av 20) som ikke har bestilt noen forvaltningsrevisjoner så langt i valgperioden, mens halvparten har bestilt hvert eneste år. Videre opplyser halvparten (ti av 20) av kontrollutvalgslederne at utvalget ikke har bestilt noen selskapskontroller så langt i valgperioden, mens to av utvalgene har bestilt selskapskontroller hvert eneste år.

6.3 Kvalitet, kompetanse og kapasitet

87 prosent av kontrollutvalgslederne svarer at de i hovedsak opplever at forvaltningsrevisjonsrapportene de mottar har en svært høy (27 prosent) eller høy kvalitet (60 prosent), og det er ingen som svarer lav/svært lav kvalitet. Tilsvarende er det 71 prosent som svarer at rapportene fra selskapskontroll har svært høy/høy kvalitet, men om vi justerer for de som ikke har mottatt noen rapporter er andelen 82 prosent. Heller ikke når det gjelder selskapskontroll er det noen som oppgir at rapportene de mottar har en lav/svært lav kvalitet.

Figur 6-12: Kontrollutvalgsledere og rådmenns vurdering av kvalitet på rapportene. Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til rådmenn (n=101-103) og kontrollutvalgsledere (n=105-109).

Rådmennene er noe mer kritisk til kvaliteten på rapportene. 55 prosent opplever kvaliteten på forvaltningsrevisjonsrapportene som svært høy (tre prosent) eller høy (52 prosent). Altså

en signifikant lavere andel enn kontrollutvalgslederne, hvor 87 prosent opplever kvaliteten som høy. Blant rådmennene er det også elleve prosent som mener at kvaliteten på forvaltningsrevisjonene er lav/svært lav, mens ingen av kontrollutvalgslederne opplever dette. Det er også en signifikant lavere andel (43 prosent) som opplever kvaliteten på selskapskontrollrapportene som svært høy/høy enn blant kontrollutvalgslederne (71 prosent). Også for selskapskontroll er det 11 prosent av rådmennene som opplever kvaliteten som lav eller svært lav, mens ingen av kontrollutvalgslederne opplever dette.

81 prosent av rådmennene er helt eller delvis enig i at det gis en korrekt fremstilling av faktiske forhold i gjennomførte forvaltningsrevisjoner, mens elleve prosent er uenig i dette. Samtidig oppgir 34 prosent av rådmennene at de er helt eller delvis enig i at det sjelden kommer frem ny kunnskap som følge av en forvaltningsrevisjon/selskapskontroll. I mange tilfeller vil det være positivt at det ikke er ny informasjon for rådmannen ettersom rådmannen skal kjenne forvaltningen godt. De aktuelle prosjektene kan likevel bidra med nyttig styringsinformasjon for kommunestyret som er mottaker av rapporten.

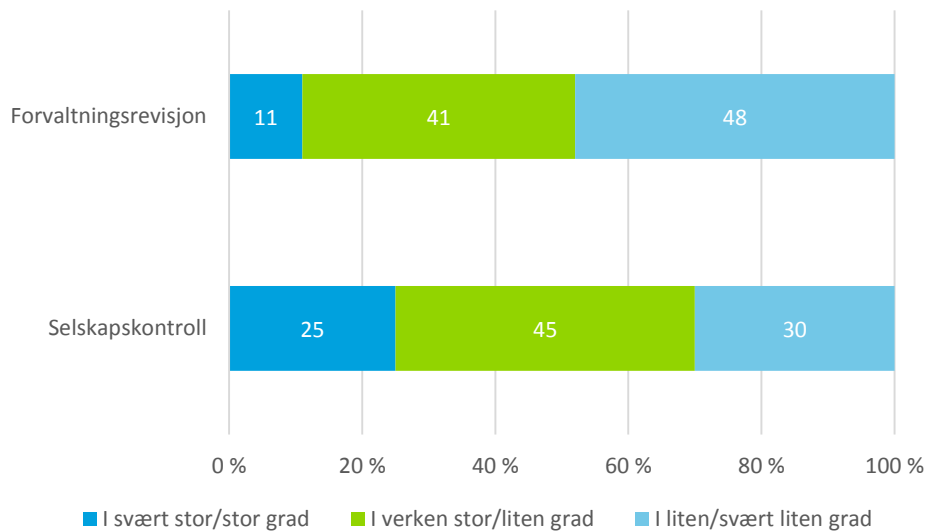
Rådmennene som oppgav at kvaliteten på rapportene ved forvaltningsrevisjoner og/eller selskapskontroller er lav/svært lav, ble invitert til å gi ytterligere kommentarer om hvordan administrasjonen opplever kvaliteten på de ferdige rapportene. Totalt 15 rådmenn valgte å benytte seg av muligheten til å gi et utfyllende svar. Det ble av flere pekt på manglende kapasitet og kompetanse i revisjonen. Videre ble det uttrykt at problemstillingene hadde feil fokus. Det ble også vist til at rapportene hadde et for akademisk språk, var for detaljerte eller at revisjonskriteriene var for svake.

Sekretariatene fikk også anledning til å gi en nærmere beskrivelse av hvordan de opplever kvaliteten på rapportene de mottar. Et klart flertall av kommentarene beskriver kvaliteten som (meget) høy. Samtidig er det noen som viser til varierende kvalitet, og at enkelte rapporter kan bli svært omfangsrike på data og metode, slik at funnene drukner i rapportene. Når det gjelder selskapskontroll er det noen av sekretariatene som avstår fra å kommentere fordi de selv er utføreren av disse oppdragene.

I revisjonsforskriften § 7 går det frem at forvaltningsrevisjonen skal gjennomføres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og i tråd med etablerte standarder på området. I praksis er det i dag bare én revisjonsstandard som er i bruk (RSK 001). RSK 001 er vedtatt av styret til interesseorganisasjonen Norges Kommunerevisorforbund (NKRF). Standarden legges til grunn både for revisorer som er medlem av NKRF og av revisorer som er medlemmer av Den norske Revisorforening. RSK 001 inneholder en rekke krav, herunder krav til revisor, krav til gjennomføring av forvaltningsrevisjonsprosjekt og krav til innholdet i rapporter mv. Fordi det per i dag bare finnes én etablert standard, vil vi videre i denne rapporten ta som utgangspunkt at dersom RSK 001 ikke er fulgt, er prosjektet ikke gjennomført i samsvar med krav til forvaltningsrevisjon.

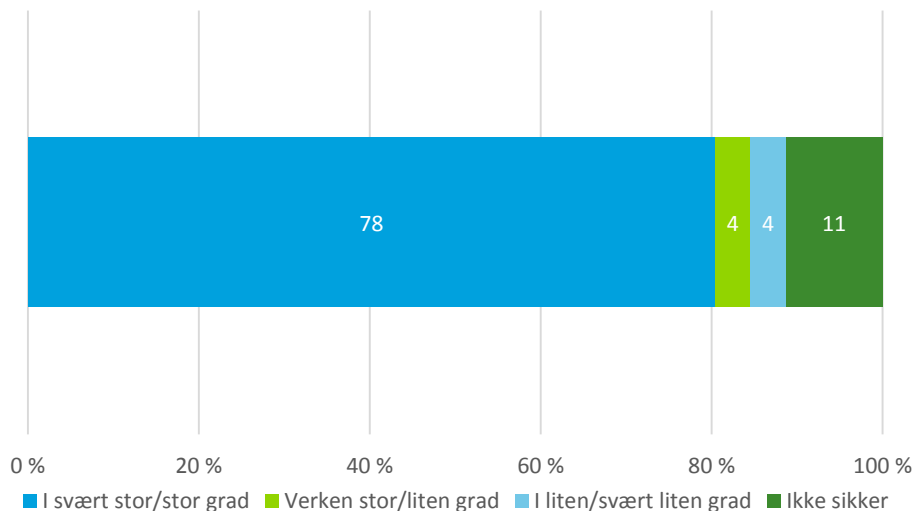
Som det fremgår av figur 6-12 er det bare elleve prosent av sekretariatene som mener at det er behov for ytterligere retningslinjer for gjennomføring av forvaltningsrevisjon, og av figur 6-13 går det frem at 78 prosent av sekretariatene oppfatter RSK 001 som viktig for kvaliteten på forvaltningsrevisjoner. Til sammenligning mener en fjerdedel av sekretariatene at det er behov for ytterligere retningslinjer for gjennomføring av selskapskontroll.

Figur 6-13: I hvilken grad mener sekretariatene at det er behov for ytterligere retningslinjer for gjennomføring av henholdsvis forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller. Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til sekretariat, n=54

Figur 6-14: I hvilken grad opplever du at standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 er viktig for kvaliteten på forvaltningsrevisjoner? Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til sekretariat, n=54

6.3.1 Utførelse av forvaltningsrevisjon

Som det går frem av figur 6-12 over, er det i denne undersøkelsen stor grad av tilfredshet blant kontrollutvalgslederne når det gjelder kvaliteten på forvaltningsrevisjonsrapporter. En gjennomgang vi har gjort av et utvalg på tjue forvaltningsrevisjonsrapporter, utarbeidet av ulike revisjoner de senere årene, viser at det i alle rapportene fremholdes at RSK 001 er fulgt. Samtidig viser vår gjennomgang av rapportene stor variasjon både i omfang, form og kvalitet. Noen rapporter har en tydelig struktur, og fremstår som svært leservennlige, mens andre rapporter har en mindre tydelig struktur og en oppbygging som etter vår vurdering gjør rapportene lite leservennlige. Revisjonskriteriene er i varierende grad presentert, og det er

også stor variasjon når det gjelder hvordan datagrunnlaget blir presentert og om sammenhengene mellom kriterier, data og vurderinger går tydelig frem av rapporten.

Rapportene vi har gjennomgått oppfyller i all hovedsak de formalkrav til forvaltningsrevisjonsrapporter som er nedfelt i RSK 001, med noen unntak. Unntakene dreier seg om at det i to av 20 gjennomgåtte rapporter ikke går klart frem hva som er presenterte data, og hva som er revisors vurderinger. Vår gjennomgang viser samtidig at det å følge RSK 001, etter vår vurdering, ikke er ensbetydende med at forvaltningsrevisjonsrapportene har god kvalitet. Selv om de aller fleste av de 20 rapportene følger RSK 001 finner vi at kvaliteten er svært ulik. Med kvalitet mener vi her eksempelvis formulering av problemstillinger, metodisk gjennomføring, faglig tilnærming og godt språk. Videre er det, som vi påpeker over, eksempler på rapporter som fremstår som lite leservennlige. Enten ved at de inneholder mye informasjon som ikke synes være relevant for prosjektet, eller har unødvendige gjentakelser av de samme forholdene i flere kapitler. Det varierer også om det i rapportene tydelig fremgår hvilke kilder informasjonen kommer fra, og om sentrale deler av datagrunnlaget bare blir presentert stikkordsmessig eller som en fullverdig tekstlig beskrivelse. I gjennomgangen har vi også observert at det i datadelen av en rapport er vist til forhold som indikerer åpenbare brudd på anskaffelsesregelverket, uten at dette blir drøftet eller påpekt av revisjonen.

Vår gjennomgang viser også eksempler på at det i vurderingene ikke blir referert til revisjonskriterier, slik at revisjonens vurderinger ikke knyttes tydelig opp mot disse. I enkelte rapporter ser vi også eksempler på at det i presentasjonen av revisjonskriterier kun er vist til aktuelle lover, paragrafer og kort nevnt hvilket tema de ulike paragrafene omhandler, uten at det er sagt noe om hvilke krav som blir stilt gjennom regelverket. Andre rapporter har grundige gjengivelser av de revisjonskriterier som er relevante for å kunne besvare problemstillingene.

Over halvparten av de 20 gjennomgåtte forvaltningsrevisjonsrapportene fremstår likevel som kvalitativt gode. De fremstår som leservennlige, har et godt språk, og sammenhengene mellom presenterte problemstillinger, kriterier, data og vurderinger går tydelig frem av rapportene.

De senere års kvalitetskontroller utført av Den norske Revisorforening (DnR) og Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) viser også at de kontrollerte medlemsbedriftene i all hovedsak gjennomfører forvaltningsrevisjoner i samsvar med kravene i RSK001. I tabell 6-2. ser vi hvordan kontrollerte rapporter har blitt vurdert de siste fire år.

Tabell 6-2: Resultat fra NKRFs og DNRs kvalitetskontroller i perioden 2011 - 2014

	2011	2012	2013	2014
Godkjent	8	8	8	5
Godkjent med merknad	9	4	3	7
Ikke godkjent/vesentlig mangel	0	0	0	0
Antall kontroller	17	12	11	12

Kilde: NKRF og DnR

Av tabellen over går det frem at det er gjennomført 52 kvalitetskontroller de siste fire årene. Ingen av disse har medført at en forvaltningsrevisjon har blitt «ikke godkjent». Kvalitetskontrollen til begge foreningene benytter kategorien(e) «ikke godkjent» når prosjektrapportene har vesentlige avvik. For eksempel der prosjektrapporten ikke viser sammenheng mellom problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner. Av tabellen under fremgår det at ingen av foreningene har avdekket slike avvik i perioden 2011 – 2014.

Når det gjelder fordelingen mellom de to andre kategoriene har 23 blitt godkjent med merknad, mens 29 har blitt godkjent. Det blir videre opplyst at blant de avvikene som over år har medført flest merknader er:

- at revisjonskriteriene ikke er tilstrekkelig konkrete (RSK001 punkt 25)
- at data ikke er innhentet i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og svare på problemstillingene (RSK001 punkt 28)
- at data ikke i tilstrekkelig grad er vurdert opp mot revisjonskriteriene (RSK001 punkt 31)

Det blir videre opplyst at dersom det viste seg at slike avvik var gjennomgående for hele rapporter eller flere rapporter ville dette gitt «ikke godkjent», men at «godkjent med merknad» benyttes når avvik gjelder mindre deler av en eller flere rapporter mv.

Eksempel: To rapporter om barnevern

I gjennomgangen av rapporter har vi blant annet sett på flere rapporter med samme eller tilnærmet samme tittel. Blant annet to prosjekter med tittel «Barnevern» og «Barnevernet». Av disse to rapportene oppfatter vi den ene som kvalitativt god, og at rapporten oppfyller de krav som er stilt i RSK 001. Den andre rapporten har etter vår vurdering svak kvalitet, og flere mangler når det gjelder etterlevelse av RSK 001. Begge rapportene fokuserer på flere av de samme temaene og kravene i regelverket. Blant annet om fristene for behandling av meldinger og undersøkelser blir overholdt. Når det gjelder ulikheter mellom rapportene, registrer vi at det i rapporten vi vurderer som kvalitativt best, er definert normative problemstillinger som i stor grad er knyttet opp mot de krav som blir stilt gjennom regelverket. Den andre rapporten inneholder en overvekt av rent deskriptive problemstillinger, der det vanskelig kan utledes revisjonskriterier som forvaltningsrevisjonsobjektet kan vurderes opp mot. Problemstillingene er ikke knyttet direkte opp mot de krav som er stilt i regelverket på dette området. I rapporten er det vist til både hvilket regelverk som regulerer området og vedtatte kommunale målsettinger, men det er vanskelig å se noen sammenheng mellom disse og problemstillingene, da sistnevnte er rent deskriptive. Under vurderingskapitlene, som er knyttet opp mot enkeltvis tema, er det ikke referert til problemstillinger eller revisjonskriterier, og flere av vurderingene har preg av å være rene konstateringer av fakta. I enkelte tilfeller er det vist til om praksis er i samsvar med krav, men det fremgår ikke hvor disse kravene er nedfelt.

I den samme rapporten er en av problemstillingene formulert som følger: «I hvilken grad er det behov for kommuneovergrepene barnevernsamarbeid?» Det er ikke utledet noen revisjonskriterier knyttet til denne problemstillingen, og i kapitlet som omhandler dette temaet er det vist til fordeler og ulemper med interkommunalt samarbeid i barnevernet. Formuleringene her fremstår som vurderinger som er formulert som påstander, uten at disse er begrunnet og uten at det blir vist til hva vurderingene baseres på. For eksempel er det punktvis vist til blant annet følgende fordeler, fordi man får et større fagmiljø: «Det blir enklere å fordele og unngå saker som berører eget nærmiljø og familie. (...) Fagmiljøet blir mer stabilt (...).» Videre er det vist til blant annet følgende ulemper: «Saksbehandlerne risikerer lengre reiseavstander, både på jobb og til jobb. Nye rutiner og arbeidsmåter må læres og implementeres.» Det fremgår ikke klart om dette er revisjonens vurderinger, og eventuelt hva som ligger til grunn for vurderingene.

I den andre rapporten er det tydelige revisjonskriterier, og disse er knyttet opp mot problemstillingene. I vurderingene gis det klare svar på den enkelte problemstilling, med henvisninger til datagrunnlaget og revisjonskriteriene.

Gjennomgangen av tjue forvaltningsrevisjonsrapporter viser at det i alle disse rapportene fremkommer informasjon om mangler og/eller forbedringspotensialer i kommunens forvaltning. I de fleste tilfellene dreier det seg om at man avdekker manglende system og rutiner, manglende kjennskap til og/eller manglende etterlevelse av kommunale system og rutiner, og/eller ulik praksis innen kommunen på det undersøkte området. I en del tilfeller avdekker forvaltningsrevisjonen også brudd på regelverket som gjelder for det undersøkte området.

Vår gjennomgang viser videre at uavhengig av hvilke typer mangler eller avvik som eventuelt avdekkes i rapportene, blir det i all hovedsak gitt tydelige anbefalinger/forslag til tiltak fra

revisjonens side. I de fleste gjennomgåtte forvaltningsrevisjonsrapportene fremgår anbefalingene i rapportens siste kapittel, men det er også enkelte eksempler på at anbefalingene kun er listet opp i rapportens sammendrag. I én rapport er det ikke gitt anbefalinger, selv om det i vurderingene er vist til manglende etterlevelse av regelverk. I en annen rapport er det heller ikke gitt anbefalinger, men det er vist til tiltak som allerede er satt i verk i kommunen.

I et klart flertall av de tjue gjennomgåtte rapportene går det frem av høringsuttalelsen fra rådmannen at det vil bli satt i gang forbedringstiltak basert på de funn og anbefalinger som fremgår av rapporten, og flere av rådmennene viser i høringsuttalelsen til at forvaltningsrevisjonen oppfattes som et nyttig verktøy i kommunens forbedringsarbeid. Samtidig går det i enkelte tilfeller frem av høringsuttalelsen at situasjonen som blir påpekt i rapporten er kjent for kommunen fra før, og at det allerede er planlagt og/eller satt i verk tiltak uavhengig av forvaltningsrevisjonen. Basert på gjennomgangen av tjue forvaltningsrevisjonsrapporter mener vi likevel at hovedinntrykket er at forvaltningsrevisjonene fungerer som viktige bidrag i kommunenes forbedringsarbeid, ved at de avdekker mangler eller forbedringspotensialer, og at konkrete forbedringstiltak blir satt i verk basert på de funn som fremgår av rapporten.

Behov for ytterligere retningslinjer for forvaltningsrevisjon?

Vår evaluering viser at kontrollutvalgslederne, rådmenn og kontrollutvalgssekretærene i hovedtrekk er fornøyd med kvaliteten på forvaltningsrevisjonene. I tillegg så vi i figur 6-13 at det er få av sekretærene som etterlyser ytterligere retningslinjer for forvaltningsrevisjon. Etter vår vurdering viser evalueringen at dagens retningslinjer lang på vei er tilstrekkelige, men at det i noen tilfeller er utfordringer knyttet til etterlevelsen av retningslinjene. Det er også viktig å understreke at retningslinjer for gjennomføring av forvaltningsrevisjon ikke i seg selv er ensbetydende med god kvalitet. Revisors kompetanse både metodisk og relatert til temaet som undersøkes vil være viktige faktorer.

6.3.2 Utførelse av selskapskontroll

Gjennomgående i tilbakemeldingene både i spørreundersøkelse og intervju blir det vist til at selskapskontroll er en mer uklar undersøkelsesform sammenlignet med forvaltningsrevisjon. Det er både usikkert hva selskapskontroll er, hvor ofte det skal gjennomføres, hva som skiller de ulike typene av selskapskontroll, hvilke kvalitetskrav som stilles, hvem som kan utføre selskapskontroll m.m. Det blir også vist til at selskapskontroll ikke har samme prioritet i kontrollutvalgene som forvaltningsrevisjon:

*«Jeg vil påstå at vi kanskje ikke har hatt samme fokus på selskapskontroll. Innsatsen og ressursene har blitt satt inn på forvaltningsrevisjon»
(Kontrollutvalgsleder)*

Både spørreundersøkelsene og intervjuer viser at selskapskontroller har en langt mindre fremtredende rolle i kontrollutvalgsarbeidet enn forvaltningsrevisjoner. Gjennomførte selskapskontroller har hatt lite fokus hos informantene vi har intervjuet, og informantene synes å ha vansker med å huske hva som var resultatet fra kontrollene, og hvor mange de faktisk har gjennomført. Følgende sitat fra en av sekretærene kan være illustrerende for hvorfor det er slik:

«Selskapskontroller ender gjerne med at man etterlyser et mer aktivt eierforhold, men stopper gjerne der. Utbyttet av selskapskontroller er noe begrenset. Politikere

klarer ikke alltid å skille mellom forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Jeg synes selskapskontroll som verktøy er sånn passe». (Kontrollutvalgssekretær)

I utgangspunktet kan en skille mellom to ulike former for selskapskontroll:

1. Eierskapskontroll
 - Omhandler kommunens eierskapsforvaltning
2. Selskapskontroll av selskap
 - Omhandler selskapets drift

Eierskapskontroll blir i regelverket referert til som den «obligatoriske» delen, men det er ikke angitt hvor ofte en slik kontroll bør gjennomføres. I tillegg blir det vist til at det kan gjøres forvaltningsrevisjon av utvalgte selskap. Dette er frivillig. Selskapskontroller skal, i likhet med forvaltningsrevisjoner, være basert på en overordnet analyse (nytt krav fra 2013) og en plan for selskapskontroll.

Tema og type selskapskontroll

Dersom vi ser på hvilke typer selskapskontroller som blir bestilt ser vi at de fordeler seg relativt jevnt mellom de to overnevnte typer av selskapskontroll. 57 prosent av kontrollutvalgslederen svarer at de har gjennomført en eierskapskontroll (kommunens eierskapsforvaltning) i inneværende periode. 51 prosent svarer at de har gjennomført forvaltningsrevisjon av et spesifikt selskap. Spørsmålet som kan stilles er likevel om dette skillet er godt nok oppfattet blant de som har besvart undersøkelsen.

Forskjellen på disse to formene for selskapskontroll er i hovedsak knyttet til *hvem* som kan utføre dem og *hvilke krav* som stilles til gjennomføring. Det stilles ingen konkrete krav til hvordan en eierskapskontroll skal gjennomføres³⁸, eller hvem som kan gjennomføre eierskapskontroll. Det betyr at slike selskapskontroller også kan gjennomføres av sekretariatet for kontrollutvalget. Forvaltningsrevisjon av selskap derimot må gjennomføres av en valgt revisor, og den må utføres i samsvar med kravene til forvaltningsrevisjon.

Tabell 6-3: Oversikt over tema/områder som har vært gjenstand for selskapskontroll*

Type	Prosent
Eierskapskontroll (kommunens eierskapsforvaltning)	57 prosent
Forvaltningsrevisjon av et spesifikt selskap	51 prosent

Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere n=103-104.

* Tabellen skiller ikke mellom eierskapskontroll av et selskap og selskapskontroll av eierskapsforvaltningen til kommunen. Fordi et slikt skille ikke er definert tydelig i regelverket eller litteratur, ville det være vanskelig for kontrollutvalgslederne å oppfatte. Derfor begrenset vi svaralternativene i spørreundersøkelsen til «forvaltningsrevisjon av selskap» og «eierskapskontroll».

I gjennomgangen av ti utvalgte selskapskontroller bekreftes inntrykket av at formen og innholdet i disse rapportene varierer, og det er ikke alltid et tydelig skille mellom det som skal være en eierskapskontroll og det som er forvaltningsrevisjon av et selskap. I utvalget av

³⁸ Det er utarbeidet en veileder fra NKRF «Selskapskontroll – fra a-å. («Praktisk veileder»). Utarbeidet av arbeidsgruppa for selskapskontroll, 3. mai 2010 og behandlet i NKRFs styre 11. mai 2010. Selskapskontroll blir også omhandlet i Kontrollutvalgsboken (KRD:2011)

rapporter finner vi eksempler på følgende varianter (basert på beskrivelsen til utfører/tittel på rapportene).

1. Selskapskontroll av eierskapsforvaltningen til kommunen
2. Forvaltningsrevisjon av et selskap
3. Eierskapskontroll av et selskap

Selskapskontroll av eierskapsforvaltningen i kommunen

Den første formen for selskapskontroll som vi har gjennomgått er selskapskontroll av eierskapsforvaltningen til kommunen. Rapportene vi har gruppert under denne overskriften dreier seg om en gjennomgang av den overordnede eierskapsforvaltningen i kommunen. Eksempler på spørsmål som stilles er om kommunen har en eierskapsmelding, hvordan kommunen følger opp eierskapene m.m. Enkeltvis selskap omhandles ikke, men det vises gjerne til en oversikt over den samlede eierskapsporteføljen til kommunen og hvordan denne følges opp.

De gjennomgåtte selskapskontrollene av eierskapsforvaltningen har blitt utført både av revisjonen og sekretariatene. Hvordan disse rapportene er skrevet varierer. Noen av rapportene som revisor har utarbeidet viser til at RSK 001 blir lagt til grunn selv om dette ikke er en forvaltningsrevisjon, og rapportene har en form og et innhold som samsvarer med kravene i standard for forvaltningsrevisjon. Det er imidlertid ikke alle revisorene som har lagt til grunn RSK 001 i sin utførelse av selskapskontrollen. Rapportene fremstår med svært varierende form og kvalitet.

I utvalget av rapporter er det også flere eksempler på at sekretariat har gjennomført en selskapskontroll av eierskapsforvaltningen.

Selskapskontroll/forvaltningsrevisjon av selskap

Den andre formen for selskapskontroll vi har sett eksempel på er selskapskontroll/forvaltningsrevisjon av selskap. I vårt utvalg er disse kun utført av revisjonen.

I flere av disse rapportene vises det til at de gjennomføres som en forvaltningsrevisjon i samsvar med RSK 001. Flere av rapportene har tittel «Forvaltningsrevisjon av XX selskap» mens andre blir vist til som «Selskapskontroll av XX selskap». Uavhengig av dette har rapportene en form og et innhold som tilsvarer en ordinær forvaltningsrevisjon.

I noen av rapportene kommer det imidlertid ikke like tydelig frem om selskapskontrollen av selskapet er gjennomført i samsvar med krav til forvaltningsrevisjon. Det er disse som typisk har tittelen «selskapskontroll av XX selskap» (og begrepet forvaltningsrevisjon eller RSK 001 blir det ikke vist til). Vi ser at det i flere av disse rapportene fremstår som uklart for revisjonen hvordan de skal forstå skillet mellom eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon. I en av rapportene fremgår det at:

«Formålet med denne eigarskapskontrollen er fastsett til å vere å undersøke og vurdere om XX AS driv i samsvar med selskapet sine vedtekter, økonomisk forsvarleg og i samsvar med sentrale lover.»

Etter vår vurdering vil formålet over kunne tolkes som at det her skal gjennomføres en forvaltningsrevisjon av et selskap. Revisjonen opplever imidlertid dette som noe uklart og skriver i den samme rapporten at:

«Kontrollutvalet har nemnt denne bestillinga som utvida selskapskontroll. Den obligatoriske eigarskapskontrollen må oppfattast som minimumsvarianten av selskapskontrollen. Den bestilte utvidinga må då representere eit tillegg til denne minimumskontrollen. Revisjonen har ikkje oppfatta kontrollutvalet slik at det med utvida selskapskontroll meiner det same som forvaltningsrevisjon. Vi har difor teke utgangspunkt i at fleire av problemstillingane er formulert slik at dei kan forståast som retta mot tilhøve som gjeld sjølve drifta i selskapet, og at det er dette som ligg i utvidinga. Sett slik, ynskjer kontrollutvalet å få fram informasjon om drifta, men forventar ikkje at denne informasjonen må stadfestast på same måte som ved forvaltningsrevisjon. Måten vi har løyst denne utfordringa på, er at vi har henta inn, og presentert, munnleg informasjon frå styreleiar og dagleg leiar om drifta.»

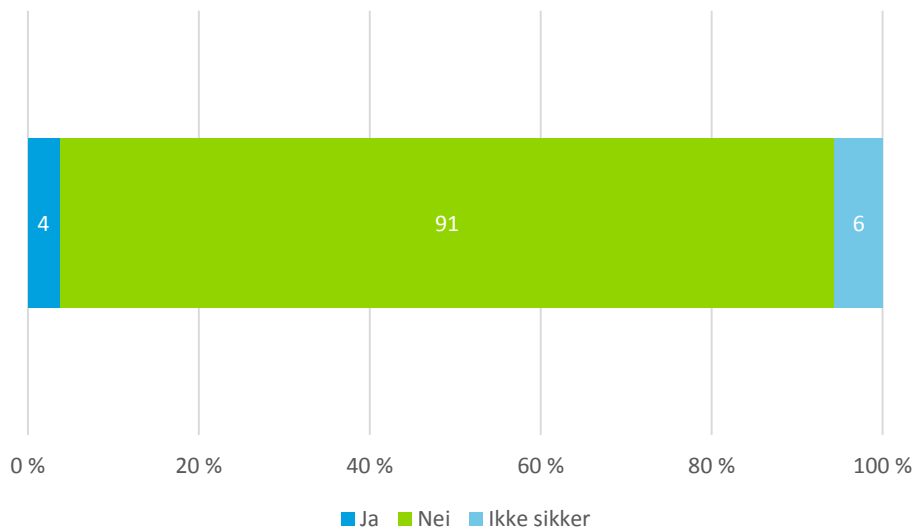
Formen på rapportene er likevel tilsynelatende lik oppbyggingen av en forvaltningsrevisjon med bruk av kriterier, data, vurderinger, tiltak og høring.

Et spørsmål som gjerne blir koblet med mulighet for å gjøre forvaltningsrevisjon av selskap, er innsynsretten til kontrollutvalget og revisor. I kommuneloven § 80 fremgår det at revisor kun har fullt innsyn i selskap som er heleid av kommuner og/eller fylkeskommuner. Dersom det er private eller statlige eierdeler i selskapet, har ikke revisjonen i utgangspunktet rett til innsyn i selskapet. Denne begrensningen blir håndtert noe ulikt av de ulike kontrollutvalgene:

- Noen kontrollutvalg henstiller kommunestyret/fylkesting om at de tar opp spørsmål om å vedtektsfeste kontrollutvalgets rett til innsyn i generalforsamlingen for spesielt viktige selskap.
- Noen kontrollutvalg ber de private/statlige eierne om å få innsyn i selskap i de tilfeller de ønsker å gjennomføre selskapskontroll av selskapet.
- Noen kontrollutvalg utelukker selskap som faller utenfor § 80 fra selskapskontroll

I intervjuene blir det ikke vist til særlige utfordringer knyttet til innsynsretten med hensyn til å få utført nødvendig forvaltningsrevisjon av selskap. Dette blir bekreftet i spørreundersøkelsen hvor kun fire prosent av kontrollutvalgslederne svarer at manglende innsyn i et selskap har ført til at kontrollutvalget ikke har fått gjennomført en ønsket selskapskontroll. 91 prosent oppgir at dette ikke har vært et problem, mens seks prosent ikke er sikker.

Figur 6-15: Har manglende rett til innsyn i et selskap ført til at kontrollutvalget ikke har fått gjennomført en ønsket selskapskontroll? Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=107

Eierskapskontroll av et selskap

Vi finner også en tredje form for selskapskontroll, som etter vår vurdering er en blanding av de to første. Denne utføres både av sekretariat og revisjon. I disse rapportene blir det tydelig vist til at bestillingen dreier seg om en eierskapskontroll av et enkeltsekskap, eller en gjennomgang av kommunens eierskapsforvaltning knyttet til ett spesifikt selskap. Disse kontrollene har blitt utført både av revisjonen og sekretariatene.

I de rapportene som vi har gjennomgått i denne kategorien, som omhandler «eierskapskontroll» av selskap, ser vi at det gjennomgående er en utfordring å skille mellom eierskapsforvaltning på den ene side og det at en faktisk går inn og gjør vurderinger av driften i selskapet på den andre siden. Vi mener at den siste delen ikke er mulig å skille fra det som ellers gjennomføres som forvaltningsrevisjon i selskap. Sammenblanding her, og utfordringen med å skille disse to, kommer tydelig frem i flere av disse rapportene. Et sekretariat skriver i rapporten: «Vedtak om selskapskontroll av XX selskap gjelder eierskapskontroll og ikke forvaltningsrevisjon.» Videre heter det at: «Eierskapskontroll er kontroll med at virksomheten drives i tråd med gjeldende virksomhetslov, egne vedtekter og formål for etablering». I rapporten blir det blant annet beskrevet selskapsforhold knyttet til avtalemessige forhold, anskaffelser, bruk av rådgivere, juridiske forhold, interne organisasjonsforhold, miljø og om selskapet har økonomisk forsvarlig drift. Utkast til rapport er sendt på høring både til administrasjonen i selskapet, styret og kommunen. Etter vår vurdering er dette et eksempel på en rapport som burde vært gjennomført som en forvaltningsrevisjon av selskap.

I en annen rapport vi har sett på, som også er gjennomført av et sekretariat og som er referert til som «Eierskapskontroll XX AS», blir det også forsøkt å skille mellom eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon. Det blir presisert at:

«Denne selskapskontrollen er en ren eierskapskontroll. Eierskapskontrollen er en vurdering av om virksomheten styres etter eiernes formål. Dette innebærer at kontrollen begrenser seg til en vurdering av om eierne har etablert tilfredsstillende rammer for styring og at virksomheten faktisk opererer i tråd med formålet. En

materiell vurdering av selskapets organisering, drift og funksjon faller dermed utenfor denne kontrollen. (Slike vurderinger må eventuelt foretas i en forvaltningsrevisjon av selskapet.)

Som det fremgår av rapporten vil det enkelte steder presenteres informasjon om selskapet, styret og administrasjon med detaljeringsnivå som går utover informasjon om den rene eierstyringen. Dette er gjort for å få et helhetsbilde av eierstyringen i selskapet og om denne fungerer i praksis.»

Samtidig har prosjektet en egen problemstilling om økonomi og organisering, hvor det stilles spørsmål ved om selskapets økonomi, organisering og oppgaver er i samsvar med selskapets formål.

«Kontrollen er ikke formelt definert som en forvaltningsrevisjon, og kontrollen utføres ikke av et revisjonsselskap. Den er derfor ikke bundet av revisjonsstandarder for forvaltningsrevisjon, selv om det er et mål å følge etablerte grunnprinsipper for slike systematiske undersøkelser i størst mulig grad.»

Rapporten som er referert er også sendt på høring til styret i selskapet. I høringsuttalen fra selskapet blir det også vist til at forholdet mellom eierskapskontroll og selskapskontroll kan være uklart:

«Vi tolker det slik at formålet med dette arbeid er å kontrollere selve eierrollen til XX og vi mener at tittelen på rapporten bør gjenspeile dette formål. En blanding av begrepene «Eierskapskontroll» og «selskapskontroll» kan skape forvirring for mottakerne av denne rapporten.»

Flere rapporter innenfor denne kategorien har en tilsvarende tilnærming, hvor det gjennomføres undersøkelser av driften i selskap, men det oppgis at det likevel er en ren eierskapskontroll. Vår vurdering er at det i disse tilfellene kan diskuteres om det som gjennomføres faktisk er forvaltningsrevisjoner av et selskap. Vi ser at denne uklarheten preger både rapporter fra sekretariat og revisjoner. Dette innebærer at både sekretariat og revisjoner gjennomfører det vi betrakter som forvaltningsrevisjoner selv om de ikke alltid omtales som det, og uten at disse følger RSK 001. For sekretariatene betyr dette at de gjennomfører oppgaver som de ikke skal påta seg (jf. kontrollutvalgsforskriften § 20).

Dagens skille mellom eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon har også andre følger. En sekretær uttrykker i intervju at det kan være problematisk å selv utføre selskapskontroller. Dette på grunnlag av at en da vanskeliggjør sekretariatets oppgave om å gjøre saksforberedelser til kontrollutvalget fordi man da vil måtte vurdere om selskapskontrollen er gjort i samsvar med bestillingen (vurdere sitt eget arbeid). Det blir med dette stilt spørsmål om en da kan ivareta oppgaven som sekretariatet i de tilfellene der man utfører selskapskontroller (se også kapittel ni).

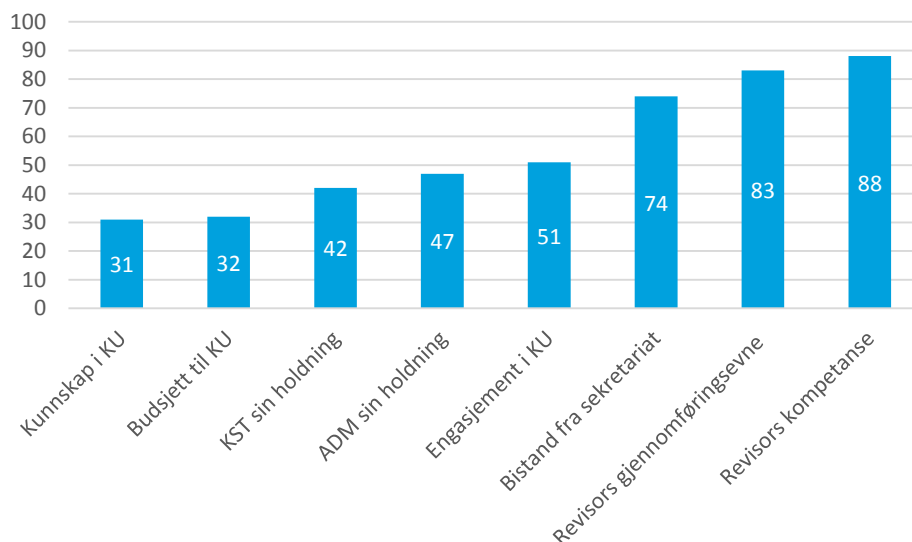
I kapittel fem stilte vi spørsmålstegn ved hensiktsmessigheten ved å skille mellom overordnet analyse for forvaltningsrevisjon og for selskapskontroll. Vår vurdering er at eksemplene ytterligere forsterker at det kan være problematisk å entydig skille mellom disse to undersøkelsesformene. I dag gjennomføres det trolig mange «eierskapskontroller» som burde vært «forvaltningsrevisjon». Vår vurdering er derfor at en bør vurdere om eierskapskontroll skal innlemmes som en del av de tema som en gjennomfører forvaltningsrevisjon av, slik at det blir tydeligere både av hvem som kan gjennomføre

selskapskontrollene og hvordan kontrollene skal gjennomføres. Konsekvensene av en slik endring må imidlertid utredes. Den mest åpenbare konsekvensen er at alle selskapskontroller må gjennomføres etter samme standard som for forvaltningsrevisjon. Dette vil medføre at sekretariatene ikke vil ha mulighet til å gjennomføre selskapskontroller lengre. Dersom dette ikke vurderes som en mulig løsning, vurderer vi at det er behov for en ytterligere presisering av hva som utgjør en eierskapskontroll og hva som faller inn under forvaltningsrevisjon av selskap, slik at dette skillet blir lettere å etterleve i praksis. Det bør også slik vi ser det gis retningslinjer for hvordan eierskapskontroller skal gjennomføres.

6.3.3 Kompetanse og kapasitet

Kontrollutvalgslederne ble bedt om å svare på hvor viktig ulike forhold er med hensyn til å bidra positivt til gjennomføring av forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller. Siden nesten alle mente at hvert av forholdene var viktig, presenterer vi i figur 6-16 andelen som karakteriserte forholdet som «svært viktig». Som det fremgår mener en høyest andel (88 prosent) at revisors kompetanse er svært viktig. Det var ingen som mente at dette ikke har betydning i det hele tatt eller ikke var viktig. Dernest er det revisors gjennomføringsevne, som 83 prosent mener er svært viktig. Det er videre 74 prosent som mener det er «svært viktig» at sekretariatet bistår utvalget på en god måte. Henholdsvis 42 og 47 prosent mener at kommunestyrets og administrasjonens holdning er svært viktig. Når det gjelder «egenskaper» ved kontrollutvalget, er andelen som oppgir svært viktig lavere. Riktig nok oppgir drøyt halvparten (51 prosent) at kontrollutvalgets engasjement er «svært viktig», men under en tredjedel mener at utvalgets kunnskaper (32 prosent) og utvalgets budsjett (31 prosent) er «svært viktig». Det eneste forholdet som mer enn fem prosent mener ikke er viktig er kontrollutvalgets kunnskaper.

Figur 6-16: Prosent av kontrollutvalgsledere som mener at ulike forhold er svært viktig med hensyn til å bidra positivt til forvaltningsrevisjon og selskapskontroll i egen kommune.



Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=107 – 109.

Som figuren over viser er det revisors kompetanse og gjennomføringsevne som av flest blir vurdert som et viktig forhold med hensyn til å bidra positivt til forvaltningsrevisjon og selskapskontroll i egen kommune. Forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller skal kunne dekke en rekke komplekse virksomhetsområder som kommunen har ansvar for. For å kunne gjennomføre disse på en god måte krever det både kompetanse og kapasitet hos revisjonen.

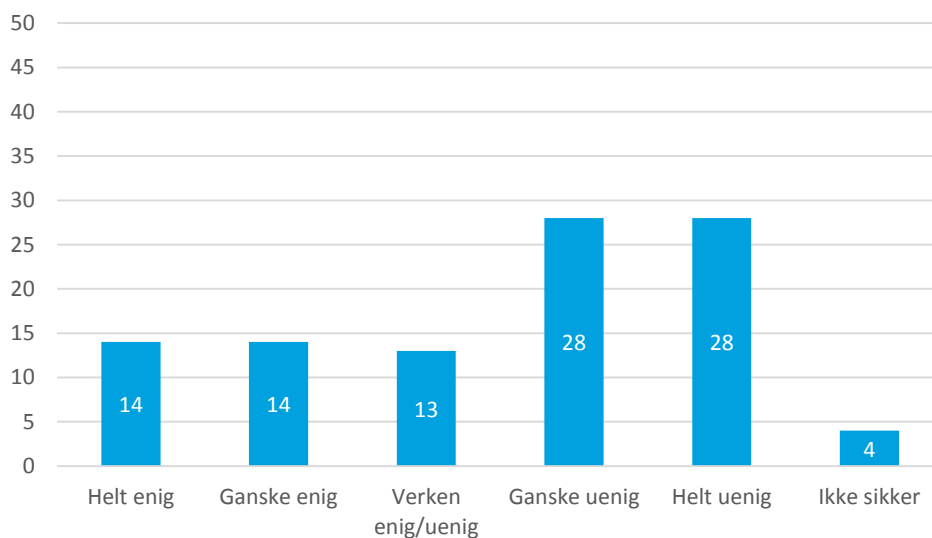
Fra de kvalitative intervjuene er det vårt inntrykk at kapasitet og kompetanse i revisjonen i hovedsak oppleves som tilstrekkelig. Likevel gjelder ikke dette for alle kommunene. En av de intervjuede kontrollutvalgssekretærene uttrykker at:

«Revisjonen har verken tilstrekkelig kapasitet eller kompetanse, og dette er en stor utfordring.»

Både kontrollutvalgslederne og rådmennene ble bedt om å vurdere revisors kompetanse. Kontrollutvalgsledere er i stor grad fornøyd med revisors kompetanse, mens rådmennene er noe mer kritisk: 28 prosent av rådmennene svarer at de er helt eller ganske enig i at revisor generelt ikke har tilstrekkelig kompetanse til å vurdere forvaltningen i kommunen. Samtidig viser figuren under at også flertallet av rådmenn er fornøyd. I dag stilles det krav til at oppdragsansvarlig revisor for forvaltningsrevisjon må ha bachelor, utover dette er det ikke krav til revisjonsmedarbeiderne på forvaltningsrevisjonsprosjekter. Det kan derfor, etter vår vurdering, være grunn til å vurdere nærmere om dette er et tilstrekkelig krav for å kunne gjennomføre forvaltningsrevisjoner med tilstrekkelig kvalitet.

Enkelte av rapportene vi har gjennomgått har etter vår vurdering ikke hatt tilstrekkelig faglig kvalitet. Man kan dermed stille spørsmål ved om utførende revisor har hatt nødvendig kompetanse til å utføre oppdraget. Samtidig har vi i denne evalueringen ikke undersøkt kompetansen i de ulike revisjonene, og kan derfor ikke si noe videre om hvordan kompetansen er blant utførende forvaltningsrevisorer, utover rådmennenes og kontrollutvalgsledernes uttrykte oppfatning. Denne problemstillingen bør etter vår vurdering kartlegges nærmere i fremtidige evalueringer. En kommune vi har sett nærmere på har stilt egne kompetansekrav til sin revisjon. Det blir det opplyst at revisjonen selv har stilt krav om at alle medarbeidere skal ha mastergrad, og at det blir rapportert til kontrollutvalget på at dette er oppfylt.

Figur 6-17: Rådmenns oppfatning av kompetanse. Enighet til påstanden «Revisor har generelt ikke tilstrekkelig kompetanse til å vurdere forvaltningen i kommunen». Prosent



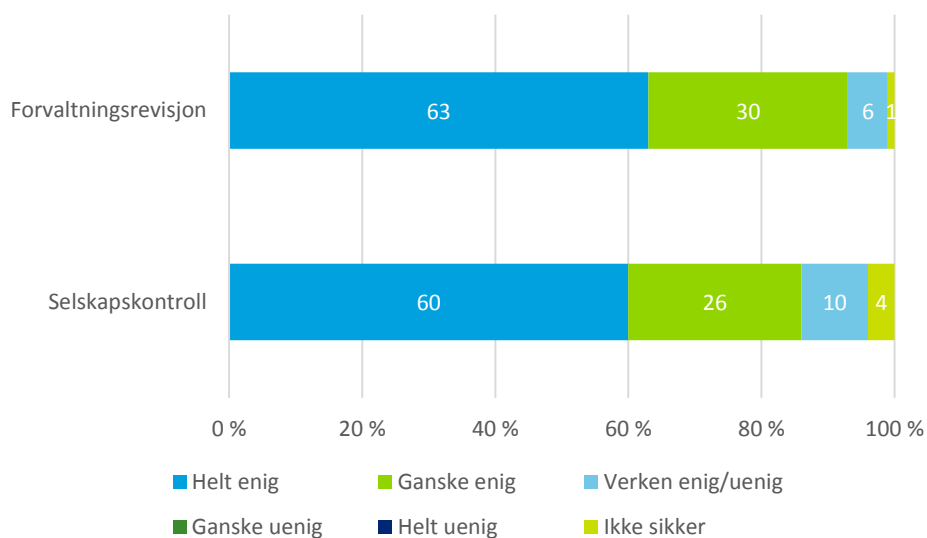
Kilde: Spørreundersøkelse til rådmenn, n=104

Blant kontrollutvalgslederne er det derimot 94 prosent som er helt eller ganske enig i at revisjonen har god kompetanse til å gjennomføre forvaltningsrevisjon, og tilsvarende 84 prosent for selskapskontroll. Det er ingen av kontrollutvalgslederne som er uenig i

påstanden. Rådmennene og kontrollutvalgslederne har følgelig noe ulik oppfatning når det gjelder revisjonens kompetanse til å vurdere forvaltningen gjennom revisjoner. En nærmere gjennomgang av rådmennene som er negativ til revisors kompetanse (de som er helt eller ganske enig i påstanden i figur 6-16) viser at i underkant av en tredjedel er fra små kommuner (8 av 29), en overkant av en tredjedel fra mellomstore kommuner (11 av 29) og en tredjedel fra store kommuner (10 av 29). Et flertall av rådmennene er også av den oppfatning at det sjelden kommer frem ny kunnskap som følge av en forvaltningsrevisjon (24 av 29). De negative rådmennene skiller seg signifikant fra resten av utvalget ved at færre ble involvert i arbeidet med overordnet analyse. Blant rådmennene som er negativ til revisors kompetanse til å vurdere forvaltningen i kommunen, ble 17 prosent involvert i overordnet analyse. Til sammenligning ble 48 prosent av de øvrige rådmennene i stor grad involvert i arbeidet med overordnet analyse.

Til tross for at de aktuelle rådmennene er negativ til revisors kompetanse, mener rundt halvparten (15 av 29) at forvaltningsrevisjonsprosjekter har bidratt til at regaletterlevelse, tjenestetilbudet og saksbehandlingen har blitt mer effektiv, én tredjedel (ti av 29) at forvaltningsrevisjoner har bidratt til læring og forbedring i administrasjonen/tjenesteområdene, og én tredjedel (ti av 29) bedret internkontroll (se også kapittel syv for drøfting av oppfattet «effekt» av forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller). Over halvparten mener at de har et svært godt eller godt samarbeid med kontrollutvalget (16 av 29), sekretariatet (15 av 29), regnskapsrevisor (24 av 29) og forvaltningsrevisor (19 av 29). Det er få rådmenn som beskriver samarbeidet med noen av disse som dårlig eller svært dårlig (1-4 personer). Når det gjelder samarbeidet med forvaltningsrevisor er det til sammen to rådmenn som beskriver samarbeidet som dårlig/svært dårlig.

Figur 6-18: Kontrollutvalgsledernes oppfatning av kompetanse. Enighet til påstanden «Revisjonen har god kompetanse til å gjennomføre forvaltningsrevisjon/selskapskontroll». Prosent

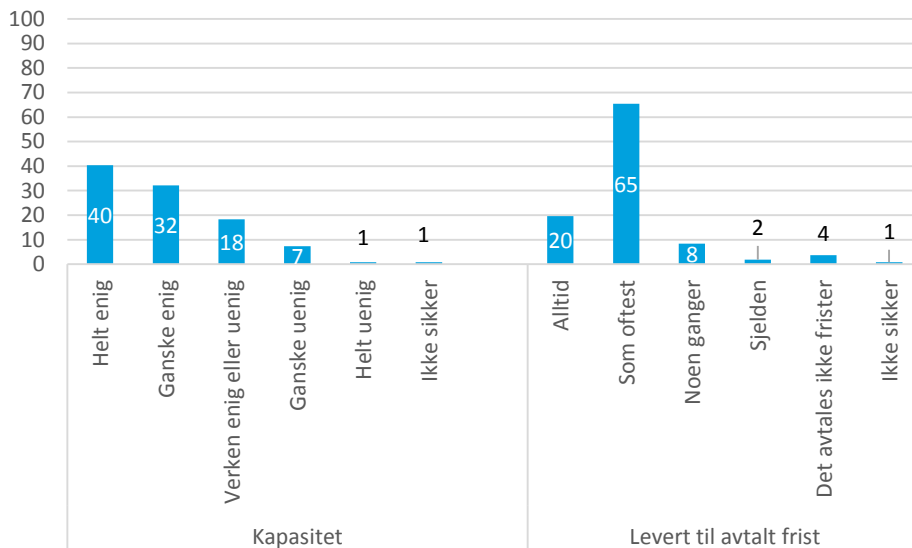


Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=107 og 109.

Nordlandsforskning fant i sin kartlegging fra 2009 at drøyt halvparten av de 25 sekretariatene som hadde avgitt svar, pekte på manglende kapasitet i revisjonsenheten som årsak til at planlagte forvaltningsrevisjoner ikke har blitt gjennomført. Våre funn indikerer at det ikke synes å være like vanlig med kapasitetsproblemer hos revisor ettersom de fleste

kontrollutvalgslederne (73 prosent)³⁹ mener (helt eller ganske enig) at revisjonen har tilstrekkelig kapasitet til å gjennomføre ønskede prosjekter innen forvaltningsrevisjon og/eller selskapskontroll. Samtidig er det bare 20 prosent av kontrollutvalgslederne som svarer at prosjektene alltid blir levert i henhold til avtalte frister. Riktig nok er det ytterligere 65 prosent som svarer at rapportene som oftest blir levert i henhold til avtale, men det er til sammen ti prosent som sier at de «sjelden» eller «noen ganger» leveres som avtalt. De øvrige sier at det ikke avtales frister eller er usikker.

Figur 6-19: Revisjonens kapasitet og evne til å levere til avtalte frister. Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=107 og 109

Det er følgelig et visst omfang av kontrollutvalg som opplever at revisor har for liten kapasitet. Åtte prosent av kontrollutvalgslederne er helt eller delvis uenig i at revisjonen har tilstrekkelig kapasitet, mens ti prosent svarer at prosjektene bare noen ganger eller sjelden leveres til avtalt tidspunkt. I gjennomgangen av de utvalgte kommunene blir det i intervju knyttet til to av kommunene uttrykt at kapasitet kan være en utfordring for å få bestilt tilstrekkelig med forvaltningsrevisjoner. I den ene kommunen uttrykker kontrollutvalgsleder at:

«Kontrollutvalget ønsker mer kapasitet hos revisjonen, men har klart å styre dette greit. Det er en utfordring å vite hva man har tilgjengelig, og revisjonen har ikke villet gi fra seg slik info. Fra 2015 har Kontrollutvalget vedtatt at de skal ha en avtale med revisjonen om hvor mye de skal levere.»

I den aktuelle kommunen får kontrollutvalget to-tre forvaltningsrevisjoner i året, men kunne tenke seg flere. De betaler revisjonen i forhold til innbyggertall, og har ikke egen post på budsjettet til forvaltningsrevisjon. I en annen kommunen uttrykker kontrollutvalgssekretæren at:

«Det er et problem at revisor har ikke hatt kapasitet til å levere. Kontrollutvalget presser ikke mer på for å få flere prosjekt, for de vet at revisjonen ikke har kapasitet, og har på en måte akseptert situasjonen. Dette er et problem når revisjonen er så liten, det er veldig få personer som gjør forvaltningsrevisjon.»

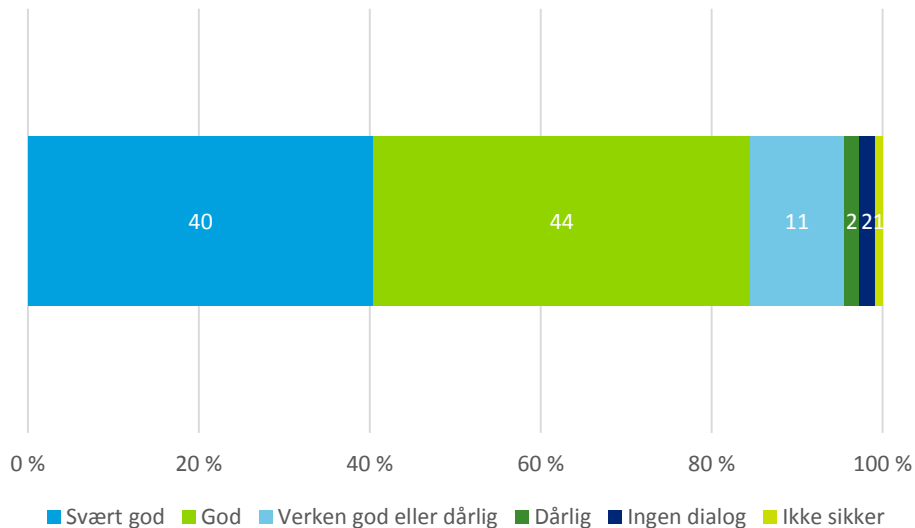
³⁹ Åtte prosent er helt eller ganske uenig i påstanden. De øvrige er i hovedsak verken enig eller uenig (18 prosent), mens én prosent ikke er sikker.

6.4 Samhandling

6.4.1 Mellom kontrollutvalg, sekretariat og revisjon

Vår spørreundersøkelse viser at et klart flertall (84 prosent) av kontrollutvalgslederne opplever dialogen med aktøren(e) som utfører forvaltningsrevisjon og/eller selskapskontroll som svært god/ god. Bare to prosent opplever den som dårlig, mens de øvrige svarer at dialogen verken er god eller dårlig, eller at det ikke er noen dialog.⁴⁰

Figur 6-20: Kontrollutvalgenes opplevelse av dialogen med utførere av forvaltningsrevisjon / selskapskontroll. Prosent



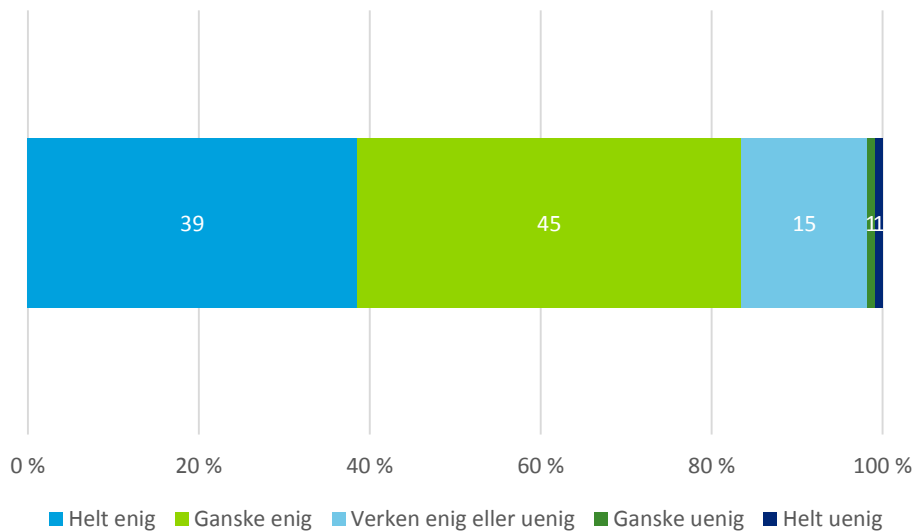
Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=109

Når det gjelder kommunens administrasjon, er 83 prosent av kontrollutvalgslederne helt eller ganske enig i at administrasjonen er imøtekommende til utvalgets arbeid. Bare to prosent er helt eller ganske uenig.⁴¹

⁴⁰ To kontrollutvalgsledere svarte «ingen dialog». Disse fikk et oppfølgingsspørsmål om i hvilken grad fraværet av dialog er et problem, der begge svarte at det ikke er behov for dialog underveis.

⁴¹ At fordelingen mellom de to spørsmålene tilsynelatende er relativt like er tilfeldig. Det er ikke de samme kontrollutvalgslederne som henholdsvis opplever dialogen med revisjonen og samarbeidet med administrasjonen som dårlig.

Figur 6-21: Enighet til at «kommunens administrasjon er imøtekommende til kontrollutvalgets arbeid». Prosent



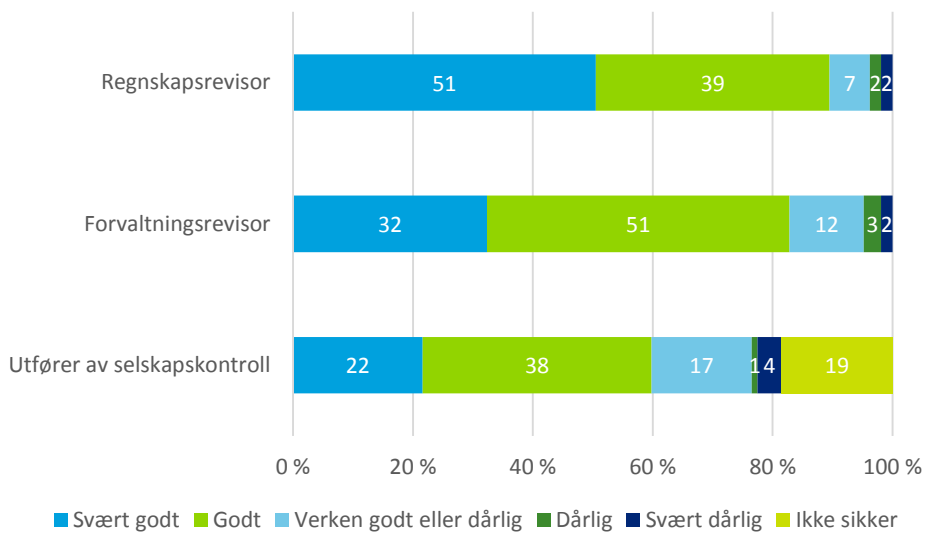
Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=109

Både rådmenn, sekretærer og kontrollutvalgsledere har pekt på at kontrollutvalgenes «bestillerkompetanse» er avgjørende for å få gode rapporter. Dette handler både om å velge ut prosjekter som er relevante for kommunen, men også om at prosjektplanen inneholder gode problemstillinger. Det er følgelig avgjørende med en god samhandling mellom kontrollutvalg, sekretariat og revisjon når prosjektene skal utformes, og underveis ved behov for justeringer.

6.4.2 Mellom administrasjon og revisjon

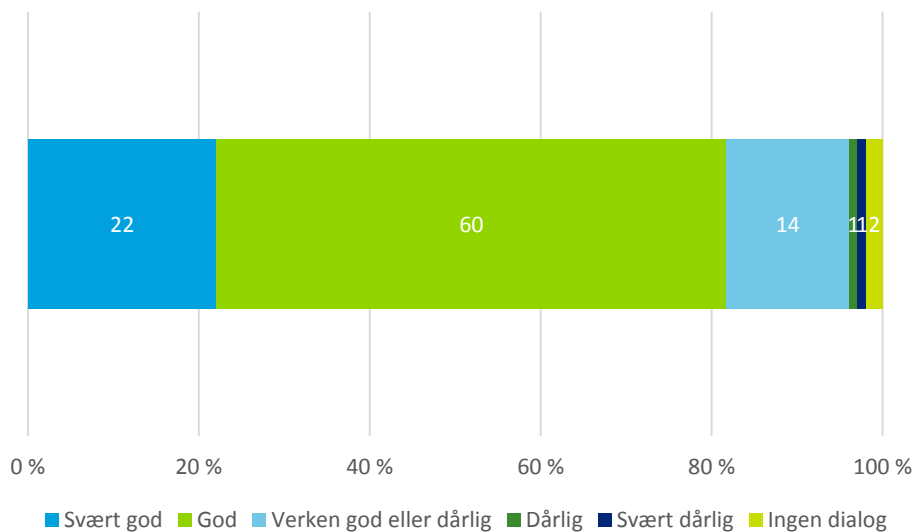
74 prosent av rådmennene vil beskrive samarbeidet mellom administrasjonen og forvaltningsrevisor som svært godt eller godt, mens fem prosent beskriver det som dårlig eller svært dårlig. En noe lavere andel beskriver samarbeidet med utfører av selskapskontroll som svært godt/godt (60 prosent). Dette synes først og fremst å skyldes at det er mange som er usikre (19 prosent). Andelen som beskriver samarbeidet som dårlig eller svært dårlig er det samme som for forvaltningsrevisjon (fem prosent). Når det gjelder dialogen underveis i arbeidet, er det 22 prosent av rådmennene som karakteriserer dialogen med den eller de som utfører forvaltningsrevisjoner/selskapskontroller som «svært god». Ytterligere 60 prosent karakteriserer den som «god». Til sammen er det to prosent som karakteriserer dialogen som «dårlig» eller «svært dårlig», og to prosent som sier at det ikke er noen dialog. De øvrige rådmennene svarer at dialogen verken er god eller dårlig.

Figur 6-22: Rådmannens vurdering av samarbeidet mellom administrasjonen og revisor. Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til rådmenn, n=102-107

Figur 6-23: Hvordan opplever administrasjonen dialogen med den eller de som utfører oppdraget underveis i arbeidet med forvaltningsrevisjon og/eller selskapskontroll? Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til rådmenn, n=105

Det er også et klart flertall av rådmennene (76 prosent) som er helt eller delvis enig i at etatene, tjenestestedene mv. er positive til at det gjøres forvaltningsrevisjoner innenfor eget område. Ingen er helt uenig i dette, mens åtte prosent er delvis uenig.

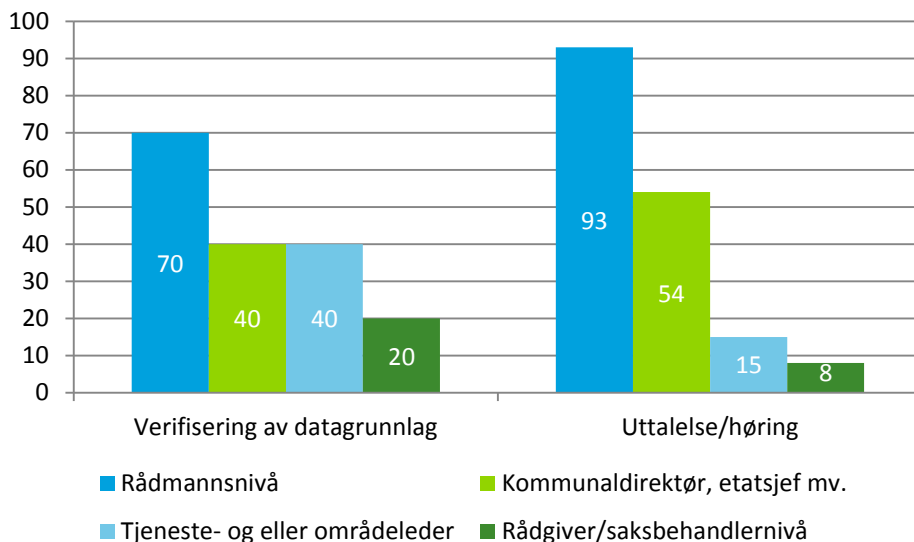
Flere av rådmennene vi har intervjuet har en positiv holdning til forvaltningsrevisjoner, og peker på at gode revisjoner kan være til god hjelp for kommunen. En uttrykker seg slik:

«Jeg synes det kunne vært flere forvaltningsrevisjoner fordi det kan hjelpe administrasjonen og politikerne til å gjøre de rette prioriteringene. Det forutsetter at kontrollutvalget klarer å fortsette som en kontrollinstans» (Rådmann)

I forvaltningsrevisjonsstandarden RSK 001 går det frem at administrasjonssjefen skal gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som fremgår av rapporten. Rådmennene ble i vår spørreundersøkelse stilt spørsmål om hvilket nivå i administrasjonen som behandler forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller.

Når det gjelder verifisering av rapportenes datagrunnlag svarer 70 prosent av rådmennene at deres kommune vanligvis involverer rådmannsnivå. Rundt 40 prosent svarer at kommunaldirektør, etatsjef mv. og/eller tjeneste- og/eller områdeleder involveres. 20 prosent av rådmennene svarer at de involverer rådgiver/saksbehandlernivå i verifisering av datagrunnlag. Nesten samtlige (93 prosent) av rådmennene svarer at rådmannsnivået involveres i forbindelse med uttalelse/høring til rapporten. Her er det også en høyere andel (54 prosent) som involverer kommunaldirektør, etatsjef mv, mens en lavere andel involverer tjeneste- og/eller områdeleder (15 prosent) og/eller rådgiver/saksbehandler nivå (åtte prosent). Dette betyr at toppledelsen i kommunene i stor grad er involvert i behandlingene av forvaltningsrevisjons- og selskapskontrollrapportene.

Figur 6-24: På hvilket nivå behandles forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller i administrasjonen. Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til rådmenn, n=98-104

6.5 Avslutning

Dette kapittelet viser at det er stor variasjon i hvilke budsjett kontrollutvalgene har tilgjengelig for å gjennomføre forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. En femtedel av kommunene har under 100.000 tilgjengelig i året til både forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. En kan stille spørsmål ved om dette er tilstrekkelig for å kunne oppfylle lovens krav om årlig forvaltningsrevisjon, samt obligatorisk selskapskontroll. Undersøkelsen viser at 20 % av kontrollutvalgene ikke har gjennomført forvaltningsrevisjon årlig så langt i inneværende valgperiode. 17 % har ikke gjennomført noen selskapskontroll i denne valgperioden.

Generelt viser evalueringen at det er lite kunnskap blant kontrollutvalgsledere om eget budsjett og hvor mye tid eller penger som brukes på gjennomføring av forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller. Vi anslår at et «normalt» forvaltningsrevisjonsprosjekt om lag tar i underkant av 300 timer å gjennomføre, men mange prosjekter vil være mindre i omfang enn

dette. Det er etter vår vurdering uheldig at kontrollutvalgene ikke har tilstrekkelig innsyn i hvordan ressursene blir brukt på ulike aktiviteter. Etter vår vurdering bør revisor redegjøre for tids- og ressursbruk i prosjektplanen slik det også er anbefalt i RSK 001. De aller fleste kontrollutvalgsledere mener likevel de har tilstrekkelig budsjett, også de med svært begrensede ressurser til rådighet (under 100 000 kroner i året) og de som ikke gjennomfører årlig forvaltningsrevisjon. Blant sekretariatene er det derimot en lavere andel som mener at budsjettene er tilstrekkelig til å få gjennomført nødvendige prosjekter.

Våre anslag indikerer en moderat vekst i antall gjennomførte forvaltningsrevisjoner fra perioden 2006-2008 sammenlignet med 2013. Vi finner likevel ingen synlig vekst i antallet forvaltningsrevisjoner som gjennomføres innenfor denne valgperioden. Dette samsvar med at det heller ikke har vært en særlig vekst i det totale budsjettet til kontroll og revisjon de siste årene. En gjennomgang av KOSTRA-tall viser at kommunene, med unntak av en liten nedgang i 2012, har en nominell vekst i hva som benyttes på kontroll og tilsyn (dette inkluderer også andre aktiviteter enn forvaltningsrevisjon og selskapskontroll) (se også kapittel tre). Som andel av kommunens totale bruttodriftsutgifter er imidlertid bildet relativt stabilt, faktisk med en svak nedgang i inneværende valgperiode. Dette er noe overraskende gitt all oppmerksomhet de siste årene på viktigheten av kommunal egenkontroll og fokuset på å bygge opp den kommunale egenkontrollen som et alternativ til statlige tilsyn.

Kontrollutvalgsledere opplever kvaliteten på gjennomførte forvaltningsrevisjoner som høy. Dette gjelder også for selskapskontroller, selv om vurderingen der er noe lavere. Rådmennene er noe mer kritisk til kvaliteten, spesielt når det gjelder selskapskontroll. Men selv om rådmennene er noe mer kritisk til kvaliteten, viser undersøkelsen at det er god dialog mellom utfører av forvaltningsrevisjonene og rådmennene. Rådmennene mener også i all hovedsak at fremstillingen av fakta i rapportene er korrekt.

Til tross for at kontrollutvalgslederne stort sett er fornøyd, viser vår gjennomgang av 20 utførte forvaltningsrevisjonsrapporter stor variasjon i utførelse og fremstilling. Samtidig er et klart flertall av de gjennomgåtte rapportene i samsvar med formalkravene til forvaltningsrevisjonsrapporter som fremgår av RSK 001. Forvaltningsrevisjonsstandarden RSK 001 er etter vår vurdering tilstrekkelig som retningslinje for å sikre at alle forvaltningsrevisjoner følger samme standard, men er gjerne ikke tilstrekkelig for å sikre at alle rapporter er av god kvalitet. Med god kvalitet mener vi her riktig metode, tilstrekkelig faglig innsikt i temaet som behandles, god skriftlig fremstilling m.m. Vi tror ikke at flere retningslinjer nødvendigvis vil kunne bidra til dette ettersom dette i større grad handler om revisors kompetanse.

Vi foreslår derfor at en gjør en vurdering av om kompetansekravet til forvaltningsrevisorer er tilstrekkelig. Problemstillinger i forvaltningsrevisjoner og i selskapskontroller, er ofte knyttet til komplekse juridiske, økonomiske eller samfunnsvitenskapelige problemstillinger. I dag stilles det krav til at oppdragsansvarlig revisor for forvaltningsrevisjon må ha en bachelor. Det er ikke stilt kompetansekrav til revisjonsmedarbeiderne på forvaltningsrevisjonsprosjekter utover dette. Etter vår vurdering kan det være grunn til å stille spørsmål ved om dette er et tilstrekkelig krav for å kunne gjennomføre forvaltningsrevisjoner med tilstrekkelig kvalitet. Kvaliteten på rapportene er viktig både for å sikre en tilstrekkelig god egenkontroll, god ressursbruk og for å bidra til læring og forbedring i forvaltningen (se kapittel syv). Kvaliteten er også viktig med tanke på å styrke den kommunale egenkontrollen for å kunne redusere den statlige tilsynsvirksomheten.

En av konklusjonene til Nordlandsforskning i 2009 var at selskapskontroller er en viktig form for folkevalgt tilsyn og kontroll som enda ikke har fått sin etablerte praksis på linje med forvaltningsrevisjon. Dette bekrefter også denne undersøkelsen. Utførelsen av selskapskontroller synes gjennomgående å bli vurdert som dårligere enn for forvaltningsrevisjon. Vår gjennomgang av selskapskontrollrapporter viser at det er en god del uklarheter knyttet til hvordan selskapskontroller skal gjennomføres. Skillet mellom eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av selskap er etter vår vurdering heller ikke alltid klart i praksis. Det er derfor behov for en del avklaringer. Både revisjon og sekretariat blander disse formene i rapportene vi har sett på. Konsekvensen er at både revisjon og sekretariat gjennomfører det vi betrakter som forvaltningsrevisjonen uten at RSK 001 følges. I tillegg mener vi at sekretariat som en følge av dette utfører forvaltningsrevisjonsoppgaver for kontrollutvalget, noe som ikke er i samsvar med gjeldende regelverk for hvilke oppgaver sekretariatet kan utføre.

Det bør etter vår oppfatning vurderes om selskapskontroller (herunder eierskapskontroller) skal defineres som forvaltningsrevisjon, og dermed omfattes av samme regelverk og standard som gjelder for forvaltningsrevisjon. Konsekvensen av en slik endring vil være tydeligere krav til gjennomføring av selskapskontroller, da disse vil bli underlagt samme krav til kvalitetskontroll som forvaltningsrevisjoner. En annen konsekvens vil være at sekretariat ikke vil kunne gjennomføre eierskapskontroller. Dersom dette ikke blir vurdert som en aktuell mulighet, er det etter vår vurdering viktig å etablere noen tydelige retningslinjer knyttet til hva som skiller de to ulike typene av selskapskontroll, og videre utarbeide retningslinjer for utførelsen av eierskapskontroll (det som ikke er omfattet av RSK 001). Et alternativ er at kravene til forvaltningsrevisjon også skal gjelde for eierskapskontroll.

7. Oppfølging og effekt av kontrollarbeidet

7.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi si noe om hva som er resultatene av gjennomførte forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller, og hvordan disse blir fulgt opp og formidlet til offentligheten.

Videre vil vi beskrive og kommentere hvordan aktørene selv vurderer effekten og læringen av kontrollutvalgets prosjekter. Flere av disse forholdene er også omtalt i forrige kapittel, men her vil vi fokusere mer på oppfølgingen. I denne sammenheng vil vi vektlegge hvordan de involverte aktørene selv opplever effektene av forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller.

- 95 prosent av kontrollutvalgslederne opplyser at kommunestyret (vanligvis) fatter vedtak i samsvar med kontrollutvalgets innstilling.
- Rundt en fjerdedel av rådmennene mener at tiltakene som revisor anbefaler ikke er konkrete nok.
- 95 prosent av kontrollutvalgene følger alltid eller som oftest opp om tiltakene som er vedtatt som følge av forvaltningsrevisjon/selskapskontroll blir iverksatt av administrasjonen.
- Tre fjerdedeler av rådmennene oppgir at de vanligvis følger opp merknader/tiltak innen angitte frister.
- 96 prosent av kontrollutvalgslederne mener at forvaltningsrevisjoner bidrar positivt til kontrollarbeidet i kommunen.
- 80 prosent av rådmennene mener at kontrollutvalgets prosjekter er en viktig del av kommunens egenkontroll.
- 86 prosent av kontrollutvalgslederne opplyser at media sjelden eller aldri deltar i kontrollutvalgsmøtene.

7.2 Hvilke resultater fører gjennomførte forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller til?

Det er i utgangspunktet utfordrende å skulle si noe om hvilke resultater gjennomførte forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller fører til. Bjørnsrud og Vabo (2013), som undersøker virkningene av forvaltningsrevisjoner i statsforvaltningen, mener at revisjonsprosessen kan være en læringsprosess, og peker på sentrale forhold som kan legge til rette for læring slik som *kontakt og dialog, rapportering og formidling og oppfølging*.

Clausen og Madsen (2009:36) peker på at det har vært utfordrende å kartlegge læringseffekter som oppstår ved gjennomført forvaltningsrevisjon, da læringsbegrepet er stort og omfattende. Vi kan også legge til at det er utfordrende å snakke om læringseffekter fordi det er vanskelig å finne entydige årsakssammenhenger og gode mål for effekter. Til tross for dette ønsker vi i dette kapitlet å forsøke å se på hvilke effekter gjennomføringen av forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller har for læring og forbedring i forvaltningen.

Flere kontrollutvalgsledere og sekretærer vi har intervjuet viser til at de har erfart at administrasjonen har startet med å gjøre endringer på områder på bakgrunn av informasjon/funn i overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon/selskapskontroll,

eller tema/problemstillinger i prosjekt som er bestilt av kontrollutvalget. Det er ingen som opplever dette som problematisk. Det blir vist til at et synlig kontrollorgan, gjennomføring av risikoanalyser og meldte kontroller i seg selv kan ha en effekt som er vanskelig å måle, men som likevel er viktig. Dette understøttes av at flere rådmenn benytter overordnet analyse i eget internkontrollarbeid (se også kapittel fem). Et annet forhold er at resultatene av gjennomførte forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller ikke bare kan knyttes til faktiske og umiddelbare endringer i administrasjonens handlemåte. Et av formålene med rapportene er å gi de folkevalgte informasjon om hvordan forvaltningen utfører oppgavene sine. Det at rapportene behandles i kommunestyret blir dermed viktig i seg selv, siden kommunestyrerepresentantene på denne måten får kjennskap til hvordan administrasjonen utfører sine oppgaver på ulike områder. Spørreundersøkelsen til rådmenn viser at en drøy tredjedel (34 prosent) er enig (helt eller delvis) i en påstand om at det sjelden kommer ny informasjon som følge av en forvaltningsrevisjon eller en selskapskontroll. Flere vi har intervjuet viser også til at det er situasjoner hvor rådmannen opplever at et prosjekt fremstår som unødvendig fordi administrasjonen allerede er kjent med funnene mv. De samme informantene forteller at de oppfatter at kommunestyret likevel opplever rapportene som verdifulle ettersom de folkevalgte ikke har vært kjent med de samme opplysningene.

7.2.1 Formulering av tiltak

Et sentralt element i en forvaltningsrevisjon og selskapskontroll er *revisors vurderinger* av om forvaltningen har en praksis som er i samsvar med de lovkrav, mål, vedtak og rutiner som gjelder for virksomheten innen det området som er revidert (revisjonskriterier).

I de tjue forvaltningsrevisjonsrapportene vi har gjennomgått i denne undersøkelsen er det dels avdekket avvik fra lovkrav eller lokale retningslinjer og rutiner, og til dels avdekket andre mulige forbedringsområder. I nesten alle rapportene er det formulert *anbefalinger* eller *forslag til tiltak* som revisjonen mener forvaltningen må eller bør gjennomføre for å sikre en forvaltning i samsvar med kravene som stilles til det aktuelle forvaltningsområdet. Det er likevel forskjell på hvor tydelig disse anbefalingene er presentert i rapportene. De fleste rapporter har et eget anbefalingskapittel, eventuelt kombinert med revisjonens konklusjoner, der alle anbefalinger eller forslag til tiltak er oppsummert. I andre rapporter må man «lete» i de ulike avsnittene som tar for seg revisjonens vurderinger for å finne anbefalinger. I enkelte tilfeller er anbefalingene listet opp samlet kun i sammendraget i rapporten. I følge standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 bør revisor gi anbefalinger der det er hensiktsmessig. Det blir samtidig presisert at revisor skal være varsom med å foreslå detaljerte løsninger. I vår gjennomgang av tjue forvaltningsrevisjonsrapporter finner vi ingen eksempler på at revisjonen foreslår detaljerte løsninger.

Muligheten til å komme med anbefalinger har vært et punkt som har skilt kommunale forvaltningsrevisjoner fra blant annet statlige tilsyn, og tidligere også riksrevisjonens forvaltningsrevisjonsrapporter. Fra februar 2012 har imidlertid Riksrevisjonen fått mulighet til å formulere anbefalinger i rapportene.⁴² Det blir i den sammenheng pekt på at bruk av anbefalinger kan øke potensialet for læring av forvaltningsrevisjonsrapporter. I sin artikkel «Med ambisjon om å gjøre forvaltningen bedre. En diskusjon av læringspotensialet ved bruk av anbefalinger i forvaltningsrevisjon», skriver Bjørnsrud og Vabo (2012) at det er «... enighet om at det å gi formelle anbefalinger vil tvinge Riksrevisjonen til å tydeliggjøre sitt budskap overfor forvaltningen. Med et tydeligere budskap øker mulighetene for at

⁴² Riksrevisorkollegiet vedtok 1. februar 2012, at rapportene fra Riksrevisjonens forvaltningsrevisjoner (det såkalte «Dokument 3») nå kan inneholde et eget punkt med anbefalinger.

forvaltningen hører etter – og slik sett øker dette potensialet for læring av forvaltningsrevisjonens rapporter» (se også kapittel tre).

I forvaltningsrevisjonsrapporter i kommunene har det også før denne endringen i riksrevisjonens retningslinjer vært vanlig å komme med anbefalinger i rapportene. Antallet tiltak og presisjonen i tiltakene varierer imidlertid mye. Variasjonene skyldes tilsynelatende både at temaene som behandles er ulike, eller at vurderingene i ulik grad avdekker avvik eller forbedringsområder som krever tiltak, men også at revisorene har noe ulik «stil» når det gjelder hvordan anbefalinger formuleres. I vår gjennomgang av tjue forvaltningsrevisjonsrapporter ser vi at det i enkelte rapporter blir anbefalt at kommunen «bør vurdere» å gjennomføre nærmere spesifiserte forbedringstiltak, mens det i andre rapporter for eksempel blir anbefalt at kommunen «bør gjennomføre», «bør sikre» eller «bør utarbeide» henholdsvis nærmere spesifiserte forbedringstiltak, etterlevelse av regelverk og retningslinjer, eller system og rutiner. I noen rapporter er førstnevnte type formulering benyttet i alle anbefalingene, mens den i andre rapporter ikke er benyttet i det hele tatt. Disse forskjellene i valg av måte å formulere anbefalingene på, synes å være uavhengig av type tema, eller hvilke typer avvik eller forbedringsområder som er avdekket i rapportene. Vår gjennomgang av forvaltningsrevisjonsrapporter viser videre at anbefalingene i omtrent like stor grad dreier seg om å sikre etterlevelse av regelverk, som å sikre etterlevelse av kommunale vedtak, reglementer og rutiner, eller behov for utarbeidelse av ytterligere kommunale retningslinjer og rutiner. De rapportene der det er formulert anbefalinger, har tre til syv punktvis anbefalinger, med ett unntak der det kun er én anbefaling. Noen eksempler på formuleringer av anbefalinger i rapportene er:

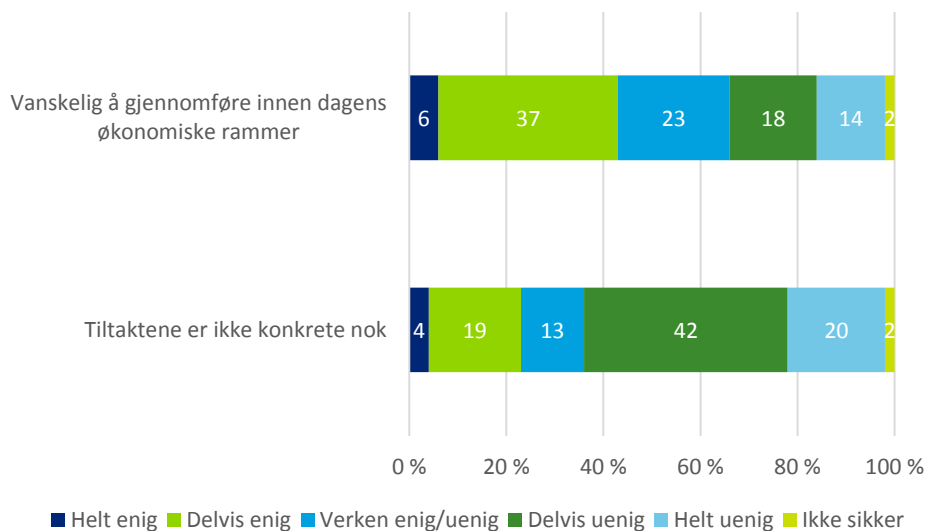
- Kommunen bør sørge for å ha politiske og administrative delegasjonsreglement som klarlegger ansvar og myndighet i økonomi- og budsjettsaker (fra en rapport om økonomistyring).
- På bakgrunn av de undersøkelser som er gjort i prosjektet, mener vi kommunen kan vurdere å etablere en fast rutine for revisjon av internkontrollsystemet og sikre at det inneholder flest mulig felles prosedyrer (fra en rapport om tjenestekvalitet innen hjemmetjenestene).
- Det bør sikres at det er kjent for alle innkjøpere hvor de kan finne rammeavtalene samt pris- og produktoversikt (fra en rapport om oppfølging av rammeavtaler).
- Vi anbefaler kommunen å vurdere hvordan man kan redusere antall fristoverskridelser ved gjennomføring av undersøkelser (fra en rapport om barnevern).
- Revisjonen anbefaler at x kommune iverksetter tiltak som sikrer at leverandørens etterlevelse av kontrakt kontrolleres og at eventuelle avvik følges opp (fra en rapport om anskaffelse, kontroll og oppfølging av tjenester til utviklingshemmede).
- Kommunen bør sikre at delesaker behandles i samsvar med plan- og bygningslovens bestemmelser og vurdere å legge hele saksområdet til samme forvaltningsnivå, for eksempel bygningsmyndigheten i kommunen (fra en rapport om saksbehandling i bygge- og delesaker).

Rådmannen får ofte i oppdrag av kommunestyret å iverksette anbefalingene som revisjonen har foreslått (se også kapittel seks). Hvordan rådmennene vurderer disse tiltakene vil derfor kunne påvirke både i hvilken grad de faktisk blir iverksatt, og i hvilken grad revisjonsrapporter oppleves å bidra til læring og forbedring i forvaltningen. Vi har presentert

noen påstander for rådmennene vedrørende tiltakene i revisjonsrapporter og bedt dem om å ta stilling til disse.

Figuren under viser at rundt en fjerdedel (23 prosent) av rådmennene er helt eller delvis enig i tiltakene som revisor anbefaler ikke er tilstrekkelig konkrete. 63 prosent er helt eller delvis uenig i dette.

Figur 7-1: Rådmannens oppfatning om revisors forslag til tiltak. Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til rådmenn, n=104

Til sammen 42 prosent av rådmennene er helt eller delvis enig i at tiltakene som revisor anbefaler er vanskelig å gjennomføre innenfor dagens økonomiske rammer. En tredjedel av rådmennene (33 prosent) er helt eller delvis uenig i dette. Andelen som er enig er ikke signifikant høyere blant kommuner som er innmeldt i ROBEK enn blant kommuner som ikke er det. Det er heller ikke signifikante sammenhenger mellom hvem som mener det er vanskelig innenfor dagens rammer og hvordan rådmennene vil karakterisere kommunens økonomi. Det synes følgelig ikke å være kommuneøkonomien som er forklaringen på hvorfor tiltakene er vanskelige å gjennomføre innenfor de økonomiske rammene.

Dersom godt formulerte anbefalinger virker positivt for læring, vil det være viktig at forvaltningsrevisorene fokuserer på å formulere anbefalinger. Det er også viktig hvordan slike anbefalinger formuleres (jf. kravet i RSK 001 om at anbefalingene ikke må være for detaljerte).⁴³ Det vil likevel alltid være en iboende spenning ved at forvaltningen ofte ønsker mest mulig konkrete innspill/tiltak, mens standarden er opptatt av å unngå at revisor skal komme i en situasjon der revisor indirekte utformer forvaltningen sine system og rutiner.

7.2.2 Kontrollutvalgets behandling av forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller

En gjennomgang av tjue saksprotokoller indikerer stor enighet i forbindelse med behandling av rapporter, ved at utvalget er enstemmig så å si i alle saker der det fremgår informasjon om dette.

⁴³ Bakgrunnen for dette er for å unngå at det er revisor som indirekte utformer forvaltningen sine system og rutiner (og dermed kan komme i en situasjon der revisor på et senere tidspunkt reviderer sine egne anbefalinger).

Av kapittel ni vil det fremgå at rundt halvparten av sekretariatene ifølge vår spørreundersøkelse alltid gjør egne vurderinger i saksfremstillinger til kontrollutvalget, men nesten samtlige (ni av ti) gjør egne vurderinger «noen ganger». Det vil likevel være en del kontrollutvalg som får forvaltningsrevisjonsrapporter og selskapskontroller til behandling uten at sekretariatet har gjort en vurdering av om revisor/den som utfører oppdraget har besvart bestillingen fra kontrollutvalget på en god måte. Dette finner vi også eksempler på fra vår gjennomgang av tjue forvaltningsrevisjonsrapporter og tilhørende behandling i kontrollutvalg og kommunestyre.

Vi finner bare ett eksempel på at sekretæren har gjort en egen vurdering av kvaliteten på rapporten revisor har levert, samt om den er i samsvar med bestillingen. I saksfremleggene knyttet til ytterligere fem av rapportene har sekretæren gjort en vurdering av relevansen eller betydningen av noen av funnene i rapporten eller revisjonens anbefalinger, sett i forhold til kommunens videre arbeid innenfor det temaet som er omhandlet av forvaltningsrevisjonsrapporten. De øvrige sekretærene viser i saksfremstillingen til bestilling, til hovedtema i rapporten, og i en del tilfeller også til noen av hovedkonklusjonene og/eller anbefalingene som fremgår av rapporten, men uten å komme med noen egen vurdering i denne forbindelse. I alle saksfremleggene bortsett fra ett inngår et forslag til vedtak/innstilling. Tre av saksfremleggene, alle fra samme kommune, er utarbeidet av revisjonen. I disse tilfellene fremgår det ikke i hvilken grad eller eventuelt hvordan sekretariatet har vært involvert i saksforberedelsene.

I nesten alle de 20 utvalgte forvaltningsrevisjonsrapportene vi har gått igjennom, var det formulert anbefalinger. Av protokoll fra kontrollutvalgets behandling av disse rapportene⁴⁴, går det frem at revisjonens anbefalinger i noen tilfeller i sin helhet inngår i kontrollutvalgets vedtak og/eller innstilling til kommunestyret.⁴⁵ I flere andre tilfeller går det frem av protokoll at kontrollutvalgets vedtatte innstilling til kommunestyret inneholder en formulering om at kommunestyret tar rapporten til orientering, og ber rådmannen om å følge opp de vurderinger og anbefalinger som fremgår av rapporten, eller tilsvarende. I en av innstillingene til kommunestyret er det ikke stilt spesifikke krav om at rådmannen/administrasjonen skal følge opp revisjonens anbefalinger. I dette tilfellet inneholder innstillingen en formulering om at rådmannen skal vurdere anbefalingene som fremgår av rapporten. I to vedtak i kontrollutvalget, der det ikke er gitt innstilling til kommunestyret, fremgår det at kontrollutvalget merker seg de funn som fremgår av rapporten, samt at kontrollutvalget merker seg at det i høringsuttalelse i forbindelse med forvaltningsrevisjonsrapporten er vist til at tiltak vil bli satt i verk basert på rapporten.

I vår gjennomgang er det også eksempel på at sekretariatet har fremmet egne tiltak til forbedring utover de som foreslås fra revisjonen. I de aktuelle tilfellene inngår disse også i kontrollutvalgets innstilling til kommunestyret.

Gjennomgangen viser ingen eksempler på at kontrollutvalget for eksempel kun vedtar å ta rapporten til orientering. Det er i alle de gjennomgåtte vedtakene vist til at rådmannen har et oppfølgingsansvar med hensyn til det som fremgår av rapporten.

⁴⁴ Vi har gjennomgått saksfremlegg og protokoll i forbindelse med behandling av 19 av de 20 rapportene. For den siste rapporten har vi ikke klart å fremskaffe dokumentasjon på kontrollutvalgets behandling via kommunens nettside.

⁴⁵ I et klart flertall av sakene er kontrollutvalgets vedtak formulert som en innstilling til kommunestyret. I tre av sakene har kontrollutvalget fattet et vedtak uten at det er gitt innstilling til kommunestyret. I disse tilfellene er det vist til at saken oversendes til aktuell politisk komité i kommunen.

I vår gjennomgang ser vi at sekretariatets innstilling i forbindelse med behandling av forvaltningsrevisjonsrapporter i all hovedsak blir vedtatt som de foreligger av et enstemmig kontrollutvalg. Noen mindre endringer forekommer likevel:

- Kontrollutvalget nyanserer formuleringen/ordlyden
- Kontrollutvalgene legger til tiltak
- Kontrollutvalget gjør presiseringer i vedtaket
- Kontrollutvalget endrer på frist for rådmannens tilbakemelding

I ett tilfelle ble det i kontrollutvalget fremmet et alternativt forslag til sekretariatets forslag til vedtak. Det alternative forslaget ble noe bearbeidet i møtet, og ble deretter enstemmig vedtatt. Dette innebar mer moderate krav til rådmannens oppfølging, enn det som fremgikk av sekretariatets forslag til vedtak.

Vår vurdering basert på gjennomgangen av tjue forvaltningsrevisjonsrapporter og behandlingen av disse, er at det ser ut til at kontrollutvalgene i all hovedsak fremmer innstilling til kommunestyret om at administrasjonen skal følge opp alle de anbefalinger som fremgår av revisjonsrapportene. Dette blir også bekreftet av intervjuene som er gjennomført. En kontrollutvalgssekretær kommenterer i intervju at kontrollutvalget enkelte ganger forsterker tiltakene gjennom sitt vedtak. For eksempel kan de ta bort ordet «vurdere» dersom det i revisjonens anbefaling står at revisjonen skal «vurdere å gjøre noe». Kontrollutvalget ber ofte også om at administrasjonen lager en handlingsplan for oppfølgingen av anbefalingene.

7.2.3 Kommunestyrets behandling av forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller

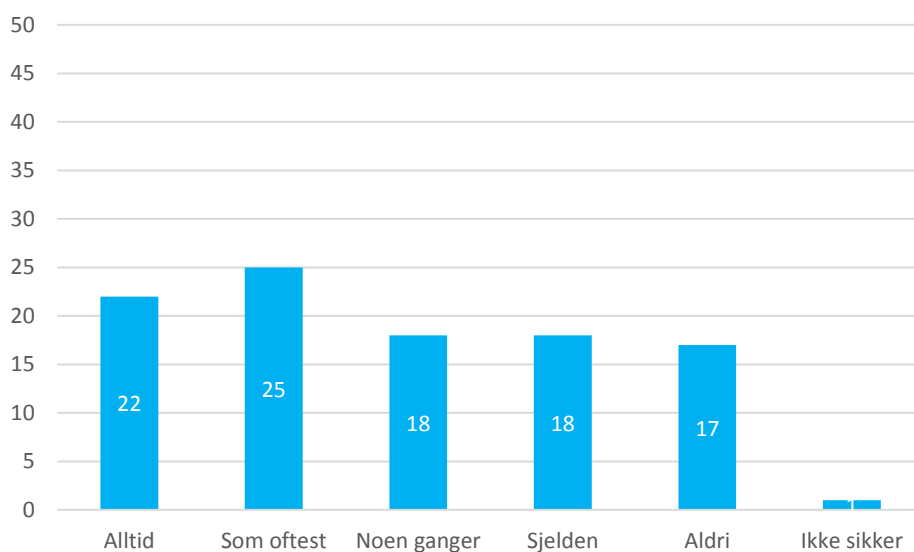
Kontrollutvalgets saker skal normalt fremmes direkte for kommunestyret for behandling, og i saker der kontrollutvalget har innstillingsrett har administrasjonssjef anledning til å avgi innstilling. Dette gjelder både rapporter fra gjennomførte forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller. Det er kommunestyret som må be administrasjonen om å gjennomføre de anbefalte tiltakene.

I en av kommunene vi har undersøkt var det gjennomført en prosess som avvok fra det som er beskrevet over. Her var det administrasjonen som la frem kontrollutvalgssakene som orienteringssaker for kommunestyret. Kontrollutvalgslederen i den aktuelle kommunen er ikke fornøyd med dette ettersom det i disse sakene ikke blir fattet vedtak i kommunestyret. Kontrollutvalgslederen mener at konsekvensen blir at kommunestyret i «svært liten grad er nødt å forholde seg til vedtakene som kontrollutvalgene treffer». Vi er ikke kjent med at andre kommuner har en lignende praksis. Av vår gjennomgang av forvaltningsrevisjonsrapporter ser vi imidlertid ett eksempel på at en forvaltningsrevisjonsrapport har blitt behandlet i formannskapet, og at formannskapet fattet vedtak om å legge saken frem for kommunestyret i samsvar med kontrollutvalgets innstilling. I tre saker (fra samme kommune) har kontrollutvalget fattet vedtak, men uten å gi innstilling til kommunestyret. Saken er i disse tilfellene sendt videre til aktuell komité for behandling.

I 2011 hadde kommunestyrene i gjennomsnitt ni møter og behandlet i gjennomsnitt 108 saker (KMD: organisasjonsdatabasen). Flere kontrollutvalgsledere gir uttrykk for at sakene fra kontrollutvalget ikke alltid får så mye oppmerksomhet i kommunestyret, og ikke alle opplever at kommunestyret er spesielt engasjert i kontrollutvalgets saker (se også nedenfor).

Nordlandsforskning finner i sin kartlegging fra 2009 at 81 prosent av kontrollutvalgssekretærene svarer at kommunestyrene «som oftest» eller «av og til» debatterer forvaltningsrevisjonsrapporter (Clausen og Madsen 2009). Vi har spurt kontrollutvalgslederne om rapporter fra forvaltningsrevisjon og selskapskontroll blir presentert i form av et foredrag eller en innledning for kommunestyret, enten holdt av kontrollutvalget eller revisor i forbindelse med behandling av rapporten. Under halvparten av kontrollutvalgslederne svarer at rapporter fra forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller alltid (22 prosent) eller som oftest (25 prosent) blir presentert for kommunestyret av kontrollutvalgsleder og/eller revisor. Riktignok svarer ytterligere 18 prosent at dette skjer noen ganger, men 35 prosent svarer at det sjelden eller aldri blir gitt en presentasjon av denne typen.

Figur 7-2: Blir rapporter presentert for kommunestyret? Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=107

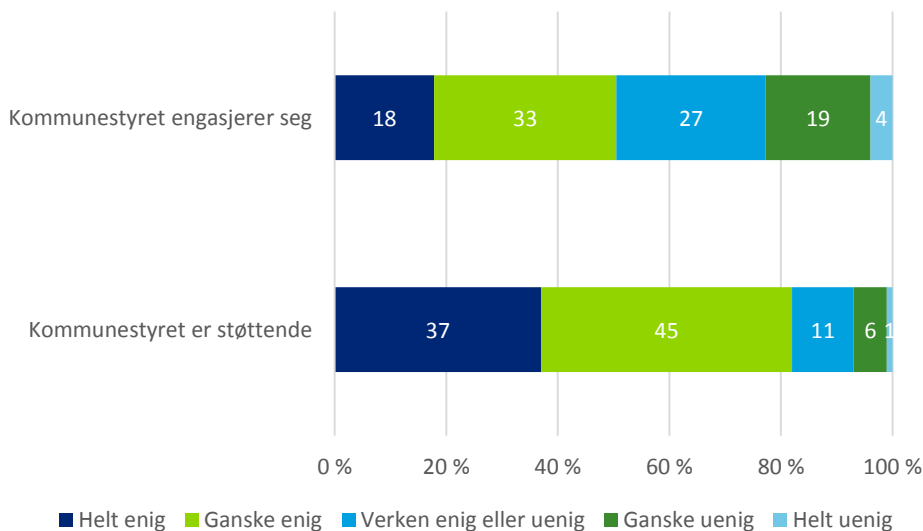
Vi ser videre at kommunestyrets engasjement synes å ha en sammenheng med kommunestørrelse. Av figur 7-3 går det frem at rundt halvparten av kontrollutvalgslederne er helt eller ganske enig i at kommunestyret engasjerer seg i rapporter fra kontrollutvalget. Andelen som er enig i påstanden er signifikant høyere i store kommuner (66 prosent) enn i små kommuner (39 prosent). Det synes følgelig å være mer vanlig med engasjement i kommunestyrene i store kommuner og i fylkesting, enn det er i de minste kommunene. En mulig forklaring på dette kan være at de største kommunene har flere kommunestyrerepresentanter, eller generelt har mer debatt.

De største kommunene vil dessuten gjerne behandle flere forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller enn de minste kommunene. På den annen side vil saksomfanget trolig være større i de største kommunene, og det skulle følgelig ligge til rette for at det var mer rom for debatt i de mindre kommunene som har et mindre saksomfang. Vår tolkning er imidlertid at mange av de minste kommunene har lite midler til å gjennomføre forvaltningsrevisjoner (jf. kapittel seks). Dette kan begrense muligheten til å gjennomføre interessante revisjoner som kan gjøres til gjenstand for debatt. Både ved at det vil være færre prosjekter, men også fordi det trolig er begrensede muligheter til å gjennomføre interessante og viktige prosjekter dersom budsjettene er svært lave.

I intervju blir det pekt på at kommunestyret ikke alltid er tilstrekkelig kjent med kontrollutvalgets rolle, og de rapporter som kontrollutvalget legger frem for kommunestyret. Det blir vist til at det dermed ikke blir tilstrekkelig fokus på dette arbeidet i kommunestyret. Flere peker på behovet for opplæring av kommunestyret og kommunestyremedlemmer. Ved hver nye valgperiode gjennomfører KS folkevalgtopplæring for kommunestyremedlemmene. På dette kurset blir det i liten grad viet særlig oppmerksomhet til kontrollutvalgets rolle og betydningen av revisjonen som en del av kommunestyrets kontrollansvar. Det har derfor blitt etterlyst mer fokus på dette i forbindelse med folkevalgtopplæringen. Samtidig har vi blant annet sett et eksempel på at et sekretariat har som praksis å informere nytt kommunestyre om kontrollutvalget og om utvalgets oppgaver, for å sikre at de er kjent med kommunestyrets kontrollansvar når de går inn i en ny valgperiode.

Betydningen av egenkontrollen som kontrollutvalget utøver, avhenger ikke bare av kontrollutvalget men også av kommunestyret. Selv om ikke alle kommunestyrene er like engasjert, er hovedbildet at kommunestyrene oppleves som støttende til kontrollutvalgets arbeid. Til sammen 82 prosent av kontrollutvalgslederne er helt eller ganske enig i at kommunestyret opptrer støttende til kontrollutvalgets arbeid. Syv prosent er uenige i dette, mens de øvrige er verken enig eller uenig.

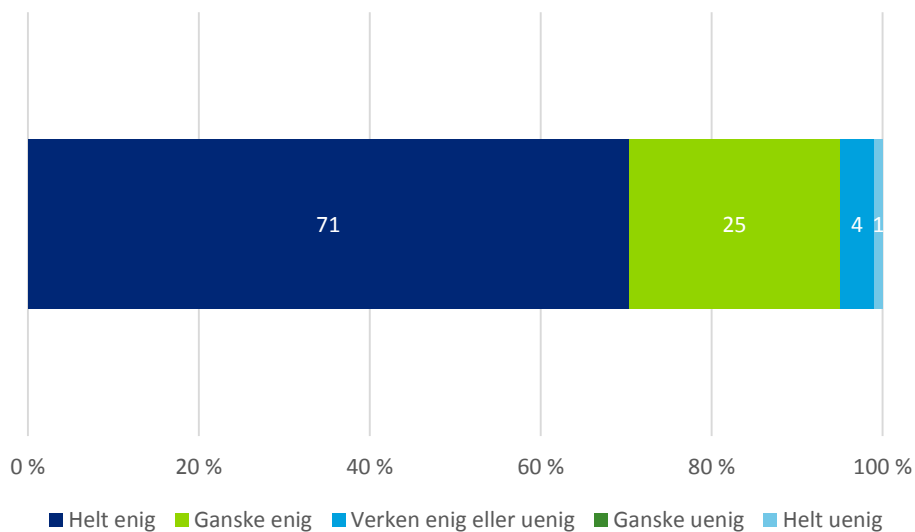
Figur 7-3: Kommunestyrets støtte og engasjement til kontrollutvalgsarbeidet. Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=108-109

En forklaring på den store andelen som oppfatter kommunestyret som støttende kan være at de stort sett følger kontrollutvalgets innstilling. 95 prosent av kontrollutvalgslederne svarer at kommunestyret (vanligvis) fatter vedtak i samsvar med kontrollutvalgets innstilling.

Figur 7-4: Kommunestyret fatter vedtak i samsvar med kontrollutvalgets innstilling. Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=109

Flere av de vi har intervjuet stiller likevel spørsmål ved hvor bevisst kommunestyret er på innholdet i de vedtak som fattes i forbindelse med behandling av rapporter fra kontrollutvalget. For å synliggjøre anbefalingene i rapportene og hva som ligger i kontrollutvalgets innstilling, har flere kontrollutvalg valgt å gjenta alle anbefalte tiltak (eventuelt med sine justeringer) i innstillingen til kommunestyret slik at disse er tydelige når kommunestyret fatter vedtak i saken. Det kan argumenteres for at en på denne måten tydeliggjør innholdet i rapporten overfor kommunestyremedlemmene på en bedre måte, enn om en kun har en innstilling om at rapporten skal tas til orientering eller at kommunestyret slutter seg til de anbefalinger som fremgår av rapporten.

Vår gjennomgangen av kommunestyrebehandlingen av forvaltningsrevisjonsrapporter (vi har gjennomgått protokoll fra kommunestyrebehandlingen av 17 av de 20 rapportene) viser at det i flere tilfeller kom endringsforslag i forbindelse med behandlingen i kommunestyret. I alle tilfellene innebærer endringene presiseringer og/eller ytterligere krav til rådmannens oppfølging av rapporten. I enkelte saker var det flere tilleggsforslag. Et eksempel på dette er at det i et kommunestyre ble fremmet forslag om å føye til «forvaltningsrevisjonens anbefalinger skal følges på alle punkt», i tillegg til innstillingen som forelå fra kontrollutvalget. Både innstilling og tilleggspunkt ble enstemmig vedtatt. I et annet tilfelle ble det i forbindelse med behandlingen stilt krav om punktvis avstemming, men resultatet var likevel at alle punktene i innstillingen fra kontrollutvalget ble vedtatt. I et tredje tilfelle ble det fremmet forslag om å stille krav til rådmannen om at handlingsplan og resultater skulle evalueres innen en gitt frist, og at kommunestyret skulle orienteres om status i denne forbindelse. Også dette tilleggsforslaget ble enstemmig vedtatt.

I en av kommunene går det frem av protokollene at det i så å si alle saker fra kontrollutvalget kommer opp til flere representantforslag i kommunestyret. Etter debatt og votering, ender det likevel med at kontrollutvalgets innstilling får flertall (med unntak for mindre justeringer i noen tilfeller).

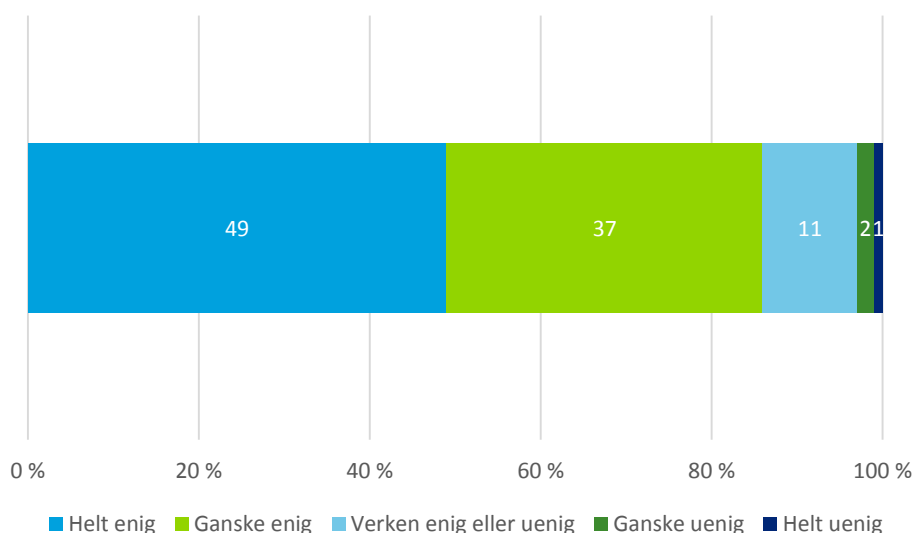
I en annen kommune blir det vist til at kontrollutvalget og de sakene som kommer fra kontrollutvalget har fått økt oppmerksomhet i kommunestyret de senere årene. Det blir vist til at dette kan ha sammenheng med at kontrollutvalget har «truffet godt» i valg av

forvaltningsrevisjonsprosjekter, og at disse har engasjert politikerne i kommunestyret. Fra ordfører blir det samtidig kommentert at det varierer hvor mye sakene fra kontrollutvalget engasjerer kommunestyret, og at det sjelden blir store diskusjoner:

«Noen forvaltningsrevisjoner har vært av ganske teknisk art. Rapportene blir lett litt kjedeligere da, og tas gjerne bare til etterretning i kommunestyret. Det blir mer dynamikk når man ser på tjenestekvalitet, men det er mindre av det enn av de rapportene som er av mer teknisk art. Det kommer også litt an på metodikken som brukes i ulike typer prosjekter, men jeg synes godt det kunne vært mer fokus på tjenestekvaliteten. Da ville revisjonsrapportene fått bedre sammenheng med politiske vedtak og hva politikerne ønsker av tjenestene. Jeg tror det ville skapt mer interesse og engasjement i kommunestyret.» (Ordfører)

Vedtakene som fattes i kommunestyrene inneholder ofte et punkt om at rådmannen bes om å følge opp forhold som avdekkes i rapportene. Til sammen 86 prosent av kontrollutvalgslederne gir uttrykk for at kommunestyret (vanligvis) fatter vedtak med krav om at rådmannen følger opp forhold som avdekkes i rapporter fra kontrollutvalget.

Figur 7-5: Kommunestyret fatter vedtak med krav om at rådmannen følger opp forhold som avdekkes i rapporter fra kontrollutvalget. Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=107

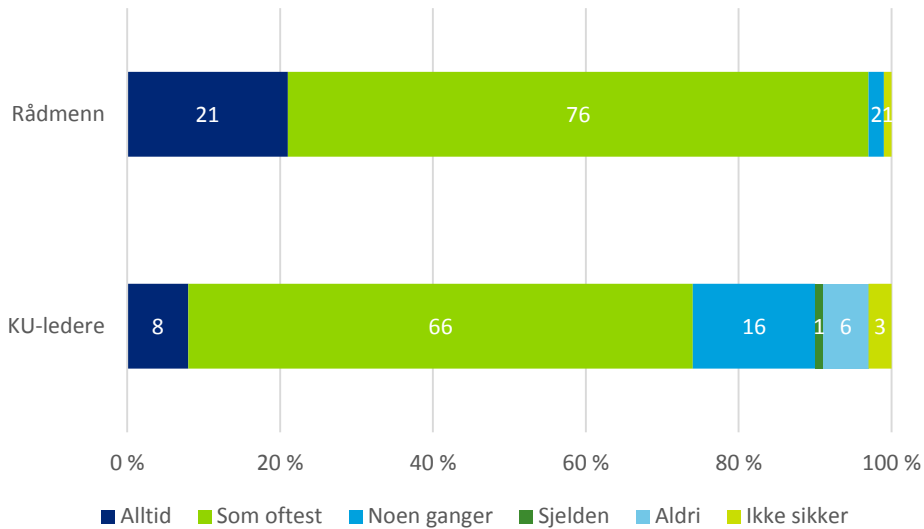
7.2.4 Administrasjonens oppfølging av kommunestyrets vedtak

Når kommunestyret fatter vedtak om at påpekte feil/mangler skal rettes opp, eller at andre forslag til forbedringer skal iverksettes, er kommunestyrets vedtak bindende for administrasjonen. På spørsmål om merknader og tiltak som påpekes i forvaltningsrevisjons- og selskapskontrollrapporter blir fulgt opp av administrasjonen innen angitte frister svarer bare åtte prosent av kontrollutvalgslederne at administrasjonen «alltid» følger opp innen angitte tidsfrister. Dette er etter vår vurdering en overraskende få lav andel. Samtidig viser undersøkelsen at 66 prosent av kontrollutvalgslederne svarer at de «som oftest» følger opp innen fristen. Dette indikerer, etter vår vurdering, at rådmennene normalt synes opptatt av å rette opp forhold som blir påpekt, og gjennomføre anbefalte, tiltak selv om dette ikke alltid skjer innen fristen.

Rådmennene er noe mer positiv til egen oppfølging, og 21 prosent av rådmennene svarer «alltid» og 76 prosent «som oftest» på at de følger opp merknader og tiltak. I tillegg svarer to

prosent «noen ganger», mens én prosent (én rådmann) ikke er sikker. Rådmenn og kontrollutvalgsledere har følgelig en signifikant forskjellig oppfatning (97 prosent versus 74 prosent) av hvorvidt administrasjonen følger opp merknader og tiltak innen angitte tidsfrister.

Figur 7-6: Blir merknader og tiltak som påpekes i forvaltningsrevisjons- og selskapskontrollrapporter fulgt opp av administrasjonen innen angitte frister? Prosent



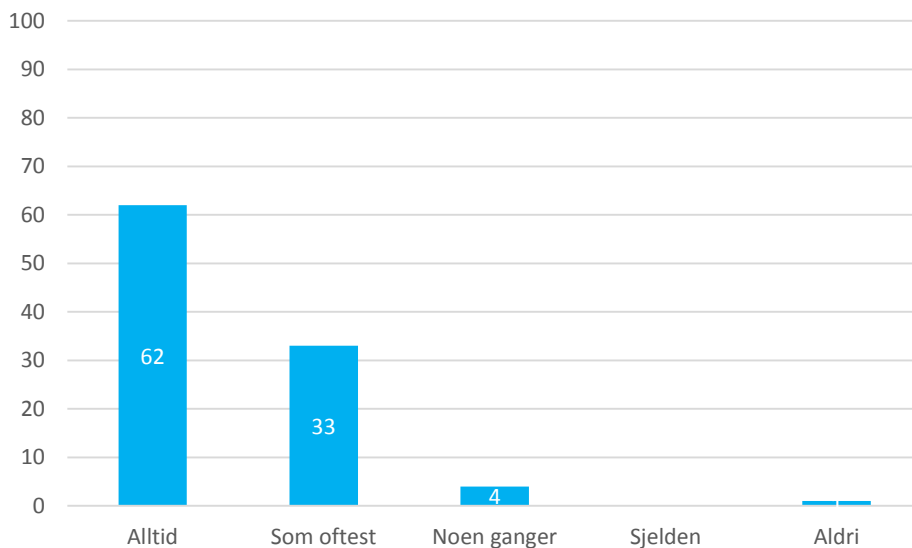
Kilde: Spørreundersøkelse til rådmenn (n=104) og kontrollutvalgsledere (n=106)

Vår gjennomgang av tjue forvaltningsrevisjonsrapporter og behandlingen av disse, viser at rådmannen vanligvis får i oppgave av kommunestyret å følge opp de anbefalingene som fremgår av revisjonsrapportene. I rundt halvpartene av de vedtakene vi har gjennomgått, er det også knyttet tidsfrister til denne oppfølgingen, og stilt krav om at rådmannen skal melde tilbake enten til kontrollutvalget eller til kommunestyret om oppfølgingen av anbefalingene innen en gitt frist.

7.2.5 I hvilken grad følger kontrollutvalget og kommunestyret opp tiltakene

62 prosent av kontrollutvalgslederne svarer at kontrollutvalget alltid følger opp om tiltakene som er vedtatt som følge av forvaltningsrevisjon/selskapskontroll faktisk blir iverksatt av administrasjonen. Ytterligere 33 prosent svarer at kontrollutvalget som oftest følger dette opp. Følgelig følger 95 prosent av kontrollutvalgene alltid eller som oftest opp administrasjonen i etterkant av en forvaltningsrevisjonsrapport. Mindre vanlig synes det å være at kommunestyret følger opp at administrasjonen retter opp det som blir vedtatt i forbindelse med revisjonene, men også her svarer over to tredjedeler av kontrollutvalgslederne at kommunestyret alltid (21 prosent) eller som oftest (48 prosent) følger opp administrasjonen.

Figur 7-7: Kontrollutvalgets oppfølging av vedtatte tiltak. Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=106

Oppfølgingen kan imidlertid gjennomføres på ulike måter. I de eksemplene vi har fått forelagt ser vi følgende varianter (gjerne også i kombinasjon):

- Kontrollutvalget ber om rapportering fra rådmannen innen en vedtatt frist om hvordan anbefalingene i en rapport er fulgt opp.
- Kontrollutvalget ber om årlig rapportering fra rådmannen på alle gjennomførte forvaltningsrevisjoner og tilhørende tiltak. Status fra gjennomførte tiltak blir presentert i årsmelding som legges frem for kommunestyret.
- Kontrollutvalget ber revisjonen gjennomføre oppfølgingsrevisjoner for å se om de samme avvikene avdekkes på nytt etter at det har gått en periode.
- Kontrollutvalget ber om at rådmannen kommer til kontrollutvalget og orienterer om hvordan rapporter og tilhørende anbefalinger er fulgt opp.

En av kommunene vi har sett nærmere på har en rutine hvor rådmannen eller den han delegerer myndighet til årlig avgir en skriftlig rapport til kontrollutvalget om status for oppfølging etter ulike revisjoner. Her anbefaler administrasjonen hvilke revisjoner som kan «lukkes» og hvilke som skal stå for videre oppfølging. Sekretariatet gjør deretter en vurdering av administrasjonens anbefalinger, herunder om sekretariatet deler administrasjonens oppfatning eller ikke. Sekretariatet avgir deretter en begrunnet innstilling til kontrollutvalget om hvilke prosjekter som skal følges videre opp, og hvilke som kan anses som «lukket». Kontrollutvalget avgir deretter en rapport til kommunestyret med en innstilling som kommunestyret vanligvis følger.

7.3 Offentliggjøring

Forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller er en del av de folkevalgte sin kontroll av forvaltningen, og skal bidra til å skape tillit blant innbyggerne til at kommunen forvalter og kontrollerer ressursene på en tilfredsstillende måte. Rapporter fra disse kontrollene er derfor av offentlig interesse. Det er særlig to forhold som har blitt diskutert i denne forbindelse;

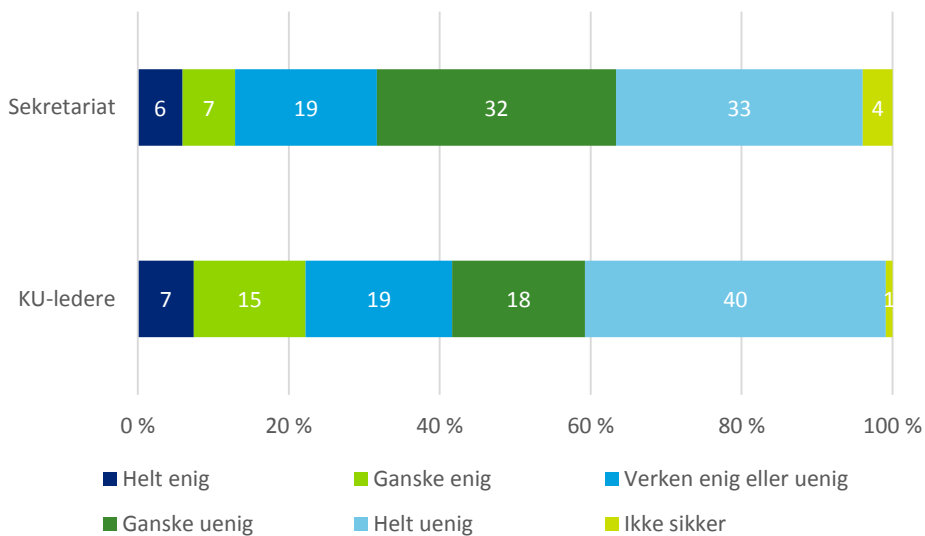
åpne møter i kontrollutvalget, som ble vedtatt med virkning fra 1.7.2013,⁴⁶ og muligheten for utsatt offentlighet av revisjonsrapporter som nylig har blitt vedtatt.⁴⁷

7.3.1 I hvilken grad påvirker krav til offentlighet gjennomføring av kontrollarbeidet?

I forkant av lovendringen som førte til åpne møter i kontrollutvalget, ble det av flere kontrollutvalg uttrykt bekymring for at åpne møter ville begrense muligheten for åpen og fri debatt i kontrollutvalgene. I spørreundersøkelsen ba vi derfor både kontrollutvalgslederne og kontrollutvalgssekretærene om å ta stilling til en påstand om at kravet om åpne møter legger begrensninger på debatten i forbindelse med kontrollutvalgenes behandling av forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller. Som vi ser av figuren under svarer flertallet av kontrollutvalgslederne at de er helt (40 prosent) eller ganske (18 prosent) uenig i denne påstanden. Det er likevel 22 prosent av kontrollutvalgslederne som mener at åpne møter legger begrensninger på debatten.

Når vi ser på hvordan kontrollutvalgssekretærene har svart, ser vi at flertallet også her svarer at de er helt (33 prosent) eller ganske (32 prosent) uenig i at åpne møter legger begrensninger på debatten i forbindelse med kontrollutvalgenes behandling av forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller. Blant sekretærene er til sammen 13 prosent helt eller ganske enig i denne påstanden.

Figur 7-8: Enighet til påstanden «Krav om åpne møter legger begrensninger på debatten i forbindelse med utvalgenes behandling av forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller». Prosent



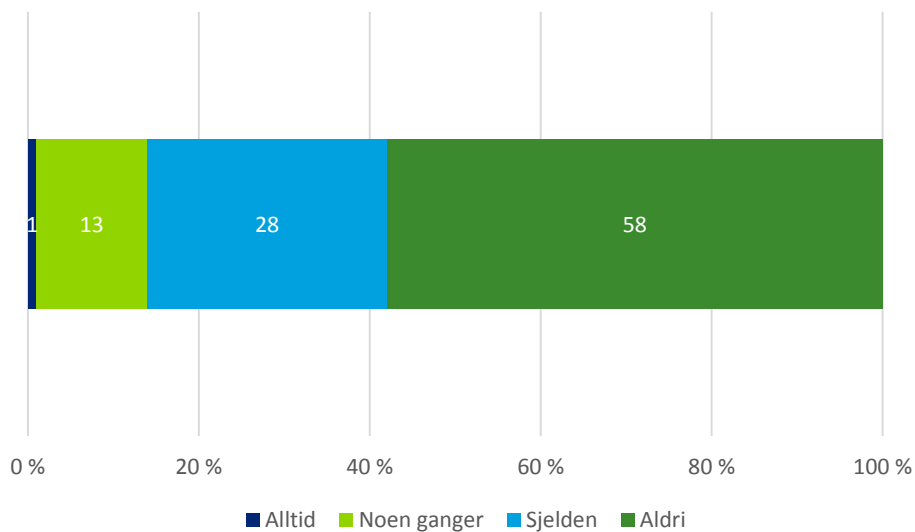
Kilde: Spørreundersøkelse til sekretariat (n=55) og kontrollutvalgsledere (n=108)

Når utfordringer knyttet til åpne møter blir diskutert, er det gjerne tilstedeværelse av media som blir trukket frem som en mulig utfordring når det gjelder å kunne diskutere de sakene som er oppe til behandling. Det blir av noen gitt uttrykk for et ønske om å kunne komme med betraktninger og vurderinger som kontrollutvalgsmedlemmer ikke ønsker sitert i pressen.

⁴⁶ Forskrift om endring i forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner, F13.06.2013 nr. 613 i kraft 01.07.2013.

⁴⁷ Det har blitt flertall i Stortinget for endringsforslaget til Prop. 113 L (2013-2014) Endringer i kommunelova m.m. ved første- og andregangs behandling hhv 25.11.14 og 2.12.14. Det går frem av vedtaket at det blir opp til regjeringen («lova gjeld frå den tida Kongen fastset») å beslutte når loveendinger som gir mulighet for utsatt offentlighet av revisjonsrapporter skal tre i kraft.

Figur 7-9: Deltar media på kontrollutvalgsmøte? Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=107

Til tross for at åpne møter for de aller fleste synes uproblematisk, er det etter vår vurdering overraskende at en drøy femtedel av kontrollutvalgslederne og flere sekretariater mener at dette er problematisk. Særlig ettersom inntrykket fra intervjuene er at det sjelden eller aldri er media til stede på møtene.

Dette bekreftes også av spørreundersøkelsene som viser at media i liten grad er tilstede i kontrollutvalgsmøtene. Det er bare to sekretariater som sier at det er vanlig at media er tilstede på kontrollutvalgsmøtene. Hele 86 prosent av kontrollutvalgslederne svarer at pressen sjelden eller aldri deltar på kontrollutvalgsmøtene. En nærmere gjennomgang viser at 92 prosent av de som er enig i påstanden om at «krav om åpne møter legger begrensninger på debatten i forbindelse med kontrollutvalgenes behandling av forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller» oppgir at de sjelden eller aldri har media tilstede på møtene sine. Det synes følgelig som om at frykten for at åpenhet skal begrense debatten først og fremst er av hypotetisk art.

Samtidig blir det i en av kommunene vist til at media i praksis aldri er til stede i møtene, og at det er en svært åpen dialog både innad i kontrollutvalget, og mellom administrasjonen og kontrollutvalget i forbindelse med hyppige orienteringssaker. Både rådmann og kontrollutvalgssekretær mener at denne åpne dialogen er avhengig av at media ikke er til stede i møtet:

«Dersom media kommer i møtet vil det nok bli en annen form for informasjon i orienteringene. Det ville nok blitt mer formalistisk. Den åpne tonen vi har per i dag er avhengig av at man kan snakke fritt, og det kan man ikke gjøre i samme grad dersom media er til stede. Jeg er usikker på om lovendringen med åpne møter i kontrollutvalget er fornuftig.»
(Rådmann).

En kontrollutvalgssekretær uttrykker seg slik:

*«Media har så langt ikke vært så interessert selv om møtene er åpne. Media er i praksis aldri til stede, så det snakkes fritt i møtene. Hadde media vært der hadde det begrenset diskusjonen, og jeg oppfatter den åpne diskusjonen som per i dag er i kontrollutvalget som veldig positiv.»
(Kontrollutvalgssekretær)*

I de øvrige intervjuene som er gjennomført blir det ikke gitt uttrykk for spesielle utfordringer knyttet til åpne møter og krav til offentlighet. Det blir likevel vist til at det kan være en utfordring knyttet til vurderinger om *når* og *hvordan* man lukker møter. Spesielt dukker dette spørsmålet opp i forbindelse med at revisjonen skal orientere om sine saker.

Ved gjennomgang av utvalgte møteprotokoller ser vi at møter lukkes med hjemmel i ulike lovhenvvisninger og at samme type saker lukkes i noen utvalg og holdes åpne i andre, selv om de tilsynelatende er sammenlignbare. Blant annet finner vi et eksempel på at møtet ble lukket når revisors forslag til prioritering av prosjekter ble lagt frem. I andre kontrollutvalg gjøres dette i åpne møter.

Det blir også vist til at det kan skape utfordringer at revisjonsrapporter blir offentlige før rapportene er endelige og oversendt til kontrollutvalget. I slike tilfeller kan en oppleve at rapporter blir diskutert i media før innholdet er verifisert av kommunen, og før kontrollutvalget selv har mottatt og lest rapporten. Det blir vist til at forslaget om utsatt offentlighet vil kunne løse denne utfordringen.

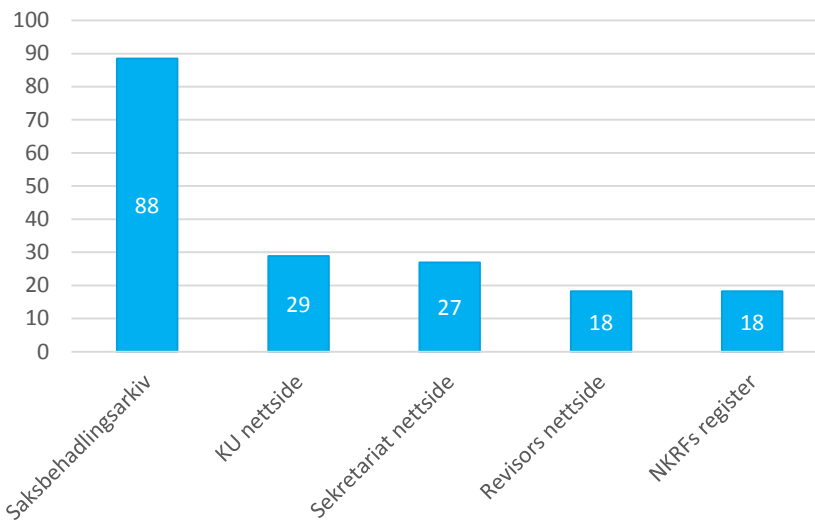
7.3.2 Forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller – tilgjengelig for media/offentligheten?

De aller fleste rapporter gjøres tilgjengelige for media/offentligheten gjennom en eller annen publiseringskanal. Kun én prosent av kontrollutvalgslederne oppgir at rapporter ikke gjøres tilgjengelige, og tilsvarende to prosent av sekretariatene oppgir at det er svært vanlig at rapportene ikke gjøres tilgjengelige for media/offentlighet.

Av figur 7-10 under går det frem hvordan forvaltningsrevisjonsrapporter gjøres tilgjengelig for media og offentligheten. Det er først og fremst gjennom kommunens saksbehandlingsarkiv og saklister til politiske møter revisjonsrapporter offentliggjøres. 88 prosent av kontrollutvalgslederne oppgir at forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller gjøres kjent på denne måten. 29 prosent benytter kontrollutvalgets nettside, mens 27 prosent benytter sekretariatets nettside. I tillegg er det 18 prosent som henholdsvis svarer revisors nettside og/eller i NKRFs register/oversikt over forvaltningsrevisjoner.

En gjennomgang av revisjonsrapporter som er tilgjengelig i NKRFs register indikerer at flere rapporter gjøres tilgjengelig der enn hva kontrollutvalgslederne oppgir eller er kjent med. I NKRFs register er det lagt inn 236 forvaltningsrevisjonsrapporter i 2013. Dette gjør at i underkant av en tredjedel av antatt gjennomførte forvaltningsrevisjoner blir lagt ut i dette registeret dersom vårt anslag på at det ble bestilt rundt 750 forvaltningsrevisjoner i 2013 medfører riktighet (se også kapittel seks). Samtidig kan det være en del forvaltningsrevisjoner som ble bestilt i 2013, og som ikke blir sluttført før i 2014. Dersom vi likevel antar at bestilte revisjoner i 2012 ferdigstilles i 2013 (og dermed inngår i registeret), er det vårt beste anslag at en tredjedel av revisjonene legges ut i dette registeret. En annen indikasjon på at registeret benyttes hyppigere enn kontrollutvalgslederne er klar over, er at godt over halvparten av sekretariatene (57 prosent) svarer at det er svært vanlig eller vanlig at rapportene gjøres tilgjengelig i denne oversikten.

Figur 7-10: Hvordan gjennomførte revisjoner gjøres kjent for media/offentligheten. Prosent

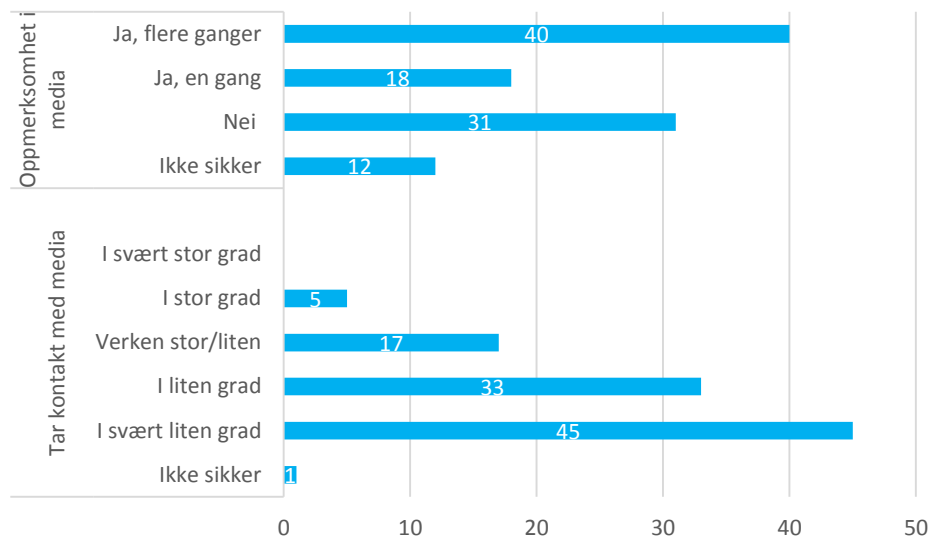


Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=104

Det kan selvsagt innvendes at offentliggjøring gjennom kommunalt saksbehandlingsarkiv, ikke nødvendigvis er å gjøre rapportene særlig tilgjengelige for offentligheten. Samtidig har vi i intervjuene fått opplyst at media gjerne «overvåker» kommunestyrets sakspapirer og lager oppslag om revisjoner som de finner interessante. Noe av det samme finner Nordlandsforskning i sin kartlegging fra 2009. Her går det frem at 55 prosent av kontrollutvalgssekretærene svarer at forvaltningsrevisjonsrapportene «som oftest» eller «av og til» er gjenstand for debatt i media. Nordlandsforskning viser i denne sammenheng til at enkelte sekretærer sendte rapportene til lokale media, og at media selv «overvåket» sakspapirer til kommunestyre/fylkesting. Dersom forvaltningsrevisjonene var «spesielt kritiske» så ble det noen ganger skrevet om i media (Clausen og Madsen 2009:29). Vi har sett eksempler på det samme i våre utvalgte kommuner.

På spørsmål i vår undersøkelse om gjennomførte forvaltningsrevisjoner og/eller selskapskontroller får oppmerksomhet i media, svarer 40 prosent av kontrollutvalgslederne at dette har skjedd flere ganger, mens 18 prosent svarer at dette har skjedd én gang. 31 prosent oppgir at dette ikke har forekommet, mens 12 prosent ikke er sikker. Det er ikke vanlig at kontrollutvalget selv tar kontakt med media for å få oppmerksomhet rundt sakene som behandles. Bare fem prosent svarer at utvalget i stor grad tar kontakt. Samtidig er vi kjent med flere eksempler på at kontrollutvalg sender ut pressemeldinger, og har også eksempler på dette blant våre utvalgte kommuner. I en av kommunene ser vi at det blir laget pressemeldinger på alle gjennomførte forvaltningsrevisjoner. I tillegg ser vi at minst to av kommunene rutinemessige sender alle møteprotokoller fra kontrollutvalgsmøtene til lokalavisen. De øvrige kommunene vi har sett nærmere på har et lite aktivt forhold til media. Både intervjuer og spørreundersøkelsene viser følgelig en del variasjoner mellom kontrollutvalgene når det gjelder hvor aktivt forhold man har til media.

Figur 7-11: Kontrollutvalgets forhold til media. Prosent



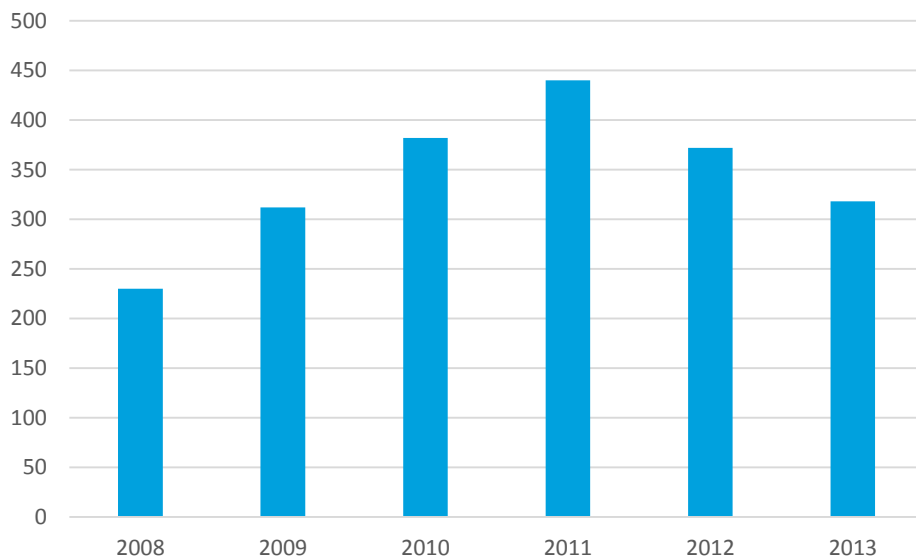
Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=107-108

Medieomtale kan være en temperaturmåling for et saksområde. Figurene under illustrerer antallet treff på ordene kontrollutvalg, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll i mediene ved hjelp av søkeverktøyet Retriever. Siden ulike aviser har blitt gjort tilgjengelig i Retriever på ulike tidspunkt i perioden, har vi avgrenset søket til de største⁴⁸ papiraviser registrert som lokal-/regionalavis med tilgjengelige kilder i Retriever fra 2008.⁴⁹ Av figur 7-13 går det frem at det var en økning i artikler som referer til begrepet «kontrollutvalg» frem til 2011, før det deretter har gått noe tilbake. Av figur 7-14 går det frem at 2011 også var «toppåret» for begrepet «selskapskontroll», mens «forvaltningsrevisjon» ble hyppigst omtalt i 2010. Vårt inntrykk er at om man ser på disse tre begrepene samlet, var det økt oppmerksomhet gjennom forrige valgperiode, mens det i inneværende valgperiode har vært noe mindre oppmerksomhet. Dersom dette skal være en temperaturmåling for saksområdet, synes det følgende å være noe mindre «hett» enn i forrige periode.

⁴⁸ Basert på oversikt over lesertall for norske aviser i 2013.

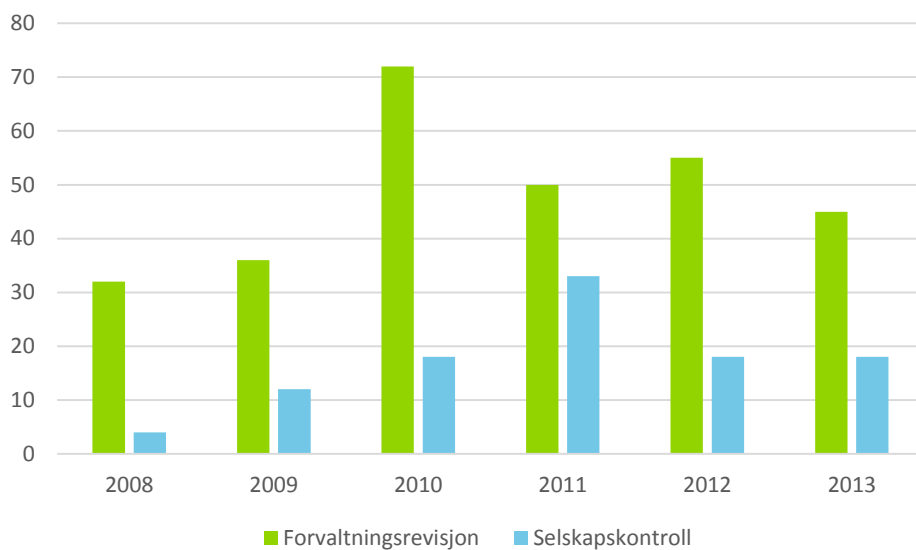
⁴⁹ Adresseavisen, Agderposten, Bergens Tidende, Bergensavisen, Fædrelandsvennen, Glåmdalen, Nordlys, Romerikes Blad, Romsdals Budstikke, Stavanger Aftenblad, Sunnmørsposten, Telemarksavisa, Trønder-Avisa.

Figur 7-12: Dekning i media over tid. Antall treff på «kontrollutvalg»⁵⁰



Kilde: Retriever

Figur 7-13 Dekning i media over tid. Antall treff på «forvaltningsrevisjon» og «selskapskontroll»⁵¹



Kilde: Retriever

⁵⁰ For å hensynta ulike skrivemåter har vi benyttet søkestringen «kontrollutval* and (kommune* or fylkeskommune*)». Søkestringen er også utformet slik at det bare er kommunale kontrollutvalg som skal inkluderes, og ikke for eksempel Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget).

⁵¹ Vi benyttet søkestringene forvaltningsrevisjon* and (kommune* or fylkeskommune*) og (selskapskontroll* or eierskapskontroll* or eigarskapskontroll*) and (kommune* or fylkeskommune*)

7.4 Hvilke effekt oppfatter kontrollutvalgsledere og rådmenn at forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller har for kommunen?

I utgangspunktet er formålet med forvaltningsrevisjon og selskapskontroll å være en kontrollmekanisme for å sikre at forvaltningen etterlever de føringer den er pålagt. Dette går tydelig frem av revisjonsforskriften § 7. Samtidige blir det understreket i Ot.prp nr 70 (2002 – 2003) at formålet med forvaltningsrevisjoner også er å bidra til forbedring og læring i organisasjonen. Denne tosidigheten ved formålet til forvaltningsrevisjon (og selskapskontroll) ble diskutert i kapittel tre. Kontroll og læring i denne sammenheng henger sammen, men er ikke nødvendigvis det samme. For å sette det på spissen – endringstiltak som et resultat av kontroll kan pålegges, du kan derimot ikke pålegge forvaltningen å lære.

Men det betyr ikke at ikke kontroll også kan medføre læring. Med dette mener vi at mens vedtak knyttet til «lukking av avvik», «endring av rutiner» m.m. fører til endringer i kraft av at administrasjonen blir pålagt å gjennomføre endringer, handler læring og forbedring i større grad om å endre forståelse og oppfatning av hva som er gode måter å jobbe på. Kontrollaktiviteter kan være med på å sette i gang slike læringsprosesser dersom visse forutsetninger er tilstede (jf. kapittel tre). Samtidig er det viktig å unngå at kontrollaktiviteter skaper avstand, frykt og redsel for å gjøre feil, faktorer som kan bidra til å hindre læring og forbedring. Bjørnsrud og Vabo (2012) peker blant annet på at kontrollelementet og potensialet for straff kan gjøre at den som evalueres vil måtte forsvare seg – heller enn å lære. Rådmannen i en av de utvalgte kommunene uttrykker følgende:

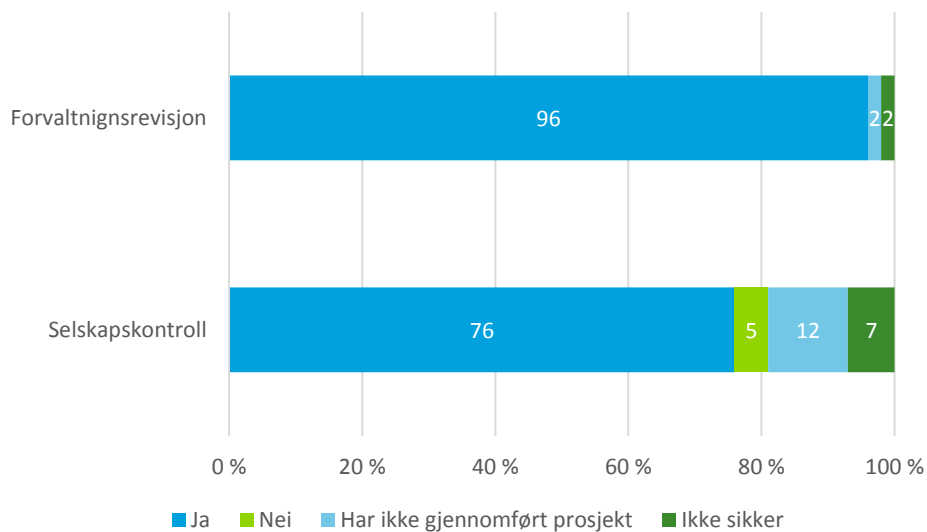
«En må passe på at ikke kontroll og avvik alltid blir hovedfokus. En må ikke skape frykt for å gjøre noe galt, slik at folk blir redde for å gjøre noe. Kontroller og tilsyn er veldig negativt ladet, det som er bra omtales ikke. Dette kan stå i motstrid til det å motivere ansatte til endring.» (Rådmann)

I læringslitteraturen skiller en mellom enkeltkretslæring og dobbelkretslæring. Mens enkeltkretslæring refererer til endringer i handlinger slik som for eksempel lukking av avvik og utarbeidelse av nye rutiner, vil dobbelkretslæring i større grad føre til endring av normer og verdier – selve handlingsmodellen (Argyris og Schön 1978). I denne forbindelse kan det overføres til forskjellen mellom å bare rette opp avvik, i motsetning til det å innlemme revisjonsaktiviteten i det overordnede forbedringsarbeidet i administrasjonen.

7.4.1 Kontrollutvalgslederens oppfatning av effekt

På spørsmål til kontrollutvalgsleder om forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller bidrar positivt til kontrollarbeidet i kommunen svarer hele 96 prosent at forvaltningsrevisjoner bidrar positivt til kontrollarbeidet i kommunen. Når det gjelder selskapskontroll mener 76 prosent av kontrollutvalgslederne at dette bidrar positivt. Her er det fem prosent som svarer nei.

Figur 7-14: Bidrar forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller positivt til kontrollarbeidet? Prosent

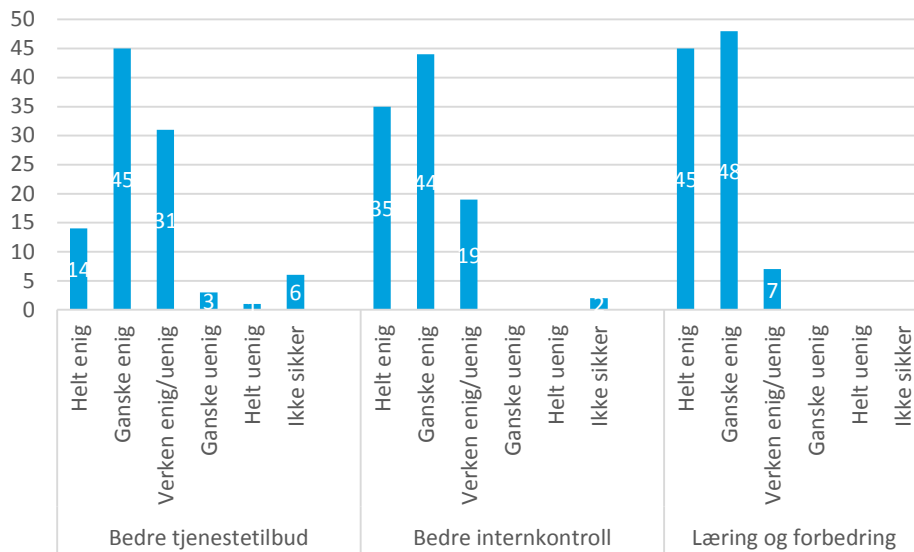


Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=108 – 109

Kontrollutvalgslederne er svært enstemmig i sin vurdering av betydningen av forvaltningsrevisjon for kontrollarbeidet i kommunen. Selv om også mange mener at at selskapskontroll bidrar positivt til kontrollarbeidet ser vi at det her er noen flere som opplever at disse kontrollene ikke bidrar positivt. Dette stemmer overens med det som går frem av intervjuene. Selskapskontroller synes å ha en langt mindre fremtredende rolle, og mange av informantene har problemer med å redegjøre for funn, omfang og hvilke selskaper som har vært involvert i gjennomførte prosjekter i denne valgperioden.

Av figur 7-15 går det frem at nesten samtlige kontrollutvalgsledere mener at gjennomførte forvaltningsrevisjoner har bidratt til læring og forbedringer i forvaltningen. Henholdsvis er 45 prosent helt enig og 48 prosent ganske enig i en slik påstand, og ingen er uenige. Kontrollutvalgslederne er videre gjennomgående positive til effekten av gjennomførte forvaltningsrevisjoner. Samtidig ser vi at de vurderer effekten på kommunens tjenestetilbud som noe mindre enn det som gjelder læring og forbedring generelt, og effekten knyttet til bedret internkontroll. 79 prosent av kontrollutvalgslederne mener at gjennomførte forvaltningsrevisjoner har ført til en bedre internkontroll, mens 59 prosent mener de har ført til et bedre/mer effektivt tjenestetilbud.

Figur 7-15: Kontrollutvalgsledernes oppfatning av forvaltningsrevisjoners bidrag til «læring og forbedring», «tjenestetilbud» og «internkontroll». Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=106

7.4.2 Rådmennenes oppfatning av effekt

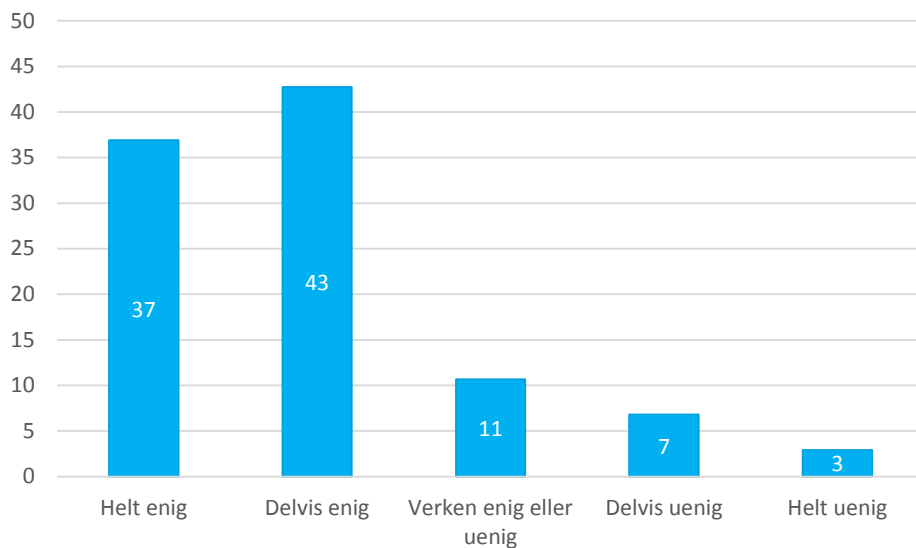
Som nevnt innledningsvis er målgruppen for forvaltningsrevisjons- og selskapskontrollrapportene først og fremst kontrollutvalget og de folkevalgte kommunestyremedlemmene. Samtidig vurderer vi det som viktig at også forvaltningen opplever at de gjennomførte kontrollene og eventuelt tilhørende anbefalinger er relevante og gode for å sikre et godt grunnlag for gjennomføring av forbedringstiltak som kommunestyret vedtar. Det er rimelig å anta at dersom rådmennene ser nytten av rapportene, vil rapportene også i større grad inngå som en helhetlig del av kommunes forbedringsarbeid og i større grad kunne bidra til læring, og ikke bare som kontroll. Som en av kontrollutvalgslederne vi intervjuet uttrykte seg:

«Når administrasjonen er negativ til kontrollen, mister kontrollen sin funksjon – da har den ingen hensikt.» (Kontrollutvalgsleder)

Av både spørreundersøkelsen og intervjuer går det frem at de fleste rådmennene anser kontrollutvalgets prosjekter som en viktig del av kommunens egenkontroll. I en av kommunene der rådmannen var (svært) kritisk til valg av problemstillinger i forvaltningsrevisjoner og kompetansen i kontrollapparatet, vedgår han likevel at «Prosjektene gjør oss bedre og setter fokus på ting». Dette kan være et uttrykk for den iboende mekanismen at oppmerksomhet om et område i seg selv gir en kontrolleffekt, til tross for at prosjektene kanskje ikke har den kvaliteten som skal til for at det «læres». Forvaltningsrevisjoner kan på denne måten fungere som en viktig endringsfaktor, uten at de nødvendigvis direkte bidrar til læring.

Av spørreundersøkelsen går det frem at 80 prosent av rådmennene er helt (37 prosent) eller delvis (43 prosent) enig i at kontrollutvalgets prosjekter er en viktig del av kommunens egenkontroll.

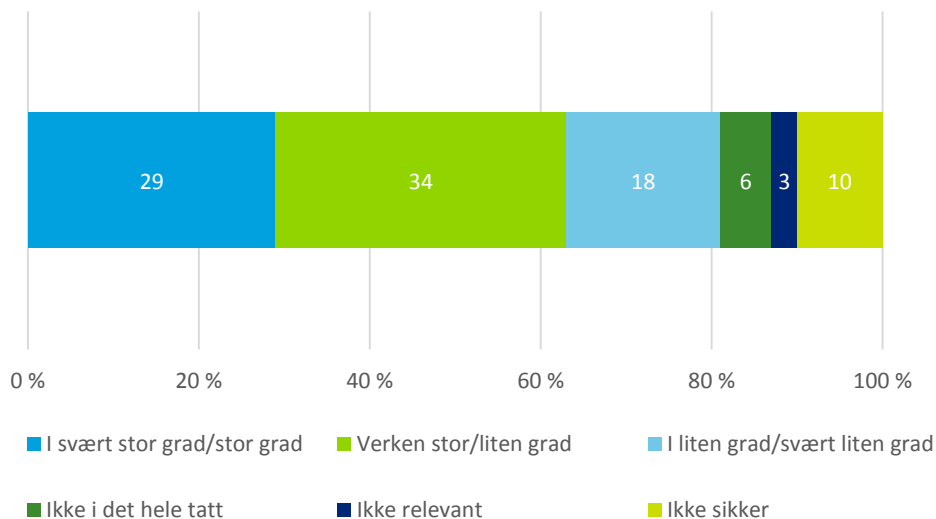
Figur 7-16: Kontrollutvalgets prosjekter er en viktig del av kommunens egenkontroll? Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til rådmenn, n=103

Vår vurdering er at rådmennenes anerkjennelse av at kontrollutvalgets arbeid er en viktig del av kommunens egenkontroll, er med på å sikre legitimitet og forankring av arbeidet til kontrollutvalget og revisjonen i administrasjonen. Vi har også sett på hvilke områder rådmennene mener forvaltningsrevisjonene bidrar positivt. Vi ser her at selskapskontroller er de kontrollene som rådmennene opplever at i minst grad bidrar positivt, noe som samsvarer med kontrollutvalgsledernes oppfatning.

Figur 7-17: I hvilken grad opplever administrasjonen at selskapskontroller bidrar til at kommunen får en bedre forvaltning av eierskapene sine. Prosent



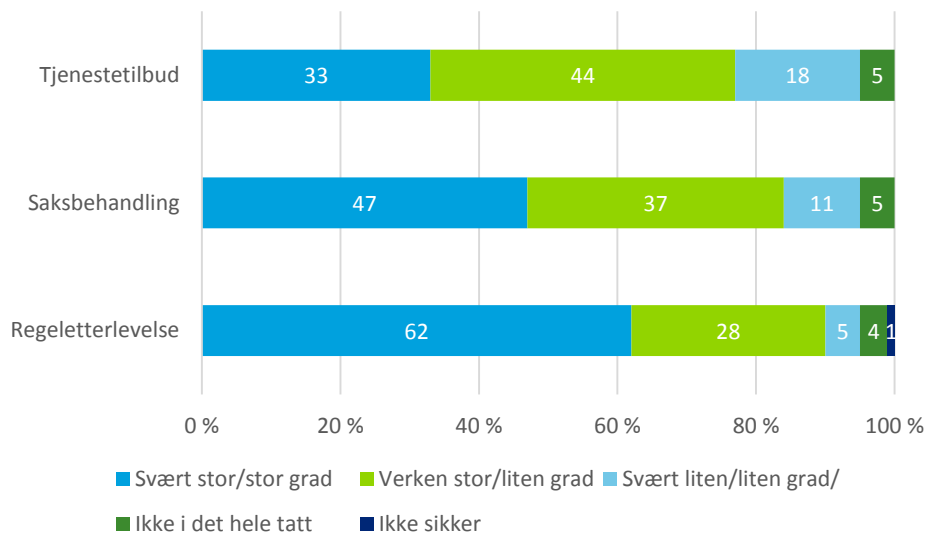
Kilde: Spørreundersøkelse til rådmenn, n=102

Som figuren viser er det 29 prosent som opplever at selskapskontroller bidrar til at kommunen får en *bedre forvaltning av eierskapene sine*. Når det gjelder forvaltningsrevisjoner er det til sammenligning:

- 33 prosent av rådmennene at forvaltningsrevisjoner bidrar til *bedre og/eller mer effektivt tjenestetilbud*.

- Nesten halvparten av rådmennene (47 prosent) mener at forvaltningsrevisjoner gi en *bedre/mer effektiv saksbehandling*.
- 62 prosent av rådmennene mener at forvaltningsrevisjoner bidrar til bedre *regeletterlevelse*.

Figur 7-18: I hvilken grad forvaltningsrevisjoner bidrar til bedre/mer effektivt tjenestetilbud, saksbehandling og regeletterlevelse. Prosent



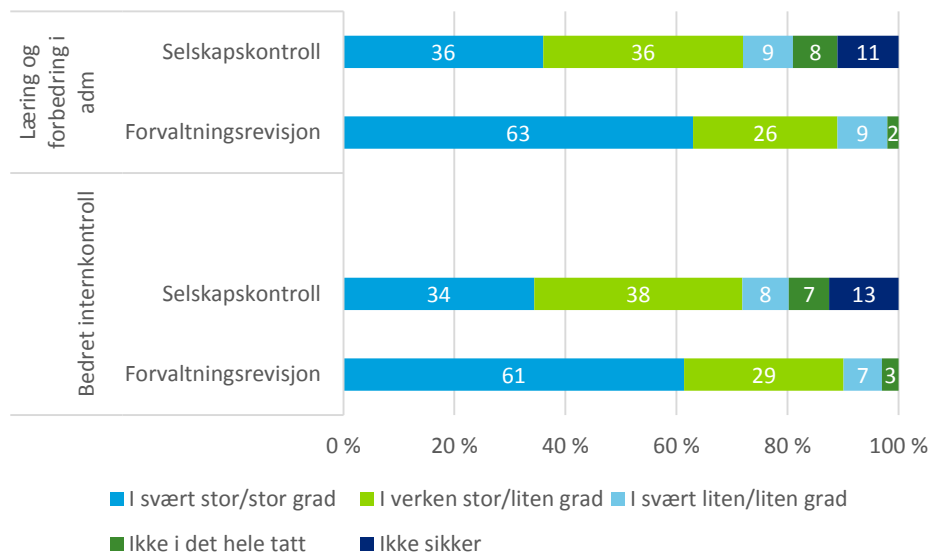
Kilde: Spørreundersøkelse til rådmenn, n=102

Videre går det frem at 61 prosent av rådmennene opplever at forvaltningsrevisjoner bidrar til forbedret internkontroll i kommunen, mens ti prosent mener at det i svært liten/liten grad eller ikke i det hele tatt bidrar på dette området. Til sammenligning er det 34 prosent som mener selskapskontroller bidrar til forbedret internkontroll. Rådmennenes tilbakemelding viser altså at regeletterlevelse og internkontroll er de områdene hvor de mener at forvaltningsrevisjon bidrar mest positivt. Det er også innenfor disse områdene det gjennomføres flest forvaltningsrevisjoner (se også kapittel seks). Det bekreftes både av denne undersøkelsen og av en gjennomgang av registeret til NKRF. Samtidig er det viktig å ikke se på kategoriene over som gjensidig utelukkende. Bedre regeletterlevelse vil sannsynligvis virke positivt inn både på kvaliteten på tjenestetilbudet og på saksbehandlingen ettersom kommunale tjenesteområder er omfattet av et betydelig regelverk (se også Laastad 2013).

Selv om vedtak følges opp, oppfatter ikke rådmennene at det nødvendigvis fører til læring og forbedring. Når vi spør rådmennene mer overordnet om i hvilken grad de opplever at gjennomføring av forvaltningsrevisjon og selskapskontroll har bidratt til *læring og forbedring* i forvaltningen får vi følgende svar:

- 63 prosent av rådmennene opplever at forvaltningsrevisjoner i svært stor eller stor grad bidrar til læring og forbedring i administrasjonen. Elleve prosent mener at de i svært liten/liten grad eller ikke i det hele tatt bidrar til læring og forbedring. De øvrige svarer «verken i stor eller liten grad».
- 36 prosent av rådmennene svarer at selskapskontroller bidrar til læring og forbedring, mens 17 prosent svarer i svært liten/liten grad eller ikke i det hele tatt. Her er også en del rådmenn usikre (elleve prosent), mens 36 prosent svarer at selskapskontrollene i verken stor eller liten grad bidrar til læring og forbedring.

Figur 7-19: I hvilken grad selskapskontroller og forvaltningsrevisjoner bidrar til læring og forbedring i administrasjonen/forvaltningen og bedret internkontroll. Prosent.



Kilde: Spørreundersøkelse til rådmenn, n=96-104

Sammenlignet med svarene som kontrollutvalgslederne gir på de samme spørsmålene ser vi at det er en noe mindre andel av rådmennene som opplever at forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller bidrar til læring og forbedring i forvaltningen.

7.5 Hva er det som virker positivt inn på administrasjonens opplevelse av læring?

Et interessant spørsmål er om det er mulig å identifisere faktorer som bidrar til at rådmenn opplever at forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller fører til *læring og forbedring* i forvaltningen. Det vil i denne sammenheng ikke være mulig å si noe om faktiske effekter i form av årsakssammenhenger, men vi kan si noe om hvorvidt det er systematiske og signifikante forskjeller blant de som opplever at forvaltningsrevisjoner bidrar positivt til læring og forbedring og blant de som svarer at de ikke opplever at forvaltningsrevisjoner bidrar til *læring og forbedring*.

Et annet spørsmål i den forbindelse er om det er tilsvarende sammenhenger når det gjelder i hvilken grad rådmennene opplever at forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller fører til bedre *kontroll* av forvaltningen.

Vi har innledningsvis en antagelse om at forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller fører til endring i form av lukking av avvik og iverksetting av anbefalinger. For at disse aktivitetene også skal føre til læring og forbedring i bredere forstand, vil følgende faktorer spille en rolle (se også kapittel tre for en videre diskusjon av dette):

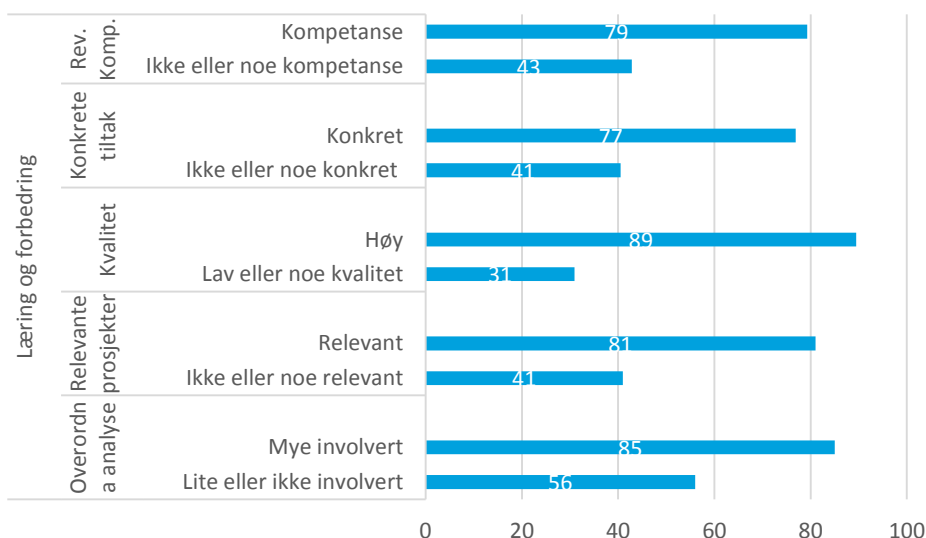
- At administrasjonen har vært involvert og informert om bakgrunn og begrunnelse for valg av prosjekt (her involvert i overordnet analyse)
- At revisjonens kompetanse oppleves som god
- At prosjektene oppleves som relevante
- At rapportene oppleves å ha høy kvalitet

- At tiltakene som anbefales oppleves å være relevante og gjennomførbare

Under vil vi se på om det er forskjeller når det gjelder hvordan rådmennene vurderer læringseffekten, avhengig av hvordan de har svart på spørsmål/påstander knyttet til de overnevnte forhold. I figuren under ser vi at det både er en systematisk og signifikant sammenheng knyttet til hvordan rådmennene vurderer forholdene over og i hvilken grad de opplever at forvaltningsrevisjon fører til læring og forbedring. Figuren under viser at en høyest andel oppfatter at kvalitet på rapporten har betydning. Det går også frem at:

- Rådmenn som vurderer at revisjonsrapporter har *høy kvalitet* opplever i større grad at forvaltningsrevisjoner fører til læring og forbedring (89 prosent) enn rådmenn som mener at disse rapportene ikke har høy kvalitet (31 prosent). Forskjellen mellom de to gruppene er størst for denne variabelen.
- Rådmenn som i *høy grad blir involvert i overordnet analyse* opplever i større grad at forvaltningsrevisjoner fører til læring og forbedring (85 prosent) enn rådmenn som i mindre grad blir involvert (56 prosent).
- Rådmenn som mener at *forvaltningsrevisjonsrapportene er relevante* opplever i større grad at forvaltningsrevisjoner fører til læring og forbedring (81 prosent) enn rådmenn som mener at disse rapportene i mindre grad er relevante (41 prosent).
- Rådmenn som mener at *revisjonen har tilstrekkelig kompetanse* opplever i større grad at forvaltningsrevisjoner fører til læring og forbedring (79 prosent) enn rådmenn som i mindre grad vurderer revisjonens kompetanse som god (43 prosent).
- Og til slutt, rådmenn som *oppfatter tiltakene i revisjonsrapportene som konkrete* opplever i større grad at forvaltningsrevisjoner fører til læring og forbedring (77 prosent) enn rådmenn som mener at tiltakene i disse rapportene i mindre grad er konkrete (41 prosent).

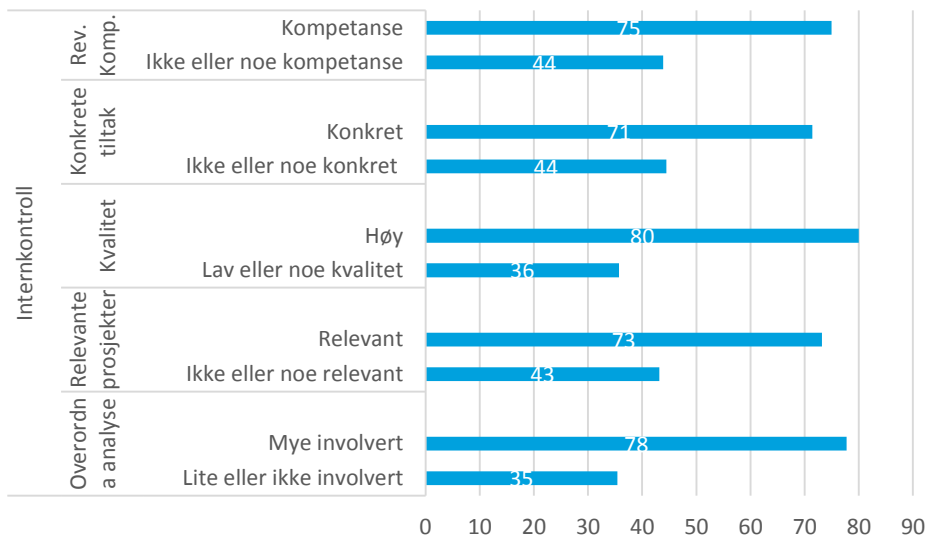
Figur 7-20: Andel som mener forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller bidrar til læring og forbedring i administrasjonen/tjenesteområdene. Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til rådmenn. Samlet n=100 – 104 (for overordnet analyse=79)

Vi har også undersøkt i hvilken grad de samme forholdene er like viktige for rådmennenes oppfatning av om forvaltningsrevisjon og selskapskontroll påvirker internkontrollen.

Figur 7-21: Andel som mener at forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller bidrar til bedret internkontroll. Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til rådmenn. Samlet n=100 – 104 (for overordnet analyse=79)

Som figuren over viser er det ulikheter mellom de som svarer positivt på de utvalgte variablene og i hvilken grad de opplever at revisjonene bidrar til bedret internkontroll.

- Rådmenn som vurderer at revisjonsrapporter har høy kvalitet opplever i større grad at forvaltningsrevisjoner fører til bedret internkontroll (80 prosent) enn rådmenn som mener at disse rapportene ikke har høy kvalitet (36 prosent). Forskjellen på de to gruppene er størst for denne variabelen.
- Rådmenn som i høy grad blir involvert i overordnet analyse opplever i større grad at forvaltningsrevisjoner fører til bedret internkontroll (78 prosent) enn rådmenn som i mindre grad blir involvert (35 prosent).
- Rådmenn som mener at revisjonen har tilstrekkelig kompetanse opplever i større grad at forvaltningsrevisjoner fører til bedret internkontroll (75 prosent) enn rådmenn som i mindre grad vurderer revisjonens kompetanse som god (44 prosent).
- Rådmenn som mener at forvaltningsrevisjonsrapportene er relevante opplever i større grad at forvaltningsrevisjoner fører til bedret internkontroll (73 prosent) enn rådmenn som mener at disse rapportene i mindre grad er relevante (43 prosent).
- Rådmenn som oppfatter tiltakene i revisjonsrapportene som konkrete opplever i større grad at forvaltningsrevisjoner fører til bedret internkontroll (71 prosent) enn rådmenn som mener at tiltakene rapportene i mindre grad er konkrete (44 prosent).

Det er likevel mulig å se en tendens til at de utvalgte faktorene ikke slår fullt så sterkt ut på internkontroll som på læring og forbedring mer generelt (jf. figur 7-20). Det kan dermed synes som om disse forholdene har større betydning for om en svarer positivt for læring og forbedring enn for bedre internkontroll. Det er likevel vår vurdering at forvaltningsrevisjoner i tillegg til å bidra med kontroll, også bidrar til læring. Særlig dersom rådmenn blir involvert, revisjonen har kompetanse, og rapportene har høy kvalitet mv.

I intervjuene blir det også pekt på at kontrollutvalget bidrar til endring bare ved å rette oppmerksomhet mot utvalgte områder i forvaltningen. En av kontrollutvalgslederne

uttrykker i intervju at det forekommer at administrasjonen setter i verk endringsprosesser samtidig som forvaltningsrevisjoner settes i gang:

«Etter en av kontrollutvalgets rapporter ble det opprettet et eierstyringsutvalg som eget organ i kommunen. Så kommunen styrker seg på områder vi påpeker. Nå er kommunen i gang med å stryke innkjøpsfunksjonen sin allerede før rapporten til kontrollutvalget foreligger. Der kontrollutvalget går inn, styrker kommunen seg om nødvendig» (kontrollutvalgsleder)

Kontrollutvalgslederen legger til at det selvsagt er vanskelig å si om kommunen ville styrket seg på disse områdene uavhengig av kontrollutvalgets arbeid, men han tror utvalgets arbeid har en betydning.

Dette blir bekreftet av en kontrollutvalgssekretær som uttrykker:

«Kontrollutvalget har bidratt til at forbedringsprosesser er satt i gang av administrasjonen uten at det er gjennomført prosjekter. Bare ved å sette fokus på ting.» (Kontrollutvalgssekretær)

7.6 Avslutning

Undersøkelsen viser at de aller fleste forvaltningsrevisjonsrapporter avdekker en eller annen form for avvik og det utledes anbefalinger basert på disse avvikene. Gjennomgangen av utvalgte rapporter viser at anbefalingene kan ha noe varierende form og styrke. Revisjonens anbefalinger bli i stor grad vedtatt av kontrollutvalget, og kontrollutvalgene får i all hovedsak gjennomslag for sin innstilling i kommunestyret. Videre viser undersøkelsen at anbefalingene i stor grad blir gjennomført av forvaltningen, og fulgt opp av kontrollutvalget.

Forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller har dermed en vesentlig innvirkning på forbedringsarbeidet i forvaltningen. Selv om endringsprosesser kan startes kun ved å «sette fokus på ting», viser dette kapitlet at en rekke trekk ved revisjonsprosessen kan være med på å påvirke læringseffekten positivt. Involvering av administrasjonen i overordnet analyse, god kompetanse hos revisjonen, og relevante prosjekter med høy kvalitet er alle faktorer som synes å bidra til økt læringseffekt av forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller. I tillegg kan det tyde på at bruk av anbefalinger og hvordan anbefalingene er formulert kan påvirke grad av læring. Dette samsvarer med Bjørnsrud og Vabo (2012) sine analyser av riksrevisjonen.

Videre viser dette kapitlet at forvaltningsrevisjoner i større grad enn selskapskontroller oppleves å føre til bedre internkontroll og læring og forbedring i forvaltningen. Dette stemmer overens med tidligere kapitler hvor det fremgår at forvaltningsrevisjoner blir vurdert å ha bedre kvalitet enn selskapskontroller. Det styrker videre antakelsen om at hvordan rådmennene opplever prosessene, revisjonens kompetansen og kvaliteten på gjennomføringen, har betydning for læringsutfallet (se også kapittel tre).

Endelig vil vi understreke at gjennomføring av forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller har en effekt uavhengig av rådmannens «opplevelse av læring», ved at de er med på å opplyse de folkevalgte i kommunestyret om hvordan forvaltningen utfører oppgavene sine. Dette er et av hovedformålene med kontrollutvalgets bestilling av forvaltningsrevisjon og selskapskontroll.

I forkant av kravet om åpning av kontrollutvalgets møter var det uttrykt en del bekymring fra kontrollutvalg om at dette ville legge en begrensning på mulighet for fri og åpen debatt i kontrollutvalgene. Spesielt ble det fokusert på utfordringen med å ha media tilstede på møtene. Undersøkelsen viser at 22 prosent av kontrollutvalgslederne opplever at krav om åpne møter legger begrensninger på debatten i forbindelse med kontrollutvalgenes behandling av forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller. Det er flere som opplever at det ikke legger begrensninger (40 prosent). Det er også få som opplyser at media faktisk er tilstede på møtene. Hovedutfordringen som blir presentert av de vi har intervjuet er i større grad knyttet til når og hvordan møter skal lukkes. I gjennomgangen av møteprotokoller ser vi at det er en del variasjoner knyttet til hvordan dette praktiseres. Vår vurdering er at dette gjerne kan tydeliggjøres i enda større grad både overfor sekretariat og kontrollutvalg.

8. Høring som kontrollform

8.1 Innledning

Mens forvaltningsrevisjon og selskapskontroll etter hvert har blitt etablerte kontrollformer for kontrollutvalgene, er høring en kontrollform som i liten grad har blitt tatt i bruk av kommunale og fylkeskommunale kontrollutvalg. Kontrollformen har frem til nå først og fremst vært forbundet med kontroll- og konstitusjonskomiteen på Stortinget, og ikke med kontrollutvalg i kommunal sektor. I dette kapitlet vil vi se nærmere på hvor mange kontrollutvalg som har gjennomført høringer som en del av sitt kontrollarbeid, hvor mange som har utarbeidet et reglement/retningslinjer for gjennomføring av høringer, og hva som har vært bakgrunnen for å benytte høring som metode. Vi vil videre se nærmere på hvordan reglement for høring er utformet, og på prosessen for gjennomføringen av høringen slik dette er gjort i noen kommuner som har erfaring med gjennomføring av høring.

- Rundt fem prosent av norske kontrollutvalg har gjennomført høringer.
- Åtte prosent av kontrollutvalgene har utarbeidet reglement for høringer.
- Det er betydelig ulikheter i hvordan man definerer en høring.
- Både formålet med høringer som er gjennomført, og hvordan de er gjennomført, varierer betraktelig.
- Erfaringene med gjennomførte høringer er varierende, og det er ulike oppfatninger om hva som er fordeler og ulemper med høringer som kontrollform.

8.2 Hva er en høring?

I kontrollsammenheng har høringer frem til nå hovedsakelig vært forbundet med åpne kontrollhøringer i kontroll- konstitusjonskomiteen på Stortinget. Komiteen har i utgangspunktet ikke åpne møter, og benytter åpne kontrollhøringer for å skaffe informasjon om en sak.⁵² Under informasjon om kontroll- og konstitusjonskomiteens oppgaver på www.stortinget.no går det frem at:

«Under arbeidet med en kontrollsak kan kontroll- og konstitusjonskomiteen holde en åpen kontrollhøring for å undersøke saken nærmere. Målet med slike høringer er å avdekke hva som egentlig har skjedd i en sak.»

Det fremgår videre at det ikke er debatt eller meningsutveksling under en kontrollhøring, kun spørsmål og svar. I motsetning til kontroll- og konstitusjonskomiteen er det i de kommunale kontrollutvalg vanlig med muntlige redegjørelser fra rådmann og andre ledere for kontrollutvalget, uten at dette defineres som høring. I motsetning til kontroll- og konstitusjonskomiteen, er kontrollutvalgenes møter åpne for publikum.

⁵² Også andre komiteer kan gjennomføre høringer jf. Stortingets forretningsorden § 27

Hva som er en høring som kontrollform i kommunal sektor har så langt vært uregulert. Forum for kontroll (FKT 2014) og tilsyn har i 2014 laget en veileder om høringer hvor høringer defineres på følgende måte:

«Høringer som finner sted i forbindelse med møter i kontrollutvalget, der kontrollutvalget i møte skaffer seg informasjon i en sak ved å be bestemte personer til å uttale seg muntlig, på spørsmål fra medlemmene. Høringen skiller seg fra den vanlige skriftlige saksforberedelsen ved at den skjer i møte og i muntlig form.»

I veilederen blir det videre vist til enkelte karakteristiske trekk ved en høring:

- Høring er møte etter kommuneloven § 30⁵³
- Høring er muntlig saksforberedelse
- Høringer skal omhandle en kontroll- og tilsynssak

Det blir også sagt noe om hva en høring ikke skal være: «En høring i kontrollutvalget skal ikke være en politisk «omkamp» om tapte saker i andre folkevalgte organ i kommunen. (...)»

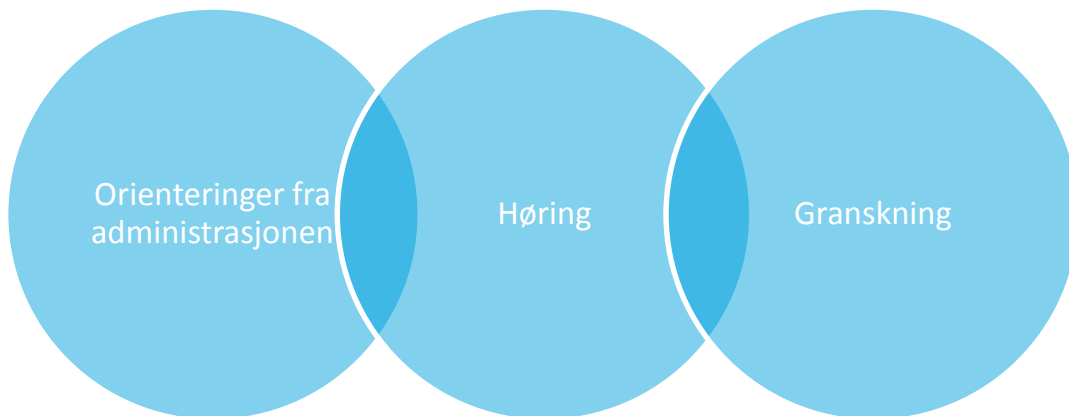
Denne undersøkelsen viser at begrepet «høring» i dag i praksis blir brukt om aktiviteter som strekker seg fra orienteringer/redegjørelser fra administrasjonen til granskninger⁵⁴ av begivenheter hvor det er mistanke om straffbare handlinger illustrert i figur 8-1.

Fellesnevneren for når begrepet høring brukes er at det er en muntlig utspørring/redegjørelse for kontrollutvalget. Slik begrepet høring blir benyttet i dag samsvarer langt på vei med definisjonen i veilederen til FKT. Etter vår vurdering er denne definisjonen noe «videre» enn det som er hensiktsmessig. Dette fordi den også dekker det vi betrakter som ordinære redegjørelser fra administrasjon dersom man ser på selve definisjonen, og ikke på karakteristiske trekk ved en høring. Til tross for at begrepet høring etter vår oppfatning burde vært reservert til andre kontrollaktiviteter enn det som er dekket gjennom ordinære redegjørelser eller granskinger, vil vi i den videre fremstillingen ta utgangspunkt i begrepet slik det per i dag blir forstått av kontrollutvalgene.

⁵³ Av § 30. Møteprinsippet. Møtebok går det blant annet frem at det skal føres møtebok, og at det ved evt. Lukking av møte skal fremgå hjemmel for avgjørelsen i møteboken. Det samme gjelder for avgjørelser om at et medlem av organet er inhabil.

⁵⁴ Granskninger er en undersøkelsesform som kan iverksettes i ekstraordinære situasjoner som for eksempel ved mistanke om korrupsjon, trakassering og andre alvorlige forhold (jf. Kontrollutvalgsboken, s 58). En granskning er knyttet til en konkret hendelse/mistanke. Det stilles særskilte krav til ivaretagelse av personvern og rettsikkerhet (som for eksempel rett til bistand, partsrettigheter og uskyldspresumpsjon). Forsvarlighetsprinsippet (som for eksempel krav til kontradiksjon) og prinsippet om varsomhet kommer til anvendelse både i mandat og i arbeid. Opplysningene som innhentes kan bli bevismateriale i en eventuelt etterfølgende rettsprosess (se også Kontrollutvalgsboken).

Figur 8-1: Illustrasjon av hvordan begrepet «høring» i dag blir benyttet om ulike aktiviteter



8.3 Omfang

Rundt åtte prosent av rådmennene og rundt ni prosent av kontrollutvalgslederne oppgir at kontrollutvalget i deres kommune har gjennomført en eller flere høringer. Forskjellen mellom gruppene er ikke signifikant. Det er videre mulig at dette tallet er noe høyt ved at respondentene har lagt en svært vid definisjon av høring til grunn når spørsmålet er besvart (se figur 8-1).⁵⁵ Når vi sammenstiller svar fra kontrollutvalgsleder, rådmann og sekretariat for de samme kommunene, ser vi flere eksempler på at det er ulik oppfatning om det er gjennomført høring i kommunen eller ikke. Dette tyder på at ulike aktører legger ulike definisjoner til grunn når de svarer på dette spørsmålet. En kontrollutvalgssekretær peker også i intervju på at det kan være vanskelig å definere klart hva en høring er. Det blir vist til at det kan være «flytende grenser», og at det blant annet kan være vanskelig å trekke klare grenser opp mot orienteringer rådmannen normalt har i kontrollutvalgsmøter.

Kontrollutvalgene ber ofte rådmannen stille i møter for å svare på spørsmål eller for å orientere om spesifikke saker. Slike orienteringer kan ifølge kontrollutvalgssekretæren i noen tilfeller grense tett opp mot høringer. Det er etter vår vurdering viktig å skille mellom høringer og ordinære redegjørelser. Riktignok kan enkelte redegjørelser fra administrasjonen kunne betraktes som høringer dersom man legger FKTs vide definisjon til grunn (se figur 8-1). Vår vurdering er imidlertid at redegjørelser fra rådmannen som beskrevet her ikke kan forstås som noe annet enn som en normal orientering, og egentlig ikke bør betraktes som en høring.

Til sammen 13 kontrollutvalgssekretærer (22 prosent) oppgir at én eller flere av kontrollutvalgene de betjener, har gjennomført høringer. Med denne undersøkelsen dekker vi nesten hele populasjonen siden sekretariatene som har besvart betjener 93 prosent av kommunene. Dersom vi legger til grunn en antakelse om at det i gjennomsnitt er 1,5 kommune i hvert av disse sekretariatdistriktene som har gjennomført høringer, indikerer dette at rundt fem prosent av norske kontrollutvalg har gjennomført høringer – selv når vi

⁵⁵ Ved utvelgelse av kommuner ønsket vi å velge ut kommuner som hadde erfaring med høring. Igjennom denne utvelgelsen kom det frem at det var respondenter som hadde oppgitt at kontrollutvalget hadde gjennomført høring uten at dette faktisk kan betegnes som høring.

benytter en «vid» forståelse av begrepet.⁵⁶ Etter vår vurdering ligger dette tallet trolig nærmere det faktiske omfanget i norske kommuner, enn hva tallene fra spørreundersøkelsene til rådmenn og kontrollutvalgsledere indikerer. Det er uansett klart at høring som kontrollform til nå er benyttet i et beskjedent omfang i kommuner og fylkeskommuner.

8.4 I hvilke saker velges høringer?

Selv om omfanget foreløpig er begrenset, er det likevel flere kontrollutvalg som har benyttet seg av høring som kontrollform. Våre spørreundersøkelser og intervjuer indikerer imidlertid at formålet med høringene, og hvordan de har blitt gjennomført, varierer betraktelig. For noen kontrollutvalg har høring blitt benyttet som en «granskingsmetode», mens det i andre tilfeller blir brukt som en metode for å gjøre kontrollutvalget kjent med fakta i en sak som er av interesse. Både kontrollutvalgslederne og sekretariatene ble i de respektive spørreundersøkelsene gitt adgang til å utdype bakgrunnen for eventuell(e) høring(er) gjennom et fritekstfelt. Flere av sekretariatene viste til at høring hadde blitt iverksatt som et ledd i oppfølging av utført forvaltningsrevisjon eller selskapskontroll. Det er også noen av sekretariatene som bare henviser til «sakens karakter» og/eller for å sikre at en sak ble tilstrekkelig belyst innenfor en effektiv tidsbruk. Det blir også vist til et ønske om å få en sak belyst fra alle sider, mens andre peker på at kontrollutvalget ønsket oppmerksomhet i offentligheten rundt seg selv og/eller en sak. En av høringene har også kommet til som et resultat av et innspill fra en fagforening.

Tilbakemeldingene fra kontrollutvalgslederne om bakgrunnen for høringen strekker seg fra et ønske om «bredest mulig innhenting av informasjon», eller at det er i «spesielt komplekse saker høring har vært brukt som et ledd i kontrollutvalgets tilsynsarbeid», til at «ordfører og rådmannen innkalles årlig til høringer om den aktuelle situasjonen». Sistnevnte er et eksempel på at en svært vid definisjon av høring er lagt til grunn for svaret.

Når det gjelder hva som har vært tema for høringene, viser svarene stor variasjon. Samlet viser gjennomgang av svarene fra kontrollutvalgsledere, rådmenn og sekretariat at følgende temaområder har vært gjenstand for høring (gjengitt alfabetisk):

- Anbud
- Ansettelsespraksis
- Arbeidsforhold
- Avklare hendelsesforløp/personers befatning med saker
- Barnevern
- Budsjettprosess
- Byggeprosjekt
- Delegasjonsbestemmelser, praktisering
- Eierstyring
- Finansforvaltning, håndtering av regelverk
- Forhold mellom havnestyret og kommunestyret
- Forvaltning av kommunale fond
- Gjennomføringsgrad i videregående opplæring

⁵⁶ De kontrollutvalgssekretærene som vi, basert på svar i spørreundersøkelsen, har tatt kontakt med for å få nærmere informasjon om høringer som er gjennomført, har bare eksempel på én eller to høring innenfor sitt distrikt. Dette omfatter sekretariat med ansvar for over 20 kommuner.

- Innkjøp og innkjøpsordninger
- Interkommunalt samarbeid, mulig utvidelse
- Investeringer
- Salg av eiendom
- Saksbehandling (knyttet til barnehagestruktur)
- Skolebygg (og vedlikehold)
- Sykefravær
- Sykehjem (kapasitet og kvalitet)
- Vedlikehold
- Økonomisk mislighet

Også av intervjuene går det frem at tema for høringer, og bakgrunn for valg av høring som metode, varierer. I et tilfelle blir det opplyst at høringen ble iverksatt som oppfølging av en selskapskontroll som var gjennomført. Kontrollutvalget hadde fulgt det aktuelle selskapet over flere år, og etter å ha fått gjennomført en selskapskontroll var det fremdeles mange ubesvarte spørsmål. Revisor kunne ikke konkludere sikkert på alle punkter, og det ble vurdert å bestille ytterligere revisjon. Kontrollutvalget kom imidlertid frem til at man gjennom en høring kunne få frem ulike synspunkter på en effektiv måte. Også i et annet tilfelle blir det vist til at høring ble benyttet for å få en mer klarhet i hendelsesforløpet i en sak som var av stor betydning for kontrollutvalget og kommunen, og der det var mange ulike meninger og fragmentert informasjon om hva som faktisk hadde skjedd.

I et tredje tilfelle blir det vist til at høringen ble gjennomført for å undersøke oppfølgingen av to tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjonsrapporter innenfor samme virksomhetsområde, og at hensikten var å få utfyllende informasjon om hva som nå ble gjort på området.

8.5 Utarbeidelse av reglement

Av spørreundersøkelsen til kontrollutvalgsledere går det frem at rundt åtte prosent av utvalgene har utarbeidet reglement for høringer, men det er ikke gjennomført høringer i alle disse kommunene.

Nærmere to tredjedeler (62 prosent) av sekretariatene svarer at ingen av kontrollutvalgene har utarbeidet reglement for høringer, eller at de ikke har kjennskap til et slikt reglement. 38 prosent av kontrollutvalgssekretærene svarer altså at ett eller flere kontrollutvalg har utarbeidet reglement for høringer. Én kontrollutvalgssekretær svarer i spørreundersøkelsen at alle kontrollutvalgene innen sekretariatdistriktet har utarbeidet reglement for høringer. Flere kontrollutvalgssekretærer opplyser i intervju at reglement for høring som var utarbeidet i Trondheim kommune har blitt benyttet som utgangspunkt når det er utarbeidet reglement for høringer for kontrollutvalg innenfor deres sekretariatdistrikt. Noen kontrollutvalgssekretærer viser også til at det er tatt utgangspunkt i retningslinjer for gjennomføring av høringer i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité. Flere kontrollutvalgssekretærer viser til og at det i tiden fremover både vil være aktuelt å revidere reglement for høring i kommuner/kontrollutvalg som følge av FKTs veileder. Det går videre frem av intervjuer at flere kommuner vurderer å utarbeide høringsreglement som følge av den nye veilederen.

Det er et inntrykk fra intervjuene at flertallet (også de som er skeptiske til høringer) ønsker nasjonale regler og retningslinjer for høringer så lenge kontrollutvalgene har adgang til å gjennomføre høringer:

«Jeg skulle ønske at departementet våknet litt og laget nasjonale regler for høringer. Min personlige mening er at høringer fungerer best i et parlamentarisk system. Kan ikke pålegge kommunalt ansatte det samme som en politiker som er på valg... ..Per i dag mener jeg høringer er et fremmedelement i en formannskapsmodell. Kan gjennomføres i formannskapskommuner, men da bør man være klar over begrensningene det kan ha». (Kontrollutvalgssekretær)

En kontrollutvalgsleder uttrykker seg slik:

*«Det hadde vært ønskelig med regler for høring for kontrollutvalg. Generelt bør det være mer fokus på høring som metode, der er det mye ugjort. Basert på de positive erfaringene med vår høring, har vi fått blod på tann. Dette kan være et veldig godt virkemiddel.»
(Kontrollutvalgsleder)*

Utforming av reglement

En gjennomgang av reglement for høringer fra kommuner innenfor ulike sekretariatdistrikt, viser at reglementene ofte inngår som et eget kapittel i reglement for kontrollutvalget. Det er imidlertid også en del eksempler på at reglement for høringer er utarbeidet som egne dokumenter. Uavhengig av dette fremgår det ikke i reglementene i hvilke saker/når høring skal/kan benyttes av kontrollutvalgene. Videre er de fleste av reglementene kortfattede dokumenter på 1 – 2 sider, men det finnes også eksempler på mer omfattende dokumenter på flere sider. En kommune har et generelt reglement for høringer i politiske organer i kommunen. I dette reglementet skilles det mellom *beslutningshøringer* og *kontrollhøringer*, og det fremgår at kontrollutvalget har enerett til å gjennomføre kontrollhøringer, mens alle politiske organer har en generell adgang til å gjennomføre beslutningshøringer. En kontrollutvalgssekretær viser til at alle kommunene innen sekretariatdistriktet vedtok reglement for kontrollutvalget i 2011, etter at Kontrollutvalgsboka oppfordret til det. Videre blir det vist til at de etter mal fra Trondheim kommune også tok inn et kapittel om høring i reglementet, for å være i forkant dersom behovet skulle dukke opp.

En gjennomgang av ulike reglement for høringer, viser at disse i stor grad er likt bygget opp og også i stor grad likelydende, med noen unntak. Reglementene omfatter vanligvis en definisjon av en høring, omtale av at høringen skal være åpen, omtale av i hvilke tilfeller høringer kan lukkes og hvilken informasjon som ikke kan mottas eller drøftes i en åpen høring, formål med høring, forberedelser, den innkaltes stilling, gjennomføring av høringen, og kunngjøring av høringen. Ett reglement omfatter, i tillegg til de samme tema som inngår i de fleste andre reglementene som er gjennomgått, også blant annet «*problemstillinger som må avklares før hver høring*» og «*struktur, rapportering fra kontrollutvalgets høringer*», samt mer omfattende referanser til det lovmessige grunnlaget for å gjennomføre høringer.

Hvordan beslutte at det skal avholdes en høring?

Det er variasjon i hvor mange stemmer som skal til for å avgjøre å holde en høring. I noen reglement går det frem at kontrollutvalget med alminnelig flertall avgjør om det skal avholdes høring, i noen reglement går det frem at «*to tredjedeler av utvalgsmedlemmene kan bestemme at det skal avholdes høring*», mens det i andre reglement går frem at «*en tredjedel av kontrollutvalgsmedlemmene kan bestemme at det skal avholdes høring.*» I en

kommune går det frem av reglementet at «*Avgjerd om høyring blir teke med alminneleg fleirtal, likevel slik at minst tre medlemmer må røyste for høyringa.*» I veilederen for høringer som er utarbeidet av FKT, blir det foreslått at det bør avgjøres ved alminnelig flertall om det skal gjennomføres en høring.

Hovedutspørre

Under *forberedelser* fremgår det i flere reglementer at det «*på det saksforberedende møtet skal (...) velges en hovedutspørre for høringen.*» I ett reglement går det frem at det skal være en hovedutspørre, og at dette kan være leder av kontrollutvalget, et annet medlem i utvalget, eller en person som kontrollutvalget kan engasjere. Avgjørelse om dette blir tatt med alminnelig flertall. I flere andre reglementer fremgår det at kontrollutvalget på det saksforberedende møtet skal velge en hovedutspørre for høringen, uten nærmere beskrivelser av hvem dette kan være. I FKTs forslag til reglement fremgår det at kontrollutvalget under de saksforberedende møter skal avgjøre hvem som skal velges som hovedutspørre, og at det også kan velges flere utspørre blant utvalgets medlemmer. Valget av hovedutspørre bør skje ut fra hensynet til å få saken allsidig belyst, går det frem.

Gjennomføring

Hvilke krav som stilles til innkalling varierer også noe i de reglementer som er gjennomgått. For eksempel er det i ett reglement sagt at «*innkallingen skal sendes med minst to ukers varsel*», mens det i de fleste andre gjennomgåtte reglementer fremgår at «*innkallingen skal sendes i så god tid som mulig*». Av de fleste reglementene som er gjennomgått går det frem at kopi av reglementet skal vedlegges innkallingen. Når det gjelder gjennomføringen, går for eksempel følgende likelydende tekst frem av flere reglementer:

«Kontrollutvalgets leder innleder høringen ved å orientere om temaet for høringen og de prosedyrer som gjelder.

Før kontrollutvalget starter utspørringen skal den innkalte få anledning til å gi en fremstilling av saken.

Etter at hovedutspørre er ferdig med sine spørsmål, kan utvalgsmedlemmene stille oppfølgingsspørsmål.

Den innkalte skal gis anledning til å sammenfatte saken etter at utspørringen er ferdig.

Meningsutveksling mellom kontrollutvalgets medlemmer skal ikke finne sted under høringen.

Det skal ikke voteres eller treffes konklusjoner under høringen. Kontrollutvalget avgjør i møte hvordan opplysningene som fremkom under høringen skal følges opp.

Det skal føres referat fra høringen.»

Av de fleste reglementene som er gjennomgått, fremgår det at høringen i utgangspunktet skal være åpen. Det er likevel også noen eksempler på reglementer som er utarbeidet flere år tilbake i tid, der det fremgår at kontrollutvalgets møter, og dermed også eventuelle høringer, i utgangspunktet er lukkede.

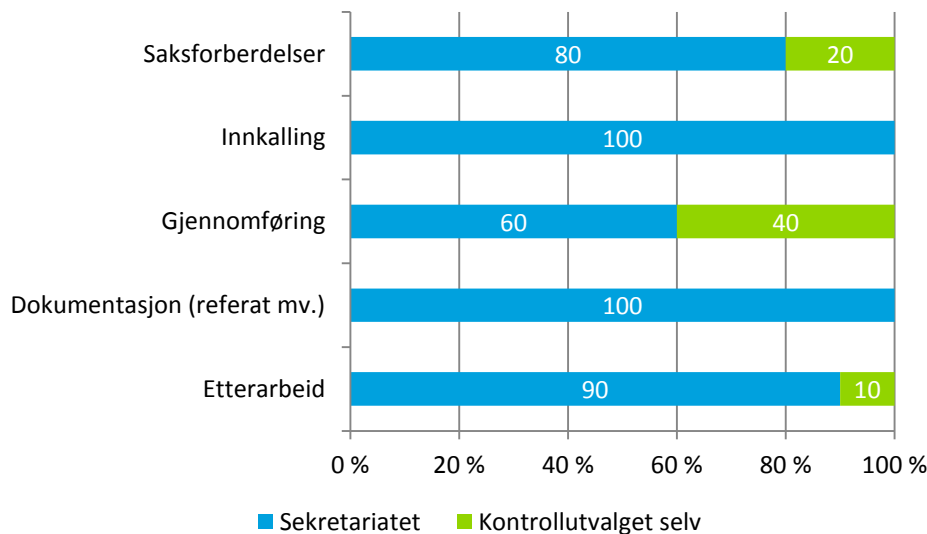
I en kommune der det ble gjennomført en høring i forrige valgperiode, blir det opplyst at det ikke var utarbeidet reglement for høring før man tok beslutningen om å gjennomføre en

høring. Kontrollutvalget tok derfor utgangspunkt i reglement for åpne kontrollhøringer i Stortinget så langt det passet, og utarbeidet egne retningslinjer for høring som en del av forberedelsene. Kontrollutvalgssekretær viser til at det var et krevende arbeid å avklare formelle og praktiske ting knyttet til gjennomføringen. For eksempel dreide dette seg om å avklare hvilke rettigheter man skulle gi de som ble kalt inn, og om det skulle tillates å ha med seg en bisitter. Dette var før krav om åpne møter i kontrollutvalget, så det måtte også tas stilling til hvorvidt høringen skulle være åpen eller lukket.

8.6 Gjennomføring av høringer

Siden det er relativt få kontrollutvalg som har gjennomført høringer, er det få respondenter i spørreundersøkelsen som har besvart spørsmål knyttet til gjennomføring og prosess. Av Figur 8-2 går det frem hvem som har vært hovedansvarlig for gjennomføring og tilrettelegging av ulike deler av høringsprosessen. Det lave antallet respondenter gjør at funnene må tolkes med varsomhet, men indikerer likevel at sekretariatene spiller en viktig rolle i høringsprosessene. I alle tilfellene var det sekretariatet som hadde hovedansvaret for innkalling og dokumentasjon i etterkant. I ni av ti tilfeller var det også sekretariatet som var hovedansvarlig for det videre etterarbeidet, og i åtte av ti tilfeller for saksforberedelser. Når det gjelder gjennomføring av selve høringen svarer fire kontrollutvalgsledere at det var kontrollutvalget selv som var hovedansvarlig. De øvrige seks oppgir at sekretariatet hadde hovedansvaret også for dette.

Figur 8-2: Hovedansvarlig for gjennomføring og tilrettelegging. Prosent*



Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=10

* På grunn av lav n må denne figuren leses med varsomhet, og den er bare ment å vise fordelingen i oppgaveløsingen i de ti identifiserte høringene i spørreundersøkelsen til kontrollutvalgsledere.

Intervjuene bekrefter at sekretariatet har en viktig rolle særlig i forberedelsene og etterarbeidet i forbindelse med høringer. En kontrollutvalgsleder viser for eksempel til at kontrollutvalget ikke hadde noen erfaring med høring, men fikk god hjelp av sekretariatet og til dels også revisjonen i forberedelsene, og var helt avhengige av den jobben disse gjorde. I flere tilfeller blir det også vist til at forberedelsene var mer tidkrevende enn det man hadde forventet, og at man hadde undervurdert hvor tidkrevende dette arbeidet ville bli. Det blir vist til at det er viktig å være godt forberedt, og at dette krever at store mengder skriftlig dokumentasjon blir gjennomgått, i tillegg til at det er tidkrevende å lage gode spørsmål.

Eksempel 1: Positiv erfaring

Kommunens eierskap i et aksjeselskap hadde påført kommunen store økonomiske tap. Etter å ha gjennomført en selskapskontroll opplevde kontrollutvalget at det fremdeles var mange ubesvarte spørsmål. Kontrollutvalget vurderte å gjennomføre ytterligere selskapskontroll, men valgte i stedet å gjennomføre en høring for på denne måten å prøve å få klarhet i hvilke vurderinger som var gjort, samt ansvarsforhold.

I et intervju vises det til at vedtaket om å gjennomføre høringen var enstemmig. Kontrollutvalgsmedlemmene utarbeidet spørsmål til høringen på et arbeidsmøte sammen med sekretariatet. Sekretariatet arbeidet videre med formuleringen av spørsmål, og sammenfattet disse i en spørsmålsrekke. Det blir vist til at det var kontrollutvalget som tok avgjørelsene, men at sekretariatet fungerte som tilrettelegger. Sekretariatet kom også med forslag til hvem som burde inviteres til høringen. Aktuelle personer fikk skriftlig forhåndsvarsel om at det var mulig de ville bli invitert til en høring, og det ble bedt om tilbakemelding vedrørende om man ønsket å delta i høringen eller ikke. Det blir vist til at retningslinjene for høring ble vedlagt. Det ble opplevd som viktig å ordlegge seg høflig i forhåndsvarselet, og å tydeliggjøre at det dreide seg om frivillig deltakelse. Det ble også opplyst om at man ville få spørsmålene tilsendt på forhånd. Det blir vist til at det i forbindelse med dette forhåndsvarselet var viktig å «avmystifisere» og ufarliggjøre høringen som kontrollform. Etter at forhåndsvarsel var sendt, tok kontrollutvalget endelig stilling til hvem som skulle inviteres, og sekretariatet fikk i oppgave å sende selve invitasjonen med spørsmålene vedlagt. Spørsmålene ble sendt kun fire dager før selve høringen, og det blir vist til at det var i alle fall én deltaker som ga tilbakemelding om at dette var for kort tid å forberede seg på. Kontrollutvalget tok i forbindelse med forberedelsene også stilling til mediehandling, og hvem som skulle ha ansvar for dette. Det blir vist til at dette er et viktig spørsmål å ta stilling til når man planlegger en høring. Kontrollutvalget hadde flere møter i forbindelse med forberedelsene, samt et formøte to timer før høringen skulle starte. Dette ble brukt til å gå gjennom alt det praktiske, for eksempel hvem som skulle sitte hvor.

Under selve høringen var nestleder av kontrollutvalget møteleder, fordi leder var inhabil i saken, mens et annet medlem var tildelt rollen som hovedutspørter. Det blir vist til at hovedutspørter var en person med en yrkesmessig bakgrunn som gjorde at vedkommende hadde erfaring fra denne typen situasjoner. Andre kontrollutvalgsmedlemmer kunne stille oppfølgingsspørsmål etter at hovedutspørter var ferdig, og det ble på forhånd forberedt en del mulige oppfølgingsspørsmål. Disse ble i stor grad brukt, i tillegg til ytterligere oppfølgingsspørsmål som ikke var forberedt. Oppfølgingsspørsmålene var ikke sendt ut på forhånd. En og en person ble utspurt, mens de øvrige inviterte var tilhørere. Alle hadde dermed mulighet til å høre hva de andre sa, men noen valgte å ikke bli værende når de selv var ferdige med å bli utspurt. Alle inviterte hadde mulighet til å ha med bisittere. Det blir vist til at sekretariatet hadde en veldig tilbaketrasket rolle i forbindelse med selve høringen, og kun hadde ansvar for å føre referat og ellers sørge for det praktiske.

De som var invitert til høringen fikk mulighet til å oversende eventuell dokumentasjon i etterkant av høringen, og det blir vist til at dette også ble gjort i praksis. Det blir vist til at noe av denne dokumentasjonen nok ville ført til at andre spørsmål hadde blitt stilt i selve høringen, men at man samtidig opplever at det var høringen som gjorde at denne dokumentasjonen i det hele tatt ble gjort tilgjengelig.

Det blir vist til at kontrollutvalget har fått en del kommentarer i etterkant av høringen, blant annet fra innbyggere i kommunen. Alle tilbakemeldingene har vært positive. Det blir også vist til at kontrollutvalget selv opplever at de klarte å ha et rent kontrollfaglig fokus, og at ingen partipolitikk ble blandet inn i forbindelse med gjennomføring av høringen. Kontrollutvalget har evaluert prosessen i etterkant, og mener selv at måten høringen ble

gjennomført på fungerte veldig bra. Det blir blant annet vist til at det var viktig at de hadde definert en hovedutspørner og at dette var en profesjonell og kompetent person. Det blir vist til at kontrollutvalget også har fått tilbakemelding fra enkelte av de involverte i etterkant av høringen, og at det har blitt formidlet at de opplevde prosessen som grei og at de fikk formidle sitt syn på saken. Også rådmannen gir uttrykk for at selve den praktiske gjennomføringen, forholdet til offentlighet osv fungerte greit. Det blir kommentert at det var svært viktig at de som skulle høres fikk spørsmålene på forhånd slik at de kunne forberede seg.

Eksempel 2: Oppfølging av forvaltningsrevisjoner

Gjennom to forvaltningsrevisjoner med beslektede tema, var det fremkommet en del utfordringer og forslag til tiltak. Kontrollutvalget valgte å gjennomføre en høring som et ledd i sin oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapportene, blant annet for å få informasjon om hva som blir gjort på området, samt om hvilke ytterligere tiltak som kan være aktuelle.

Det blir i intervju vist til at sekretariatet gjorde alle forberedelser i form av skisse til opplegget, utarbeiding av spørsmål etc. Dette ble drøftet i et møte i kontrollutvalget før gjennomføring av høringen. I selve gjennomføringen var det satt sammen et panel av ledere og ansatte i kommunen, samt en brukerrepresentant, som svarte på spørsmål som ble stilt av kontrollutvalget.

Kontrollutvalgsleder var møteleder, og det var valgt en hovedutspørner for hvert tema. De ulike medlemmene byttet dermed på å ha rollen som hovedutspørner. Sekretær for utvalget hadde ansvar for å føre referat. Av intervjuer går det frem at høringen ble oppfattet som en suksess:

«Tilbakemelding fra de involverte var udelt positiv. Mange hadde gruet seg og sett det for seg som en rettsak, men det ble en positiv og konstruktiv seanse med mange konkrete forslag til tiltak for å bedre det problemet som vi var opptatt av. De som deltok gav uttrykk for at de hadde kommet til orde med det de hadde på hjertet og var blitt behandlet med respekt.» (Kontrollutvalgsleder)

Av referat fremgår spørsmålene som ble stilt, og svarene de ulike deltakerne har gitt. Spørsmålene ble stilt enten til enkeltpersoner, eller til flere av deltakerne/generelt til panelet. De som ønsket det kunne komme med svar og/eller kommentarer knyttet til hvert spørsmål som var stilt. Deltakerne har fått referatet til verifisering, og har fått mulighet til å komme med innspill. Av møteprotokoll fra høringen fremgår det at deltakerne på forhånd hadde fått tilsendt invitasjon til høring, vedlagt reglement for høringer i kontrollutvalget, og de to forvaltningsrevisjonsrapportene som var utgangspunkt for høringen. I invitasjonen ble det opplyst om bakgrunn for høringen og om tittelen på hvert hovedtema. Det ble i forkant sendt ut en pressemelding om høringen, og lagt ut informasjon på kommunens nettside. Det ble da opplyst om at høringen ville være åpen for alle interesserte. I et dokument som beskriver opplegget for høringen, blir det vist til at den enkelte hovedutspørner må forberede seg til høringen, og minst bør lese et angitt kapittel i forvaltningsrevisjonsrapportene som dreier seg om det temaet vedkommende har ansvar for i høringen.

Eksempel 3: Sterke politiske motsetninger

Det ble gjennomført en høring for å få klarhet i prosesser og ansvarsforhold i en sak som hadde fått stor oppmerksomhet i kommunen, og som det hadde vært mye «støy» rundt. Det ble det besluttet å gjennomføre høring rundt ett år før høringen ble gjennomført. Vedtaket var enstemmig. I etterkant av vedtaket går det frem at det ble så «hett» i kontrollutvalget, at flere medlemmer ba om fritak fra sine verv. Saken ble lagt frem for kommunestyret, og det ble valgt nytt kontrollutvalg. Høringen ble dermed gjennomført av et annet kontrollutvalg enn det som vedtok gjennomføring. Nåværende kontrollutvalgsleder er ikke kjent med de konkrete begrunnelsene for at tidligere kontrollutvalg ønsket å benytte høring som kontrollform. Sekretariatet fikk i oppgave å lete frem maler og forslag som kunne legges til grunn for gjennomføringen av høringen, siden kontrollutvalget ikke hadde noe reglement for høring.

Kontrollutvalget hadde før høringen et forberedende møte der den praktiske gjennomføringen ble planlagt, og det ble avgjort hvilke spørsmål som skulle stilles. Det ble sendt ut brev med innkalling til høring til de som kontrollutvalget ønsket skulle delta. Dette ble sendt nesten to måneder før høringen. Av referat fra selve høringen fremgår det at det innledningsvis kom frem at det hadde vært et ønske fra de innkalte at man hadde fått spørsmålene på forhånd. Av møtereferat fremgår alle spørsmål og svar fra de som ble hørt. Det fremgår at hver av de inviterte ble spurt ut etter tur. Leder for kontrollutvalget hadde rollen som hovedutspørter, mens de andre medlemmene kunne stille oppfølgingsspørsmål. Sekretariatet hadde ansvar for å føre referat fra høringen. Det blir opplyst at dette var en sak der det var sterke politiske meninger, og i intervju blir det gitt uttrykk for ulike oppfatninger av om det var rett å benytte høring som kontrollform i dette tilfellet. Resultatet av høringen ble at saken ble avsluttet uten videre oppfølging.

8.7 Fordeler og ulemper ved bruk av høring

Gjennomgangen av høringer viser at erfaringene varierer fra svært positiv, til at «en ordinær forvaltningsrevisjon ville vært bedre». Dette kan henge sammen med det en kontrollutvalgssekretær påpeker: «Høringens natur er at det er ganske uforutsigbart.»

I spørreundersøkelsen ble alle kontrollutvalgssekretærene bedt om å kommentere hvilke fordeler og ulemper de opplever ved å benytte høring som metode. 36 av sekretariatene kommenterte fordeler, mens 33 sekretariater kommenterte ulemper ved høringer. Når det gjelder fordeler er det mange av sekretariatene som trekker frem at en fordel med høring som metode er at det kan være «ressursbesparende». I denne sammenheng vises det til at høring kan være en effektiv måte å få kartlagt et tema på. Det er også flere som trekker frem «åpenhet» som en fordel, herunder at det potensielt er en stor «markedsføringseffekt» for kontrollarbeidet ved at høringen er åpen for offentligheten. Videre blir det pekt på at høringer kan være en «dynamisk» metode for informasjonsinnhenting, herunder at kontrollutvalget får informasjon direkte fra kildene og mulighet til å be om utdypinger og avklaringer. Flere av sekretariatene beskriver høringer som en alternativ måte for kontrollutvalget å innhente informasjon på når de mer tradisjonelle metodene ikke er like egnet. En av kontrollutvalgssekretærene uttrykker seg slik:

«Du får en bred tilgang på informasjon fra flere parter, og kontrollutvalgene vil ha et bedre grunnlag for å foreta vurderinger i komplekse saker.» (Kontrollutvalgssekretær)

Selv om det var flere som trakk frem at høringer kan være «ressursbesparende» under fordeler, er det også flere kontrollutvalgssekretærer som mener en ulempe med metoden at den er «arbeidskrevende». Det vises blant annet til at det kreves et betydelig forarbeid, krav til å dokumentere underveis og etterarbeid. Det er videre flere som påpeker «manglende hjemmel» og uklar rettslig stilling. Herunder vises det til at det er ikke er klar møte- og forklaringsplikt for ansatte og folkevalgte, ikke er hjemmel for å lukke møtet når tilsyns- og kontrollmessige hensyn tilsier det, og at det bryter med regelen om skriftlig saksforberedelser. På samme måte som at flere trekker frem «markedsføringseffekter» som en fordel, er det noen som beskriver dette som en ulempe ved at det skaper «unødvendig støy» eller i noen tilfeller blir «mer fokus på prosessen enn på saken». I denne sammenheng peker en kontrollutvalgssekretær på at «den offentlige siden ved prosessen kan virke hemmende på informasjonsinnhentingen», og en annen på at det kan bli fokus på uvesentligheter og lett gå over i politiske spørsmål. En tredje kontrollutvalgssekretær mener at kontrollformen er mest egnet for media og publikum. Én uttrykker seg slik:

«Høring er forbeholdt kun de tilfellene der man opplever at man mangler dokumentasjon, og der revisjonen derfor ikke kan gjøre en vanlig undersøkelse. Det kan også dreie seg om saker der det er motstridende forklaringer, rykter og så videre. (...) Høring gir en form for umiddelbarhet. Samtidig sitter de andre partene i saken i samme rom, og det gjør at det blir vanskelig å gi andre skylden.»
(Kontrollutvalgssekretær)

I en kommune fremgår følgende av saksfremlegg i forbindelse med sak om endringer i kontrollutvalgets reglement, kapittelet om høring: «*Fra de kommuner som har gjennomført høringer, er erfaringen at dette er svært krevende å gjennomføre og avhengig av sakstype kan stille store krav til kontrollutvalget og dets sekretariat.*» I samme saksfremlegg er det listet opp en del ulike metoder kontrollutvalget kan benytte for å skaffe seg informasjon, og det er vist til at oppstillingen er rangert etter hva som er minst og mest ressurskrevende. Informasjonsinnsamling ved hjelp av sekretariatet er angitt som minst ressurskrevende, mens høring i regi av kontrollutvalget er rangert som den mest ressurskrevende metoden, etter blant annet forvaltningsrevisjon og selskapskontroll.

Noen kontrollutvalgssekretærer trekker frem at høring som kontrollform, i større grad enn andre former, er avhengig av kontrollutvalgenes kompetanse. Det pekes på at høringer stiller høye krav til kontrollutvalget, særlig til leder, og et avgjørende suksesskriterium er at leder er «i stand til å dra lasset». Det er også enkelte som viser til at de er skeptiske til bruken av høringer i kommuner med formannskapsmodell:

«Det er store begrensninger ved bruk av høringer i en formannskapsmodell, noe som pr. i dag alle kommunene unntatt tre har. Jeg mener derfor at høring som virkemiddel passer best i en kommune/fylkeskommune som har et parlamentarisk styresett»
(Kontrollutvalgssekretær)

Den aktuelle kontrollutvalgssekretæren mener at høringer er best egnet når det er en ansvarlig byråd eller fylkesråd som kan stilles til politisk ansvar i den aktuelle saken. En kontrollutvalgssekretær vi har intervjuet fra en kommune med parlamentarisk styringsmodell deler ikke denne oppfatningen, og gir uttrykk for at høring ikke er et egnet virkemiddel for kontrollutvalg verken i parlamentariske- eller formannskapskommuner.

Fra intervjuene går det frem at noen av de som har hatt erfaring med høring, mener at kontrollutvalgene bør være varsomme med å velge høring som kontrollform, og at det ikke alltid er like egnet:

«Høring fungerte bra i dette tilfellet. Men generelt mener jeg at man bør være forsiktig med bruk av høring. Det stiller en del krav til gjennomføringen, og det er viktig at rettighetene til de som blir hørt er ivaretatt. Dette kan være komplisert.» (Kontrollutvalgssekretær)

I spørreundersøkelsene til rådmenn og kontrollutvalgsledere ble det også stilt åpne spørsmål om fordeler og ulemper til de (få) respondentene der det hadde vært gjennomført en høring i kommunen. Fem av åtte rådmenn gav tilbakemelding om at det ikke hadde vært noen særlige ulemper med høringen i kommunen sett fra administrasjonens ståsted. De andre tre pekte på at det henholdsvis ble et selsomt opplegg, bar preg av å være en politisk prosess, og at det ble et enormt mediafokus med uklarerheter rundt hvem som var pliktige til å forklare seg. Sistnevnte peker videre på manglende samsvar mellom kommunens reglement og lovtekst med hensyn til dette. Selv om det er få rådmenn som har konkrete erfaringer med høring som metode, er de ulempene som blir trukket frem langt på vei de samme som sekretariatene peker på. Tilsvarende gjelder delvis også beskrivelsene av fordeler. De syv rådmennene som har gitt et svar på fordeler med høringer har alle pekt på det «dynamiske» ved kontrollformen ved at de involverte parter fikk mulighet til å svare direkte til kontrollutvalget, samt mulighet til å utdype, avklare, kommunisere sammenhenger, og ha en dialog. Dette aspektet trekkes også frem av noen av de ni kontrollutvalgslederne som har gitt tilbakemelding om fordeler. I tillegg pekes det på at det ble en hurtig belysning av saken med umiddelbare svar på spørsmål.

Totalt fire kontrollutvalgsledere gav substansielle tilbakemeldinger på ulemper basert på erfaring med høringen. Den ene viser til at en ordinær forvaltningsrevisjon med større sannsynlighet hadde klarlagt fakta bedre. Den andre viser til at det er uklart hvordan kontrollutvalget skal følge opp det fremlagte materiale. Den tredje at det kan bli oppfattet som et avhør, og den fjerde at det er ressurskrevende med hensyn til tiden sekretariatet og kontrollutvalget har til disposisjon. En kontrollutvalgsleder som har erfaring med gjennomføring av høring, gir i intervju uttrykk for at vedkommende mener valget av høring som kontrollform ikke var hensiktsmessig i den aktuelle saken:

«Det ble mer støy og sirkus enn å virkelig å gå inn og se hva som faktisk hadde skjedd og hvordan aktørene hadde opptrådt. Dette hadde en forvaltningsrevisjon hatt mulighet til å gå nærmere inn på.»

Samtidig blir det i et annet intervju kommentert at en fordel med høring er at det at man kaller det en høring, i seg selv bidrar til at situasjonen blir mer formell enn et ordinært møte. Det blir vist til at deltakerne kanskje opplever at de må være mer oppriktige og tydeligere enn i et vanlig møte, og at høring som kontrollform dermed kan virke disiplinerende. En kontrollutvalgssekretær kommenterer at han tror en del informasjon aldri ville kommet frem dersom det ikke var blitt gjennomført en høring. Samtidig blir det vist til at det var en utfordring at mange av de inviterte valgte å ikke delta i høringen. Dette medførte at det på enkelte punkter ble påstand mot påstand. Selv om kontrollutvalget opplevde at enkelte av de man helst ville spurt ut ikke ønsket å delta, blir det gitt uttrykk for at det var en suksess, og at utvalget fikk svar på det de lurte på. Rådmann var en av de som var kalt inn til høringen, og også rådmann kommenterer at det var en stor svakhet ved høringen at det var mange eksterne aktører som takket nei til å delta i høringen. Dermed var det bare politiske ledere og representanter for administrasjonen som deltok.

8.8 Oppfølging og resultat av høringer

En kontrollutvalgssekretær opplyser at det etter høringen ble skrevet en rapport, som ble oversendt til kommunestyret etter at den var behandlet i kontrollutvalget. Kontrollutvalget fikk kritikk for at rapporten ikke var blitt sendt til de involverte for uttalelse på forhånd. Sekretæren viser til at dette var en svakhet, og at man i ettertid kan se at de involverte burde fått anledning til å uttale seg om innholdet i rapporten. Det blir videre opplyst at konklusjonene i saken ble benyttet som et mistillitsforslag fra opposisjonen i kommunestyret, men at mistillitsforslaget falt. I etterkant har det blitt gjennomført en omorganisering av den avdelingen/enheten som var gjenstand for høring. Det blir vist til at dette nok skyldes flere forhold, men at også det som kom frem gjennom høringen kan ha bidratt til dette.

I et annet tilfelle ble høringen skriftlig oppsummert og behandlet i kontrollutvalget etter at oppsummeringen hadde vært sendt til verifisering til de som hadde blitt innkalt og deltatt i høringen. Kontrollutvalget fremmet en innstilling til kommunestyret, og det opplyses at det ble en del debatt i forbindelse med kommunestyrets behandling. Kommunestyret ønsket en «skarpere» ordlyd enn det som gikk frem av kontrollutvalgets innstilling. Saken var ferdigbehandlet med kommunestyrets vedtak, og det har ikke vært noen konkret oppfølging etter det. Det blir imidlertid vist til at høringen forhåpentligvis har ført til læring i organisasjonen, og dermed kan bidra til at man unngår lignende saker i fremtiden. Det blir kommentert at høringen fikk frem hva som hadde sviktet, og saken ble avsluttet.

I et tredje eksempel er det også ført referat fra høringen, og det fremgår at dette ble sendt til de inviterte til gjennomsyn. Av protokoll fra kontrollutvalgets behandling av referatet fremgår det at kontrollutvalget ikke ser at det er grunnlag for å gå videre med saken, og anser saken som avsluttet. Saken ble oversendt kommunestyret til orientering.

Også i et fjerde tilfelle ble det skrevet referat og utarbeidet en rapport som ble behandlet i kontrollutvalget og deretter lagt frem for kommunestyret. Et flertall i kommunestyret stemte for kontrollutvalgets innstilling, og med dette ble saken avsluttet. Det blir opplyst at det ikke har vært noen ytterligere oppfølging etter vedtak i kommunestyret.

Når det gjelder forhold til offentligheten, og dokumentasjon av høringen, viser de ulike tilfellene litt ulike tilnærminger. I en høring som ble gjennomført i forrige valgperiode, før krav om at kontrollutvalgets møter skulle være åpne, var høringen lukket mens administrativt ansatte ble spurt ut, mens høringen var åpen for media og publikum når politiske ledere ble spurt ut. Denne høringen ble gjennomført i en kommune med parlamentarisk styre. De øvrige tre høringene som vi har fått informasjon om i forbindelse med undersøkelsen, har blitt gjennomført i inneværende valgperiode og har i sin helhet vært gjennomført som åpne høringer. I ett tilfelle hadde det i forkant vært stor medieinteresse om selskapskontrollrapporten som var utgangspunktet for høringen. Under selve høringen var det ikke så mange som møtte fra pressen, selv om man hadde tatt høyde for et stort medieoppbud. Rådmann kommenterer at det var overraskende få tilhørere til stede under høringen. Hele høringen ble imidlertid direkteoverført på web-tv, og det var en del omtale i pressen i etterkant. I et annet tilfelle ble det tatt lydopptak av hele høringen. I et tredje tilfelle går det frem av møterefertat fra høringen at utvalget innledningsvis bestemmer at høringen ikke skal bli tatt opp på bånd, men kun ført skriftlig referat.

8.9 Avslutning

Vår gjennomgang viser at høringer i regi av kontrollutvalget per i dag er et relativt marginalt fenomen, selv når vi legger til grunn en «vid» definisjon. Det er videre klart at flere mener at høring som kontrollform har et svært begrenset anvendelsesområde. Det går også frem at det varierer hva man legger i begrepet «høring».

Det er en også en relativt lav andel av norske kontrollutvalg som har utarbeidet reglement for høringer. Samtidig blir det antydnet at det nå kan være flere kontrollutvalg som vil vedta reglement etter at FKT har utarbeidet en veileder for høringer. En gjennomgang av reglementer viser at de i stor grad tar for seg de samme temaene, og har relativt likt innhold. Det er derimot vesentlige forskjeller når det gjelder hva som skal til for å avgjøre at det skal gjennomføres høring. Reglementene varierer på dette punktet fra en tredjedel til to tredjedels flertall. Her kan det være grunn til å vurdere å gi nærmere føringer. Det har ikke kommet frem spesielle grunner til at en avgjørelse om å gjennomføre høring skal kreve verken flere eller færre stemmer enn det som er vanlig ved andre vedtak i kontrollutvalget – altså ordinært flertall.

Det går også tydelig frem at de faktiske erfaringene med høringer er varierende. Vi finner både eksempler på kontrollutvalg som har positive erfaringer, og kontrollutvalg som mener at en ordinær forvaltningsrevisjon ville vært bedre. Det er også til dels svært ulike oppfatninger om hva som er fordeler og ulemper med høringer som kontrollform. Høringer blir både beskrevet som «ressursbesparende» og «arbeidskrevende». Mens noen fokuserer på at de kan være «effektive for å få kartlegge et tema», er andre opptatt av at det «krever et betydelig formelt forarbeid, krav til dokumentasjon underveis og etterarbeid». På den ene siden mener enkelte at høringer er bra fordi det bidrar til «åpenhet», mens andre mener det bare skaper «unødvendig støy» med mer fokus på prosess enn sak.

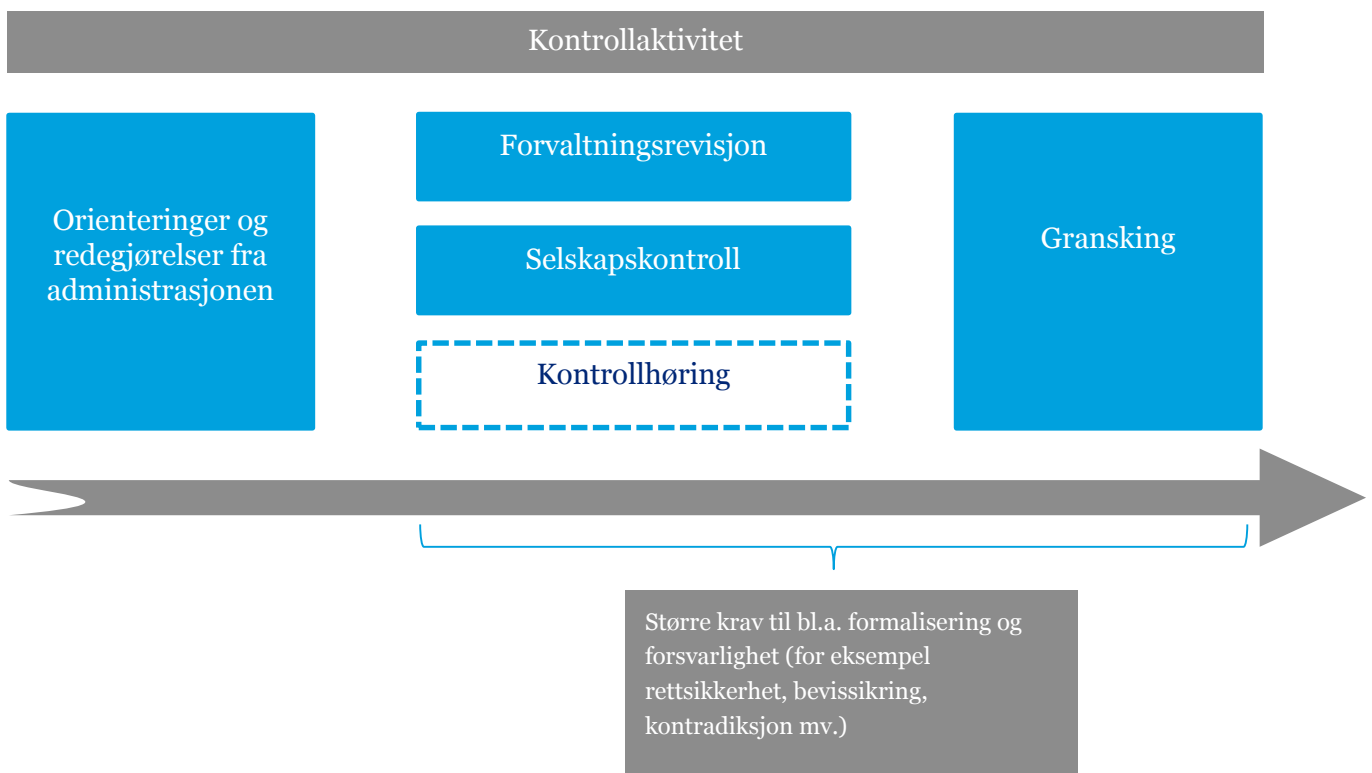
Det som det derimot synes å være stor enighet om, er behovet for nasjonale regler og retningslinjer for høringer dersom dette er en kontrollform de kommunale kontrollutvalgene skal kunne benytte. Vår vurdering er at dette er særlig viktig med tanke på de som involveres i høringer, herunder hvilken informasjon de på forhånd bør få om tema for høringen, gjennomføringen og retter og pikter i forbindelse med høringen, mv. Nasjonale retningslinjer bør også definere hva man legger i begrepet «høring», og tydeliggjøre hvilke krav som stilles til offentlighet og eventuell lukking av et møte i kontrollutvalget som gjennomføres som en høring.

Det er samtidig grunn til å påpeke at behovet for åpne kontrollhøringer i prinsippet er langt mindre i de kommunale kontrollutvalgene, enn det er for kontroll- og konstitusjonskomiteen på Stortinget. Bakgrunnen for dette er at møtene i de kommunale kontrollutvalgene i dag som hovedregel er åpne for publikum. Det er også vanlig at rådmannen og andre med leder- og fagansvar i kommunen etter henvendelse fra kontrollutvalget, muntlig redegjør om konkrete temaer i kontrollutvalgsmøtene.

Det kan i eventuelle retningslinjer være hensiktsmessig å bruke betegnelsen «kontrollhøring» når kontrollutvalget gjennomfører høringer. Dette for å understreke at dette er en kontrollaktivitet, som skiller seg fra andre former for kommunale høringer, folkemøter og/eller redegjørelser som ikke har kontroll som formål. Det er også viktig å skille kontrollhøringer fra andre kontrollaktiviteter som kontrollutvalget kan benytte slik som for eksempel orienteringer, forvaltningsrevisjon, og granskinger.

Figuren under illustrerer hvordan behovet for nasjonale retningslinjer/standarder øker avhengig av krav til formalisering og forsvarlighet. Kontrollhøringer bør ikke omfatte tilfeller der formålet er en enkel redegjørelse fra administrasjonen, som kan gjøres av rådmannen eller den han bemyndiger i et ordinært kontrollutvalgsmøte. Vi mener også at kontrollhøringer er uegnet dersom det er mistanke om straffbare forhold og om en skal vurdere personlig ansvar mv. Slike undersøkelser bør gjennomføres som granskinger, hvor det stilles strenge krav til rettsikkerhet, bevissikring, kontradiksjon mv. Undersøkelse av slike saker stiller også betydelige krav til kompetansen til de som utfører granskingen. Det kan være utfordrende å ivareta disse kravene i en kontrollhøring som i hovedsak er styrt av kontrollutvalget. Vårt forslag er derfor at kontrollhøringer i kontrollutvalget kan forbeholdes en kontrollform som i hovedsak benyttes som en muntlig ekvivalent i de tilfeller man ellers kunne valgt en skriftlig forvaltningsrevisjon. Kontrollhøringer kan gjennomføres dersom en skal kontrollere et avgrenset saksområde, gjerne knytte til en spesifikk hendelse eller sak. Forvaltningsrevisjoner vil trolig være bedre egnet for å belyse systemutfordringer, og vurdere måloppnåelse, regeletterlevelse og produktivitet innen mer komplekse saksområder.

Figur 8-3: Illustrasjon av hva som skiller kontrollhøringer fra andre kontrollaktiviteter



9. Kontrollutvalgssekretariatet som kontrollutvalgets støttespiller

9.1 Innledning

Kontrollutvalgssekretariatene er støttespillere for kontrollutvalget og er viktige for godt og effektivt kontrollarbeid i utvalgene. Etter kontrollutvalgsforskriften § 20 er sekretariatet ansvarlig for saksbehandlingen og skal påse at de saker som behandles av kontrollutvalget er forsvarlig utredet og at utvalgets vedtak blir iverksatt.⁵⁷

Kontrollutvalgssekretariatet er det administrative bindeleddet mellom kontrollutvalget og andre sentrale aktører slik som revisor, kommunestyret og administrasjonen. I dette kapitlet ser vi på antall og typer av kontrollutvalgssekretariat. Vi vil videre beskrive kompetansen i sekretariatene, og hvilke oppgaver de utfører for kontrollutvalgene.

- I 2014 er det 58 kontrollutvalgssekretariat.
- Sekretariatene har i gjennomsnitt ansvar for 7,2 kontrollutvalg.
- Rundt halvparten av sekretariatene består av bare én ansatt
- Ti sekretariatvirksomheter har ansvar for 15 kontrollutvalg eller mer. Til sammen betjener disse sekretariatene 43 prosent av kontrollutvalgene.
- Drøyt 81 prosent av kontrollutvalgene har sekretariat organisert som et interkommunalt selskap eller samarbeid

9.2 Krav til kontrollutvalgssekretariat

Fylkestinget og kommunestyret har ansvar for å sørge for sekretærbistand til kommunens kontrollutvalg.⁵⁸ Etter 1. januar 2005 har det ikke vært adgang til å legge sekretariatsfunksjonen til kommunens revisor, og sekretariatsfunksjonen skal også være uavhengig av kommunens administrasjon. At sekretariatet skal være uavhengig av kommunens revisor og administrasjon innebærer at kontrollutvalgssekretæren ikke kan være ansatt i administrasjonen eller utføre revisjonsoppgaver for den aktuelle kommunen. Bortsett fra dette kan sekretariatvirksomhetene være organisert på ulike måter. For eksempel:

- Ansatt sekretær som er direkte underlagt kontrollutvalget
- Interkommunalt selskap (IKS)
- Interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27
- Vertskommunemodell etter kommuneloven § 28 C
- Kjøp fra andre som ikke utfører revisjonstjenester for kommunen

Uavhengig av organisering er det sentralt at rådmannen ikke har instruksjonsmyndighet over sekretariatet. Hvilke oppgaver kontrollutvalgets sekretær skal utføre defineres av utvalget selv, men sekretariatet skal som nevnt påse at sakene er forsvarlig utredet og forberedt. Av Kontrollutvalgsboken går det frem at det er viktig at sekretariatet bør holde seg oppdatert om saker som er relevante for kontrollutvalget, og besitter kompetanse om blant annet regnskap,

⁵⁷ jf. kontrollutvalgsforskriften § 20

⁵⁸ jf. kommuneloven § 77 nr. 9 og kontrollutvalgsforskriften § 20

revisjon og offentlig forvaltning. Det går videre frem at sekretariatet bør ha tilstrekkelig kapasitet til saksforberedelser, utredning og oppfølging av sakene, og være tilgjengelig for å drøfte saker mellom møter.

Sekretariatets oppgaver omfatter som regel også arkivering og journalføring av kontrollutvalgets saker, møteprotokoller og korrespondanse. Av Kontrollutvalgsboken går det frem at sekretariatet skal opprette et eget arkiv eller en egen arkivdel for kontrollutvalget som tilfredsstillende kravene i arkivloven med forskrifter. Ansvaret for dette arkivet kan ikke legges til administrasjonssjefen siden sekretariatsfunksjonen ikke ligger under administrasjonssjefens myndighetsområde.

9.3 Antall og type sekretariat

Selv om de aller fleste norske kontrollutvalg får dekket sine behov for sekretariattjenester gjennom et interkommunalt selskap eller -samarbeid, er det en rekke ulike modeller for hvordan kontrollutvalgssekretariatene er organisert. Forum for Kontroll og tilsyn (FKT) forfattet i 2009 et notat hvor de ulike sekretariatsordningene ble kartlagt og kategorisert. FKT kom frem til 13 ulike sekretariatmodeller, hvor to av modellene hadde ulike undergrupper (totalt er 16 modeller beskrevet når undergruppene inkluderes). Av kartleggingen går det videre frem at det i 2009 var 65 ulike «virksomheter»⁵⁹ som leverte slike tjenester til kontrollutvalg.

I forbindelse med denne evalueringen har Deloitte kartlagt hvem som er sekretariat for kontrollutvalgene. Hovedtrenden i utviklingen sammenlignet med status i 2009, da FKT kartla sekretariatsordningene, er at det er noen færre virksomheter som utfører sekretariattjenester, og at de sekretariatene som betjener flest utvalg har utvidet sine virkeområder. Kartleggingen viser at det i første del av 2014 var 62 unike sekretariat som leverer tjenester til kontrollutvalg i norske kommuner og fylkeskommuner. Vår spørreundersøkelse viser at mange av disse har få ansatte. 48 prosent oppgir at deres sekretariat bare har én ansatt⁶⁰, og det er ingen som har besvart undersøkelsen som svarer at de har mer enn 7 ansatte. 42 prosent har to til fire ansatte.

Kartleggingen viser videre at markedet er dominert av noen store aktører. Ti av sekretariatene betjener alene 40 prosent av kommunene. Ser vi på de tjue største sekretariatene, så betjener disse to tredjedeler av kontrollutvalgene. Temark kontrollutvalgssekretariat IKS har i 2014 overtatt 16 kommuner i Agder fra fire ulike virksomheter. Etter denne omleggingen vil det være 58 unike sekretariat. Omleggingen innebærer videre at de ti største virksomhetene betjener 43 prosent av kommunene, mens de tjue største betjener 70 prosent av kommunene. I den videre fremstillingen vil vi ta utgangspunkt i organiseringen etter at Temark IKS har overtatt de 16 nye kontrollutvalgene.

Grovt skissert er det fem «hovedmodeller» for hvordan sekretariatsoppgavene blir løst, disse vil bli gjennomgått nedenfor. Samtidig er det verdt å merke seg at det innad i disse modellene kan være store variasjoner. Eksempelvis rommer *modell 1 – kommunale samarbeidsløsninger*, både interkommunale selskaper, interkommunale samarbeid etter

⁵⁹ Herunder enkeltpersonforetak, eget sekretariat underlagt kontrollutvalget, kontrollutvalgsleder/medlem som er sekretær for sitt eget utvalg mv.

⁶⁰ Trolig har over halvparten av sekretariatene bare én ansatt. De fire respondentene som ikke har besvart spørsmålet har alle bare ansvar for ett kontrollutvalg. I tillegg har de ti sekretariatene som ikke har deltatt i undersøkelsen i gjennomsnitt færre kontrollutvalg (flere bare ett utvalg) og dermed trolig færre ansatte enn blant de som har deltatt i undersøkelsen.

kommunelovens § 27 og vertskommunesamarbeid etter § 28. Likeens rommer *modell 5 – kjøp fra andre*, både bruk av kontrollutvalgsleder fra annen kommune og pensjonister mv.

Tabell 9-1 viser andelen av kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner som får sekretariatsbistand fra ulike virksomhetstyper.

Tabell 9-1: Antall og andel sekretariat, og antall og andel av kontrollutvalg som får sekretariatsbistand etter modell/virksomhetstype*

Modell	Antall sekretariat	Andel sekretariat	Antall kontrollutvalg	Andel kontrollutvalg
1. Kommunale samarbeidsløsninger (egenregi)**	32	55 %	363	81 %
<i>IKS</i>	15	26 %	207	46 %
<i>Samarbeid etter § 27 eller § 28</i>	17	29 %	156	35 %
2. Eget sekretariat (egenregi)	7	12 %	8	2 %
3. Kjøp fra offentlige/bytteordning	3	5 %	19	4 %
4. Kjøp fra private selskap	8	14 %	39	9 %
<i>Revisjonsselskap</i>	3	5 %	17	4 %
<i>Regnskapshus</i>	1	2 %	5	1 %
<i>Sekretariatselskap</i>	2	3 %	15	3 %
<i>Advokatkontor</i>	1	2 %	1	0 %
<i>Utviklingselskap</i>	1	2 %	1	0 %
5. Kjøp fra andre****	8	14 %	17	4 %
SUM	58	100 %	446	100 %

* Kontrollutvalget i Hordaland Fylkeskommune er i tabellen plassert under modell 2, mens sekretariatet er plassert i modell 3, jf kommentar under modell 2 nedenfor.

** Vi er kjent med at det finnes eksempler på kommuner som får sekretariatsbistand fra kommunale samarbeidsløsninger de ikke er en del av. De aktuelle kommunene hører egentlig hjemme under modell 3. Vi har ikke gjort en fullstendig kartlegging av hvor mange kommuner dette gjelder, men det vil bare være et fåtall.

**** Noen av disse sekretariatene kan høre innunder flere modeller – for eksempel modell fire, men er plassert i modell fem fordi vi ikke har verifisert informasjon om hvordan disse oppdragene er organisert og finansiert.

Modell 1: Kommunale samarbeidsløsninger (Interkommunale selskaper og samarbeid)

Mer enn fire av fem kontrollutvalg får sekretariattjenester levert fra en virksomhet som er organisert som et interkommunalt selskap (IKS) eller interkommunalt samarbeid (drøyt 81 prosent). Kartleggingen viser at det i dag er 15 sekretariater som er organisert som et IKS. Disse virksomhetene betjener rundt 47 prosent av norske kommuner. Videre er det 17

interkommunale samarbeid etter kommuneloven § 27 eller vertskommunemodell etter kommuneloven § 28 som benyttes av rundt 35 prosent av kommunene. I tillegg kommer kommunale bytteordninger (se nedenfor). Et samarbeid med andre kommuner lokalisert i samme distrikt/region er således den vanligste modellen.

Modell 2: Eget sekretariat

Tre kommuner⁶¹ (Oslo, Bærum, Bergen) og fem fylkeskommuner (Sogn og Fjordane, Møre- og Romsdal, Rogaland, Nordland og Hordaland) har et eget sekretariat underlagt kontrollutvalget. Dette innebærer at to prosent av norske kontrollutvalg har ansatt eget sekretariat. I disse kommunene er den/de ansatte i sekretariatet ansatt i den kommunen som kontrollutvalget dekker, men den/de ansatte er direkte underlagt kontrollutvalget. Hordaland Fylkeskommune har eget sekretariat, men denne modellen omtales også nedenfor, ettersom dette sekretariatet betjener en rekke andre kommuner i fylket (modell 3). For Hordaland Fylkeskommune plasseres dette sekretariatet likevel her under modell 2.

Modell 3: Kjøp fra andre kommuner/fylkeskommuner, herunder kommunal bytteordning

Drøyt fire prosent av norske kontrollutvalg kjøper sekretariattjenester fra andre kommuner/fylkeskommuner. Hordaland Fylkeskommune (HFK) er i dag sekretariat for 17 kontrollutvalg utover eget kontrollutvalg. Dette utgjør rundt fire prosent av norske kontrollutvalg. De ansatte i HFK-sekretariatet er ansatt i fylkeskommunen. I Hordaland finnes det også eksempel på en kommunal bytteordning der kommunene Askøy og Vaksdal leverer sekretariattjenester til hverandre.⁶²

Modell 4: Kjøp fra private selskaper (AS) og «sekretariatselskap»

Ni prosent av norske kontrollutvalg får sekretariattjenester gjennom kjøp fra private selskaper og «sekretariatselskap» Herunder er det rundt fire prosent av norske kontrollutvalg kjøper sekretariattjenester fra tre ulike private revisjonsselskaper. Ni kommuner benytter PwC, fem kommuner benytter Hålogaland revisjon, mens tre kommuner benytter Deloitte. I tillegg benytter fem kommuner regnskapshuset Hallingdal. Det er også to sekretariatselskaper organisert som enkeltpersonsforetak som betjener drøyt tre prosent av norske kontrollutvalg: «Kontrollutvalgstjenester Ingvild Selfors» leverer tjenester til tre kommuner og «Kontrollutvalgstjenester Kjetil Solbrækken» leverer tjenester til tolv kommuner. Til sist er det ett kontrollutvalg som får sekretariatstjenester fra et advokatkontor, og ett kontrollutvalg som får sekretariattjenester fra et utviklingselskap som tar på seg sekretariatsfunksjoner.

Modell 5: Kjøp fra andre, herunder private/enkeltpersoner

Til sammen 17 kontrollutvalg (4 prosent) får sekretariatstjenester fra åtte enkeltpersoner. Fem er bare sekretær for én enkeltkommune, mens de øvrige tre har flere. Om disse enkeltpersonene går det frem at:

- Én er ansatt i et heleid kommunalt aksjeselskap i kommunen vedkommende er sekretær, og har egen avtale med kontrollutvalget. Vedkommende er i sitt ordinære arbeid i aksjeselskapet ikke under rådmannens instruksjonsmyndighet.

⁶¹ Trondheim kommune benyttet Kontrollutvalgssekretariat Midt-Norge IKS (Konsek) i perioden 1.12.13 - 30.6.2014 og er følgelig plassert i modell 1.

⁶² En ansatt i Askøy kommune er sekretær for kontrollutvalget i Vaksdal, mens en ansatt i Vaksdal kommune er sekretær for kontrollutvalget i Askøy. Tidligere deltok også Samnanger kommune i denne bytteordningen, men kontrollutvalget der benytter dag HFK-sekretariatet.

- Tre (minst) sekretærer er pensjonister. En av pensjonistene er sekretær for seks kontrollutvalg, mens de andre to er sekretær for ett utvalg hver. I tillegg er ytterligere én er slik vi har forstått det tidligere kommunalt ansatt som har gått av med pensjon og som har holdt frem med å være sekretær for kontrollutvalget.
- Én er selvstendig næringsdrivende som jobber som sekretær for ett kontrollutvalg ved siden av andre oppdrag.
- For kommunene i Valdres er det to sekretærer som er leder i hvert sitt kontrollutvalg, kombinert med at hver er sekretær for tre kommuner. I FKTs kartlegging ble sekretærordningen for de seks kommunene i Valdres omtalt som «Valdresmodellen»⁶³, og var kjennetegnet ved at kontrollutvalgsleder eller -medlem er den formelle sekretæren for sitt eget utvalg, mens revisor yter sekretærtjenester.⁶⁴ I vår undersøkelse får vi oppgitt at det i dag er kontrollutvalgsleder i Vestre Slidre og Sør-Aurdal som er sekretær for tre kommuner hver (som en del av denne ordningen er de sekretær for hverandres kommuner). Denne arbeidsdelingen er også gjenspeilet i de siste møtebøkene som var tilgjengelige på kommunenes nettside. Revisors rolle knyttet til «sekretær oppgaver» går ikke tydelig frem for Valdreskommunene per i dag. I tidligere møtebøker (inkl. en fra 2014) er det revisor som har signert møteboken. Møtebøkene er også gjort tilgjengelige via revisors nettsted, og det går ikke tydelig fram i hvilken grad de to kontrollutvalgssekretærene selv fører et arkiv ihht arkivlovens krav for de to utvalgene. Det er derfor naturlig å anta at revisor fremdeles utfører oppgaver som ellers antas å høre til sekretærs oppgaver for kontrollutvalgene i Valdres.

9.3.1 Betraktninger om ulike modeller

Som nevnt over har det siden 2005 vært et krav om at samme virksomhet ikke både kan levere sekretariattjenester og revisjonstjenester til samme kommune. Sekretariatet skal være uavhengig av revisjonen. Før 2005 var det vanlig at revisjonen også utførte sekretariattjenester for kontrollutvalget (Gjertsen og Martinussen 2007:30). Etter lovendringen i 2005 valgte mange revisjonssenheter å skille ut en egne sekretariatvirksomhet der enkelte av medarbeiderne gikk over til å bli kontrollutvalgssekretærer. Likevel er det enkelte vi har intervjuet som opplyser om at skillet fortsatt kan være uklart i noen kommuner. En kontrollutvalgsleder uttrykker seg slik:

«Det har inntil i år vært vanskelig å skille mellom sekretariat og revisjon. Som ny kontrollutvalgsleder skjønte jeg ikke helt at det var to like selskap. Revisor og sekretariat fremstod som interne avdelinger i samme selskap. Jeg lurte noen ganger på om det er det han som skal rådggi meg eller han som skal slå meg i hode jeg snakker med nå?» (Kontrollutvalgsleder)

Til tross for at det i alle «modellene» er opprettet et formelt skille mellom sekretariat og revisor, er skillet i praksis ikke nødvendigvis like klart. Dette kommer særlig til uttrykk i ordningen som eksisterer i kommunene i Valdres.

I forbindelse med denne evalueringen har vi gjennom intervjuer og seminar fått innspill på noen av disse modellene. En kontrollutvalgssekretær kommenterer i intervju at han mener det er uheldig at revisjonsselskap kan ha en sekretariatsfunksjon i kommuner der revisjonsselskapet ikke er revisor:

⁶³ De seks kommunene i Valdres og seks kommuner i Nordfjord benyttet denne modellen if. FKT.

⁶⁴ Praksisen med at kontrollutvalgsleder er sekretær er dokumentert i møtebøker fra 2013 for de aktuelle kommunene. Disse viser at kontrollutvalgsleder også stod oppført som sekretariatsansvarlig, og revisor har signert møteboken

«Jeg mener det er uheldig at det kan være en blanding av rollene mellom det å være revisor og sekretariat. Samme aktør burde kanskje ikke kunne være revisor i en kommune og sekretariat i en annen. Det er uheldig med tanke på at man som sekretær får innsikt i konkurransehemmeligheter dersom revisjonen blir konkurranseutsatt. Så det burde vært begrensninger for muligheten til å inneha flere roller, ved at det blir satt tydeligere krav til skille mellom disse rollene. Dette gjelder i enda større grad det å inneha begge rollene i ett og samme kontrollutvalg.»
(Kontrollutvalgssekretær)

Det er også andre som har tatt til orde for at praksisen med at revisjonsselskap tar på seg sekretariatsoppdrag kan være problematisk. Herunder at man som sekretariat vil få inngående kjennskap til konkurrenters løsningsforslag, timepriser, kompetanse hos personell mv. Selv om dette vil være taushetsbelagt informasjon, kan dette medføre at revisjonsselskaper vegrer seg mot å gi (reelle) tilbud til kontrollutvalg i kommuner der en konkurrerende virksomhet er sekretariat. For å ytterligere styrke skillet mellom revisjon og sekretariat, er det enkelte som tar til orde for at revisjonsselskap ikke bør kunne være sekretariat for kontrollutvalg.

Det er også flere kontrollutvalgssekretærer som påpeker behovet for å «rydde» opp i ordninger som ikke synes å være i henhold til gjeldende regelverk. Særlig er det flere som har vært usikker på lovligheten av enkelte av ordningene i modell fem. Sitatet ovenfor viser både til revisjonsselskaps adgang til å være sekretariat (modell fire) generelt, og det som er omtalt som «valdresmodellen» (modell fem) spesielt. Flere påpeker at det må gjøres en gjennomgang av de sekretariatordninger det fortsatt er knyttet usikkerhet til, for å sikre at alle sekretariatordninger er i samsvar med regelverket. De fleste av disse ordningene vil befinne seg i det vi har omtalt som modell fem.

9.4 Kapasitet og kompetanse

Gjennom intervjuer er det kommet frem at flere kontrollutvalgssekretærer vurderer kapasitet og kompetanse i sekretariatene som mer varierende, enn man kan få inntrykk av når man ser på hva kontrollutvalgslederne har svart i vår spørreundersøkelse. Én peker i denne sammenheng på at mens det er krav til kompetanse hos revisor, er det opp til det enkelte kontrollutvalg og kommune å vurdere hvilke krav som skal stilles og vektlegges hos sekretariatene. En av kontrollutvalgssekretærene uttrykker seg slik:

«Kontrollutvalgets oppgaver er svært omfattende. Sekretariatet skal bistå utvalgene med å utøve bestillerrollen, føre tilsyn med forvaltningen og revisjonen. Vår erfaring er at kvaliteten på sekretariattjenestene er avgjørende for hvordan utvalgene fungerer. Ergo er det viktig å ha et kompetent sekretariat, og størrelse er en kritisk faktor...»
(Kontrollutvalgssekretær)

En annen sekretær stiller også spørsmål ved det at enkeltmannsforetak i enkelte tilfeller har sekretariatsfunksjonen for flere kontrollutvalg:

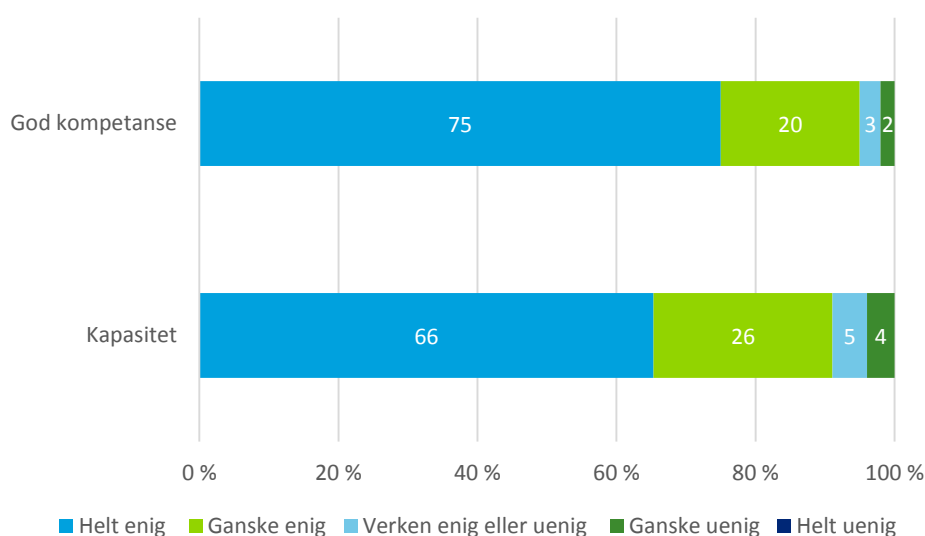
«Jeg stiller spørsmål ved det å benytte ettmannsforetak som sekretariat – det er veldig sårbart. Det er også en stor styrke at man har noen å diskutere ulike problemstillinger med, fordi man blir faglig sterkere ved å være flere, og det kan også redusere sårbarhet for eksempel ved sykdom.» (Kontrollutvalgssekretær)

Selv om det gjennom intervju er blitt tatt til orde for at størrelse hos sekretariatene er en kritisk faktor, har vi også sett eksempler på sekretariatvirksomheter med bare én ansatt hvor

arbeidet overfor de aktuelle kontrollutvalgene fremstår som utført på en god og profesjonell måte. Det er følgelig, etter vår vurdering, ikke nødvendigvis en entydig sammenheng mellom størrelse og kvaliteten på det arbeidet som blir utført.

Til tross for at intervjuene kan gi inntrykk av at det er store kompetansemessige forskjeller mellom de ulike sekretariatene, er det også slik at 95 prosent av kontrollutvalgslederne er helt eller ganske enig i at sekretariatet har god kompetanse til å bistå utvalget i saker som skal behandles. Bare to prosent er ganske uenig i en slik påstand, mens ingen er helt uenig. Likeens er 92 prosent helt eller ganske enig i at sekretariatet har tilstrekkelig kapasitet til å bistå kontrollutvalget.

Figur 9-1: Kontrollutvalgenes vurdering av sekretariatets kompetanse og kvalitet.



Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=108

Av spørreundersøkelsen går det videre frem at 99 prosent av kontrollutvalgslederne vurderer samarbeidet med sekretariatet som svært godt (85 prosent) eller godt (14 prosent). Det går også frem at nesten samtlige kontrollutvalgsledere (94 prosent) er helt eller ganske enig i at deres kontrollutvalg har et sekretariat som bistår utvalget på en god måte. Det er to prosent som er ganske uenig i dette, mens ingen er helt uenig.

I spørreundersøkelsen til rådmenn ble det ikke inkludert et eget spørsmål om sekretariatenes kompetanse. I en kommentar til undersøkelsen kommenterer imidlertid en rådmann dette:

«Erfaringen med revisjonen i vårt distrikt er ryddig og profesjonelt. Kompetanse, profesjonaliteten og uavhengigheten til kontrollutvalgssekretariatet kan det derimot stilles et stort spørsmålstegn med.» (Rådmann)

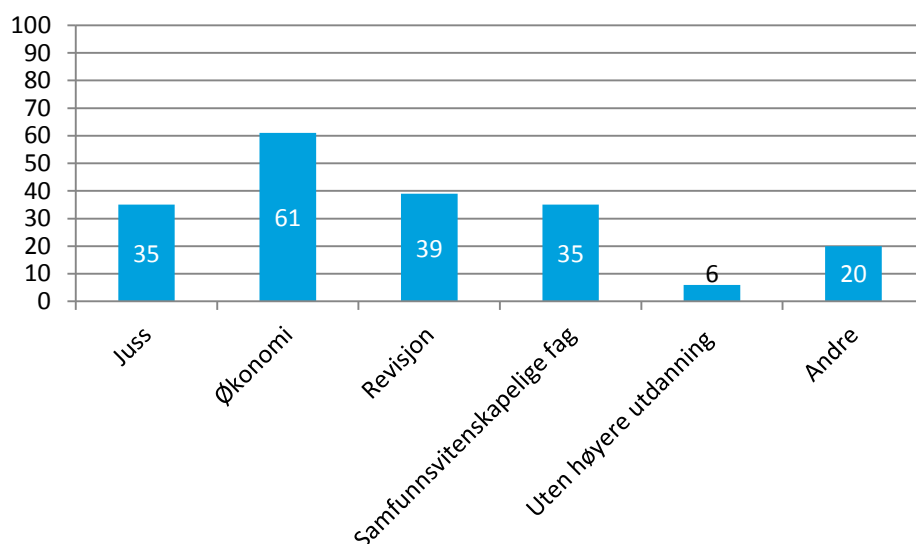
Selv om en stor andel av kontrollutvalgslederne er fornøyde med kompetansen til eget sekretariat, kan det være større variasjoner i sekretariatenes kompetanse og kvalitet enn svarene tilsier. Det er i stor grad opp til kontrollutvalgssekretariatene selv å definere hvor omfattende arbeid som skal legges ned for det enkelte kontrollutvalg. Hva som kan og bør forventes av sekretariatene kan derfor i prinsippet være vanskelig for kontrollutvalgene å vurdere, særlig fordi under halvparten av kontrollutvalgslederne som har sittet i kontrollutvalg før (gjenvælgsprosenten til kontrollutvalget er imidlertid like høy som til

formannskap og kommunestyret). Dernest er trolig mange av kontrollutvalgene i et sterkere avhengighetsforhold til sine sekretariater enn revisor mv. Dersom kontrollutvalget ikke er fornøyd med revisjonen kan de støtte seg på kontrollutvalgssekretær for å vurdere innsatsen, og eventuelt ta skritt for å bytte revisor eller revisjonsordning. Hvor utvalget kan søke bistand i tilfeller der de er usikker på kvalitet og/eller kompetanse til eget sekretariat er mer uklart. Siden verken revisor eller administrasjon kan bistå i dette, er det vanskelig å se steder hvor kontrollutvalget kan henvende seg for råd/støtte, før de eventuelt fremmer ønske/forslag for kommunestyret om å foreta endringer.

Utdanningsbakgrunn

Gjennom spørreundersøkelsen ble lederne for sekretariatvirksomhetene stilt spørsmål om hvilken utdanningsbakgrunn de selv og deres ansatte har. Her går det frem at drøyt seks av ti sekretariater har ansatte med høyere utdanning innen økonomisk fag, mens rundt fire av ti har ansatte med revisjonsfaglig bakgrunn. En drøy tredjedel av sekretariatene har ansatte med utdanningsbakgrunn innen juss eller samfunnsvitenskapelige fag. Det er tre sekretariater (6 prosent) som oppgir at de har ansatte uten høyere utdanning. En femtedel av sekretariatene har ansatte med «annen» høyere utdanning enn alternativene som ble gitt.

Figur 9-2: Fagkompetanse i de ulike sekretariatene, prosent.

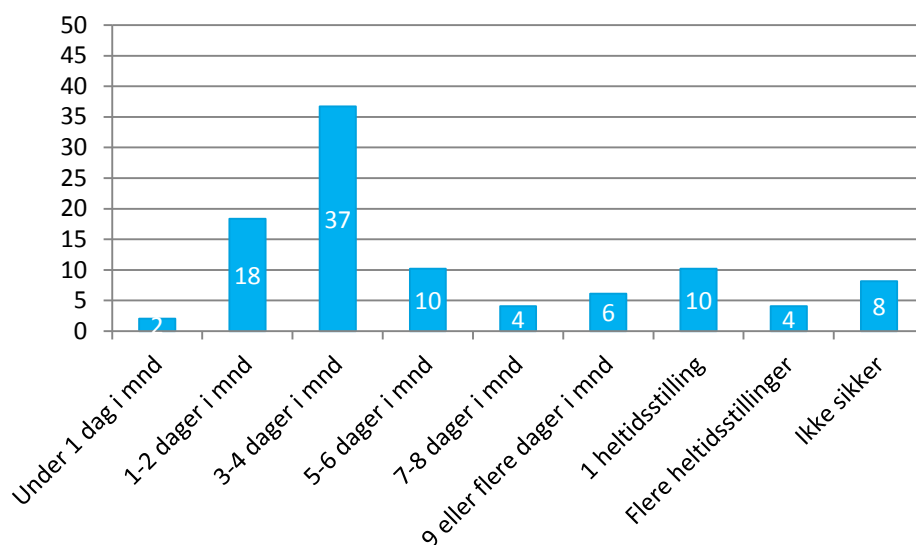


Kilde: Spørreundersøkelse til sekretariat, n=54.

Tidsbruk

Som det fremgår av figur 9-3 er det stor variasjon mellom sekretariatene på hvor mye tid som i gjennomsnitt brukes per kontrollutvalg. Mens noen sekretariat bruker under en dag i måneden, er det andre som i gjennomsnitt bruker 1 heltidsstilling på kontrollutvalgene. Sekretariatene som svarer «flere heltidsstillinger» er (bare) sekretariat for ett utvalg hver. Over halvparten av sekretariatene (55 prosent) bruker mellom én og fire dager per måned i gjennomsnitt på hvert kontrollutvalg i måneden, men dette er i seg selv et relativt stort intervall.

Figur 9-3: Tid som benyttes på sekretariatsbistand for hvert kontrollutvalg per mnd. i gj.snitt. Prosent. *



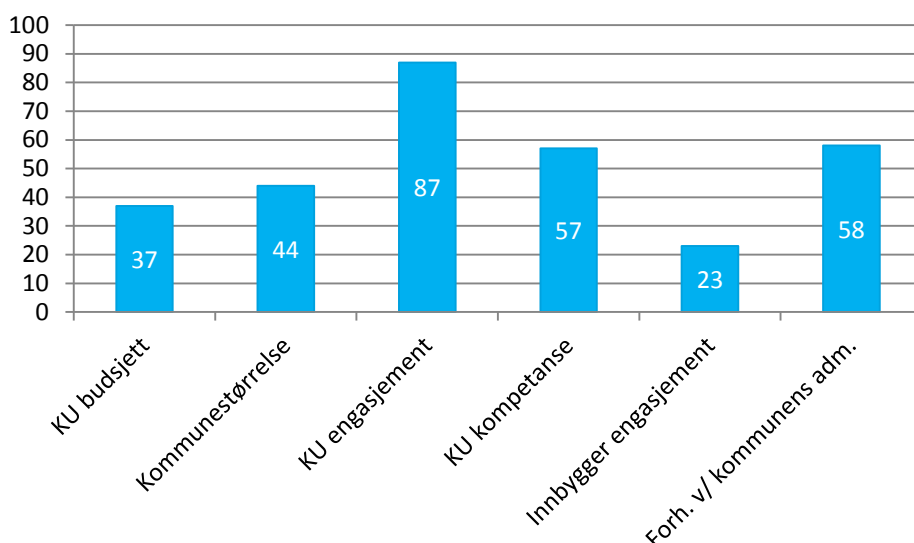
Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgssekretariat, n=49

* 36 av respondentene har oppgitt hva de bruker av tid i gjennomsnitt per kontrollutvalg i måneden, mens 13 respondenter har oppgitt tidsbruk for sitt eneste kontrollutvalg.

Vi har også bedt sekretariatene som har ansvar for flere kontrollutvalg angi hvor mye tid som går med per måned til kontrollutvalgene de henholdsvis bruker mest og minst tid på. En gjennomgang av svarene viser at det er store variasjon innad i hvert sekretariat mellom utvalget de bruker henholdsvis mest og minst tid på. Samlet svarer rundt halvparten av sekretariatene (49 prosent) at de bruker 2 eller færre dager i måneden på kontrollutvalget de bruker minst tid på.

Sekretariatene ble spurt om i hvilken grad ulike forhold har betydning for hvor mye tid som benyttes på kontrollutvalgene. Av figur 9-4 fremgår det prosentandel av sekretariatene som oppga at forholdet i svært stor eller stor grad hadde betydning for tidsbruken. Størst enighet er det om at kontrollutvalgets engasjement har betydning. Hele 87 prosent av sekretariatene svarer at dette i svært stor grad eller stor grad har innvirkning på deres tidsbruk. Derneft mener henholdsvis 58 og 57 prosent at forhold ved kommunens administrasjon/forvaltning og kontrollutvalgets kompetanse har betydning for tidsbruken. Noe overraskende var det at bare 44 prosent og 37 prosent mente at kommunestørrelse og/eller kontrollutvalgets budsjett hadde stor betydning for sekretariatets tidsbruk. Det er likevel rimelig å anta at budsjettet vil ha noe å si for kontrollutvalgets mulighet til å engasjere seg, og med dette også påvirke sekretariatets tidsbruk.

Figur 9-4: Hva påvirker tidsbruken? Sekretariater som svarer i svært stor/stor grad. Prosent.



Kilde: Spørreundersøkelse til sekretariat, n=52

9.5 Oppgaver

Sekretariatene utfører mange ulike oppgaver for kontrollutvalgene, og har en viktig rolle i kontrollutvalgsarbeidet. En av kontrollutvalgssekretærene vi har intervjuet viser til at sekretariatet kan ha stor innvirkning på det arbeidet som blir utført av kontrollutvalget:

*«Det er viktig med et sekretariat som driver prosessene og pusher på for at det skal bli satt i gang bestillinger av prosjekter. Ellers hadde det nok knapt blitt bestilt noe.»
(Kontrollutvalgssekretær)*

En gjennomgang av hvilke oppgaver sekretariatene utfører for kontrollutvalgene viser at de både fungerer som «saksbehandler», «utreder» og «administrator».

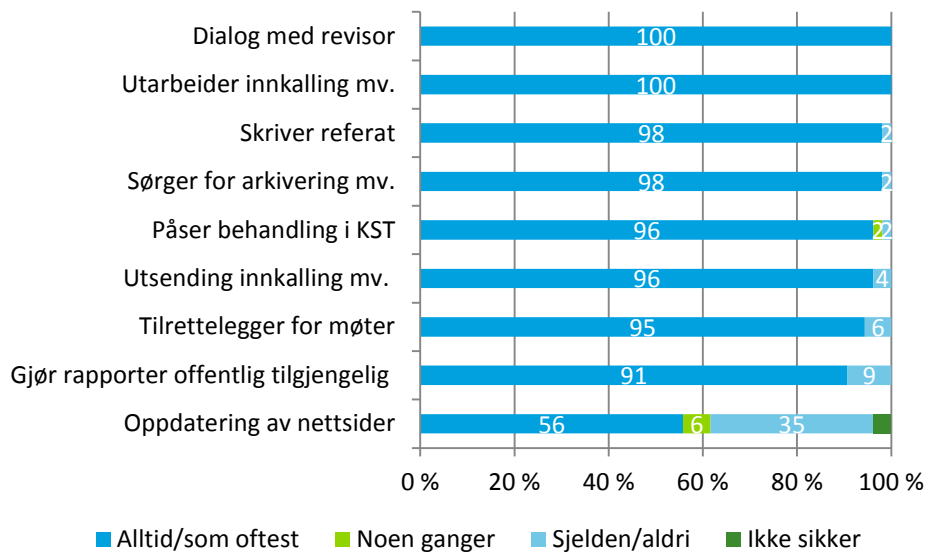
9.5.1 Sekretariatet som administrator

I tillegg til å påse at kontrollutvalgets saker er forsvarlig utredet og forberedt, samt sørge for arkivering og journalføring av saker, møteprotokoller og korrespondanse, kan sekretariatet ifølge Kontrollutvalgsboken ivareta oppgaver som å:

- Lage og sende ut møteinnkalling til kontrollutvalgsmedlemmer, revisjonen og andre som er invitert til å delta på møtene
- Påse at saker fra kontrollutvalget kommer til kommunestyret for behandling
- Praktisk tilrettelegging av møter
- Skrive protokoll fra møtene og sende ut utskrifter/informere om vedtakene
- Sørge for at nettsidene til kontrollutvalget blir oppdatert
- Følge opp vedtakene i kontrollutvalget

Alle sekretariatene ivaretar på denne måten rollen som administrator. Det er ingen av sekretariatene som ikke gjør noen av «administratoroppgavene». Av figur 9-5 går det frem at mer enn 90 prosent av sekretariatene oppgir at de «alltid» eller «som oftest» utfører administratoroppgavene for kontrollutvalget, med unntak av oppdatering av nettsider som drøyt halvparten gjør.

Figur 9-5: Sekretariatet som administrator. Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til sekretariat, n=52 – 54.

Samtlige sekretariat oppgir at de alltid (81 prosent) eller som oftest (19 prosent) har dialog med revisor om fremdrift og oppfølging av pågående prosjekt. Likeens har alle sekretariatene alltid ansvar for utarbeiding av møteinnkalling, sakspapir, referat mv, mens det er 98 prosent av sekretariatene oppgir at det er de som har ansvar for å skrive referat fra kontrollutvalgsmøtet. Bare ett sekretariat (2 prosent) oppgir at de sjelden skriver referater. Dette sekretariatet har bare ansvar for ett kontrollutvalg. Det er også ett sekretariat som oppgir at de aldri sørger for at sakene fra kontrollutvalget blir arkivert og journalført. Vedkommende har også bare ansvar for en kommune. Denne oppgaven svarer de øvrige sekretariatene at de alltid (94 prosent) eller som oftest (4 prosent) utfører.

Når det gjelder å påse at saker fra kontrollutvalget kommer til kommunestyret for behandling, svarer 96 prosent av sekretariatene at de alltid/som oftest utfører dette. Bare ett sekretariat (2 prosent) oppgir at de aldri påser dette, mens ytterligere ett sekretariat (2 prosent) svarer at de noen ganger påser at sakene kommer til behandling.

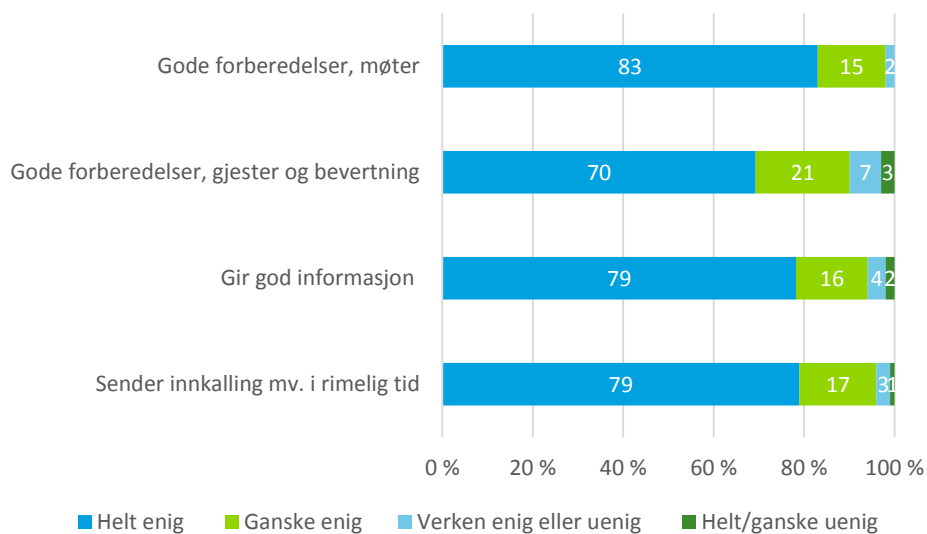
Det er også 96 prosent av sekretariatene som svarer at de alltid/som oftest står for utsending av møteinnkalling, sakspapir, referat mv. To sekretariater (fire prosent) svarer at de henholdsvis «noen ganger» og «aldri» gjør dette. Det er videre vanlig at sekretariatene tilrettelegger for kontrollutvalgsmøter (bestille møterom, bevertning mv.). 94 prosent svarer at de alltid/som oftest tilrettelegger, mens 6 prosent sjelden/aldri gjør dette.

Noe mer utbredt er det at sekretariatene ikke sørger for at innkalling, sakslister og referat er offentlig tilgjengelig, men fortsatt er dette en oppgave som over ni av ti sekretariater alltid eller som oftest utfører.

Vi har i tillegg spurt om sekretariatet arrangerer kurs, opplæring mv. for kontrollutvalget. Drøyt halvparten (57 prosent) gjør dette alltid eller som oftest. I tillegg oppgir 22 prosent at det gjøres noen ganger, mens 19 prosent svarer at de sjelden eller aldri gjør dette.

Av spørreundersøkelsen til kontrollutvalgsledere går det frem at 98 prosent er helt eller ganske enig i at sekretariatene bidrar med gode forberedelser med hensyn til møteinnkalling mv. Som det fremgår av figur 9-6 er også nesten samtlige helt eller delvis enig i at sekretariatet bidrar med gode forberedelser når det gjelder bevertning, gjester, vara mv. og gir god informasjon om aktuelle kurs og konferanser mv. som er aktuelle for kontrollutvalgets medlemmer. Det er videre hele 96 prosent som svarer at innkallinger og sakspapirer blir sendt ut i rimelig tid før møtene. Det synes følgelig som at så å si alle kontrollutvalgene opplever at eget sekretariat ivaretar administratoroppgavene på en god måte.

Figur 9-6: Kontrollutvalgsledernes vurdering av sekretariatet som administrator.



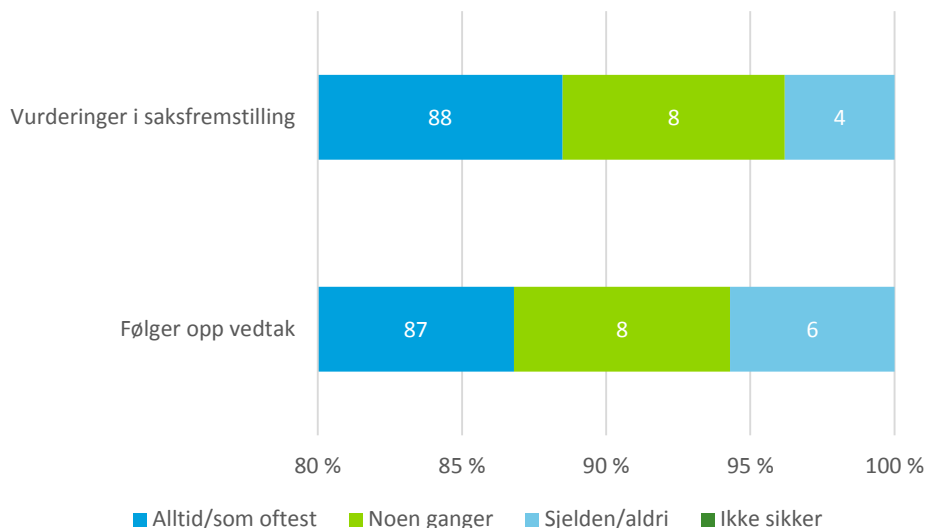
Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=106-108

9.5.2 Sekretariatet som saksbehandler

Drøyt halvparten (52 prosent) av sekretariatene gir alltid gode vurderinger i saksfremstillinger til kontrollutvalget. I tillegg gir 37 prosent av sekretariatene som oftest gode vurderinger i saksfremstillingene, mens det er henholdsvis åtte prosent som gjør det noen ganger og fire prosent som sjelden eller aldri gjør dette. Samtidig gir altså nesten ni av ti sekretariat egne vurderinger «alltid» eller «som oftest». I vår gjennomgang av 20 gjennomførte forvaltningsrevisjonsrapporter og oppfølgingen av disse, ser vi bare ett eksempel på at sekretæren i saksfremstillingen til kontrollutvalgets behandling av rapporten eksplisitt gjør egne vurderinger av om den leverte rapporten er av god kvalitet, og i hvilken grad den er i samsvar med kontrollutvalgets bestilling. I ytterligere fem saksfremstillinger har sekretæren gjort en vurdering av relevansen eller betydningen av noen av funnene i rapporten eller revisjonens anbefalinger, sett i forhold til kommunens videre arbeid innenfor det temaet som er omhandlet av forvaltningsrevisjonsrapporten. De øvrige sekretærene viser i saksfremstillingen til bestilling, til hovedtema i rapporten, og i en del tilfeller også til noen av hovedkonklusjonene og/eller anbefalingene som fremgår av rapporten, men uten å komme med noen egen vurdering i denne forbindelse. En kontrollutvalgssekretær vi har intervjuet som ikke gjør egne vurderinger i de saksfremstillingene vi har sett, fremholder at sekretariatet ville påpekt dersom noe av arbeidet til revisor ikke var i henhold til bestilling eller andre krav til rapporten.

Når det gjelder å følge opp at kontrollutvalgets vedtak blir iverksatt og fulgt opp i kommunen, er det også 87 prosent som svarer at de alltid/som oftest gjør dette. Rundt to tredjedeler av sekretariatene svarer at de alltid følger opp vedtak.

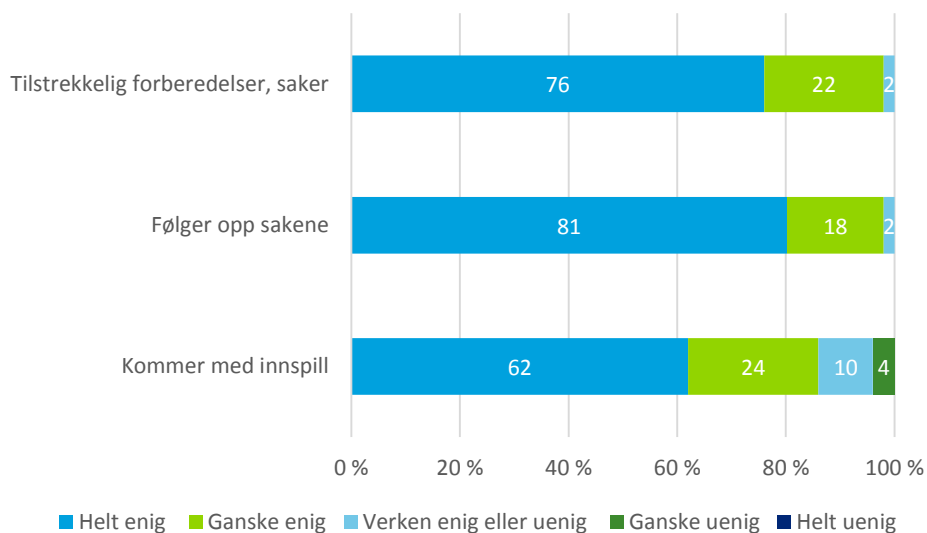
Figur 9-7: Sekretariatet som saksbehandler



Kilde: Spørreundersøkelse til sekretariat, n=52 – 54.

Av figur 9-8 går det frem at 98 prosent av kontrollutvalgslederne mener at sekretariatene forbereder sakene i tilstrekkelig grad slik at en hensiktsmessig behandling kan gjennomføres i kontrollutvalget. Det indikerer at også kontrollutvalg som ikke får presentert sekretariatets vurderinger i saksfremstillingene må være fornøyd. Av figuren går det også frem at 98 prosent mener at sekretariatet følger opp de sakene som kontrollutvalget ber om.

Figur 9-8: Kontrollutvalgsledernes vurdering av sekretariatet som saksbehandler.

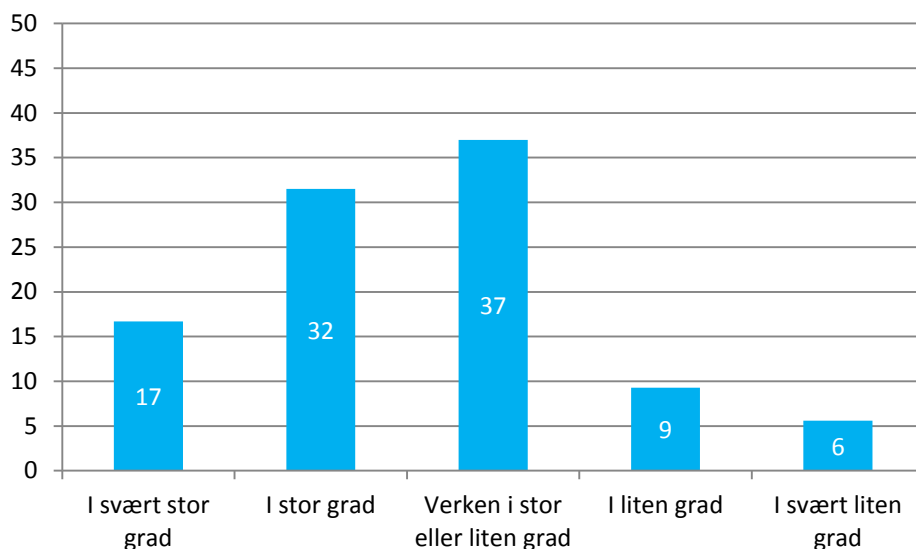


Kilde: Spørreundersøkelse til kontrollutvalgsledere, n=107-109

Videre er 86 prosent av kontrollutvalgslederne er helt eller ganske enig i at sekretariatet kommer med innspill til saker som bør behandles i kontrollutvalget. Dette er noe overraskende, ettersom bare halvparten av sekretariatene svarer at de i svært stor eller stor

grad tar slike initiativ. Av figur 9-9 går det frem i hvilken grad sekretariatene mener de selv tar initiativ til saker som kontrollutvalgene kan behandle. Her går det frem at det også er 15 prosent som svarer at de i svært liten eller liten grad tar initiativ. Det er ikke signifikante forskjeller mellom størrelse på sekretariatene og i hvilken grad man i stor grad tar initiativ, men det er ingen av de store sekretariatene (med mer enn ti kontrollutvalg) som svarer at de i liten grad tar initiativ.

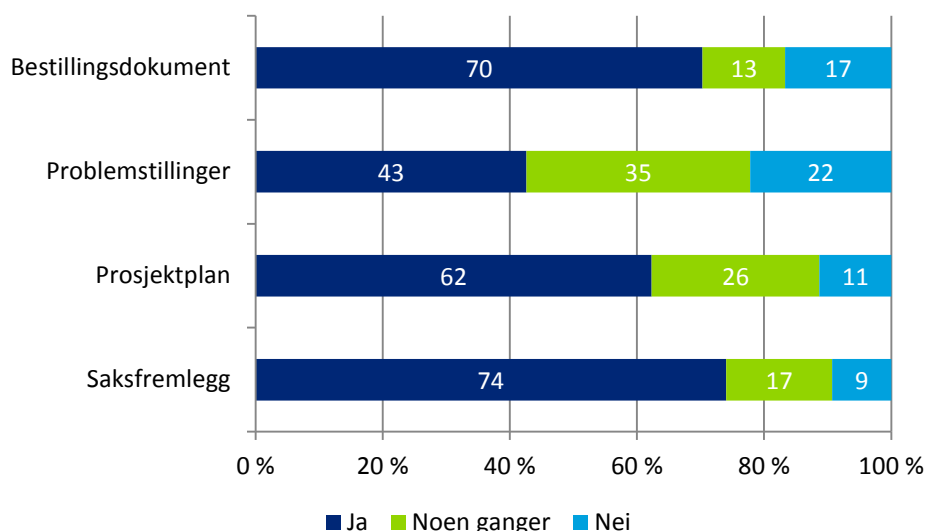
Figur 9-9: I hvilken grad tar sekretariatet selv initiativ til saker som kontrollutvalgene kan behandle?



Kilde: Spørreundersøkelse til sekretariat, n=54

Vi har videre undersøkt hvorvidt sekretariatene bistår kontrollutvalgene med ulike oppgaver i forbindelse med bestilling av prosjekter/oppdrag og behandling av rapporter. Av figur 9-10 går det frem hvor stor andel av sekretariatene som bistår sine utvalg med ulike oppgaver i forbindelse med å foreta bestillinger, mens det av figur 9-11 går frem andelen som bistår i behandlingen av rapporter. 70 prosent av sekretariatene bistår med utarbeidelse av bestillingsdokument til revisjonen, mens 43 prosent er med på utarbeidelse av forslag til problemstillinger. 62 prosent av sekretariatene har dialog med forvaltningsrevisor i forbindelse med utarbeidning av prosjektplan, mens 74 prosent utformer saksfremlegg med vurderingspunkter før prosjektet bestilles.

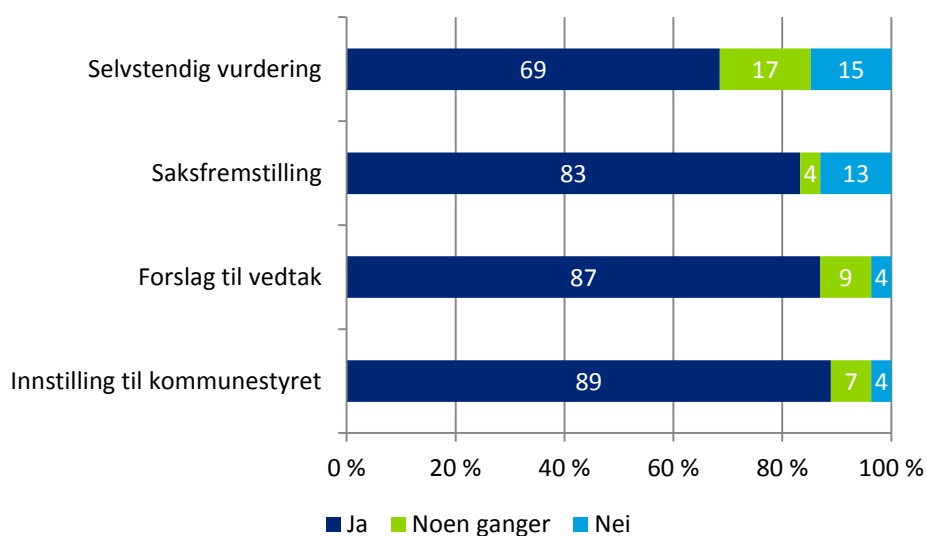
Figur 9-10: Sekretariatsbistand til kontrollutvalgene i forbindelse med bestilling av rapporter, prosent.



Kilde: Spørreundersøkelse til sekretariat, n=53-54

Når det gjelder behandling av rapportene, svarer 69 prosent av sekretariatene at de gjør en selvstendig vurdering av om revisor har levert i henhold til bestilling. Dette er en betydelig høyere andel enn det vi finner i vår gjennomgang av gjennomførte forvaltningsrevisjonsrapporter og den videre behandlingen av disse, der vi fant at sekretæren kun i én av åtte saksfremstillinger uttrykte sin egen vurdering av om leveransen var i samsvar med bestillingen. Når det gjelder å lage en saksfremstilling som sammenfatter funn/vurderinger i rapporten, svarer 83 prosent av sekretariatene at de gjør dette. I vår gjennomgang av forvaltningsrevisjonsrapporter og oppfølgingen av disse er hovedfunn/vurderinger sammenfattet i fire av åtte saksfremlegg. Det er henholdsvis 87 og 89 prosent av sekretariatene som sier at de utarbeider forslag til vedtak/forslag til kontrollutvalgets innstilling til kommunestyret. Dette er gjort i syv av åtte saksfremlegg som vi har gjennomgått.

Figur 9-11: Sekretariatsbistand til kontrollutvalgene i forbindelse med behandling av rapporter, prosent.



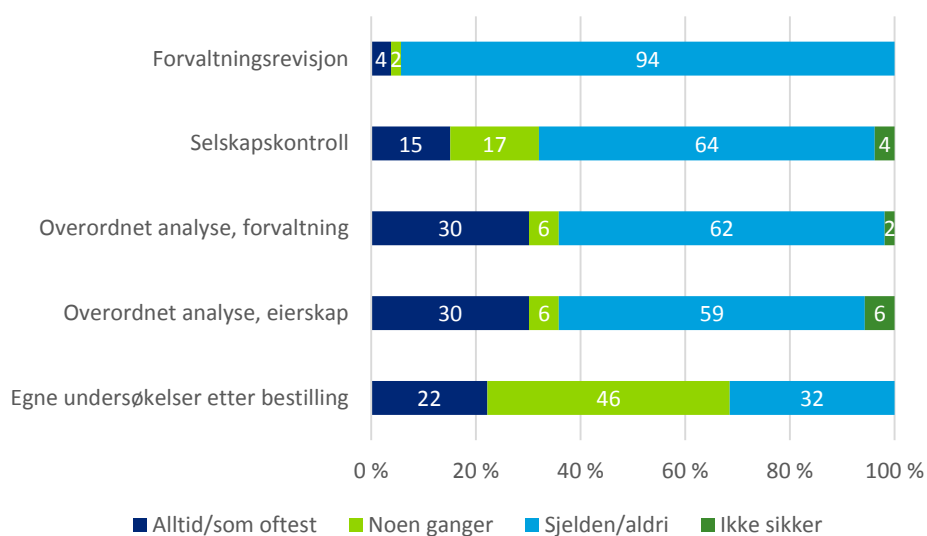
Kilde: Spørreundersøkelse til sekretariat, n=54

9.5.3 Sekretariatet som utreder

Sekretariatene har ikke adgang til å utføre revisjonsoppgaver for kommunene, men kan gjennomføre selskapskontroller når dette er en eierskapskontroll. De kan også gjennomføre overordnet analyse og andre typer utredninger. Vi er kjent med at noen sekretariat har tatt en prinsipiell avgjørelse om at de ikke gjør utredningsoppgaver. Dette begrunnes med både kapasitetshensyn, men noen viser også til at det prinsipielt utfordrende å skulle ivareta krav til forsvarlig saksbehandling dersom de skal gjøre vurderinger av eget utført arbeid.

Av figur 9-12 går det frem hvor ofte sekretariatene utfører utredningsoppgaver for kontrollutvalgene.

Figur 9-12: Sekretariatet som utreder. Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til sekretariat, n=52-54.

Forvaltningsrevisjon

Ingen sekretariat oppgir at de gjør forvaltningsrevisjon for kontrollutvalg de er sekretær for, men noen gjør det for andre kommuner. Av figur 9-12 går det frem at fire prosent av sekretariatene tar på seg slike oppgaver for andre kontrollutvalg.

Selskapskontroll

Lovverket åpner for at sekretariatet kan gjennomføre selskapskontroller for kontrollutvalget (jf. kontrollutvalgsforskriften § 13) når dette er en eierskapskontroll. Men som vist i kapittel seks er det ofte vanskelig å skille eierskapskontroller fra det som er definert som forvaltningsrevisjon i selskap. Dette gjelder spesielt i de tilfellene der det gjennomføres det som ofte refereres til som eierskapskontroll av et spesifikt selskap. I disse tilfellene ser vi at det ofte inngår både beskrivelser og vurderinger knyttet til selskapets drift, noe som tilsier at det er en forvaltningsrevisjon og ikke en eierskapskontroll. Dette er etter vår vurdering problematisk både fordi rapportene ikke følger kravene til forvaltningsrevisjoner, og fordi sekretærer ikke har adgang til å gjennomføre forvaltningsrevisjon for kontrollutvalgene de er sekretær for.

Av figur 9-12 går det frem at 15 prosent av sekretariatene svarer at de alltid eller som oftest gjennomfører selskapskontroll. På et annet spørsmål svarer derimot 26 prosent av sekretariatene svarer at de utfører selskapskontroller for kontrollutvalg de er sekretariat for. Tallet er trolig høyere fordi man kan anta at det inkluderer sekretariat som har avtale om å utføre selskapskontroller, mens som i praksis ikke får bestillinger av kontrollutvalget. Vi finner eksempler på både svært store og svært små sekretariater som gjør selskapskontroller, og fra ulike «sekretariatmodeller».

Overordnet analyse

Rundt seks av ti sekretariat utfører sjelden eller aldri overordnede analyser (59 prosent gjennomfører sjelden/aldri overordnede analyser av kommunens eierskap, mens tilsvarende tall er 62 prosent når det gjelder kommunens virksomhet). Det er 30 prosent som svarer at de alltid eller som oftest gjør dette (både for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll).

I tillegg finner vi at drøyt halvparten av sekretariatene oppgir at de utarbeider forslag til henholdsvis plan for forvaltningsrevisjon og plan for selskapskontroll, mens i underkant av halvparten svarer at de ikke gjør dette for kontrollutvalgene de er sekretariat for.

Egne undersøkelser

22 prosent svarer at de alltid eller som oftest utfører egne undersøkelser etter bestilling fra kontrollutvalget. Nesten halvparten (46 prosent) av sekretariatene utfører imidlertid egne undersøkelser «noen ganger», mens 32 prosent gjør dette sjelden eller aldri for kontrollutvalgene.

9.6 Avslutning

Kartleggingen av sekretariatene viser at et klart flertall av kontrollutvalgene benytter sekretariatvirksomheter som er organisert i tråd med kravene i lov- og forskrift. Etter vår vurdering synes det å ha skjedd en viss konsolidering (10 prosent færre virksomheter) og profesjonalisering siden kartleggingen som ble foretatt av FKT i 2009. Samtidig finnes det fortsatt ordninger det er grunn å stille spørsmålstegn ved, men antallet synes ikke større enn at det vil være mulig for ansvarlig fagdepartement å gå i dialog med de aktuelle kommunene direkte.

I dag er markedet dominert av store aktører og de tjue største sekretariatene betjener 70 prosent av kontrollutvalgene. Men, det er også mange små aktører: Rundt halvparten av sekretariatene har bare én ansatt. Dette kan gjøre kontrollutvalgene sårbare ved for eksempel sykdom mv. Til tross for at antall ansatte er et viktig parameter med hensyn til sårbarhet ved sykdom og annet fravær, er det vår vurdering at sekretariatenes kompetanse og tidsbruk/hvilke oppgaver de utfører for utvalget, vel så viktig.

Nesten samtlige kontrollutvalgsledere (94 prosent) er helt eller ganske enig i at deres kontrollutvalg har et sekretariat som bistår utvalget på en god måte. Langs andre parameter knyttet til kvalitet og kompetanse synes et stort flertall av kontrollutvalgslederne å være fornøyd. Til tross for at «alle» mener at sitt sekretariat fungerer godt, ser vi at det er store variasjoner mellom sekretariatene både når det gjelder hvor mye tid som benyttes på utvalgene og hvilke oppgaver som utføres. I denne sammenheng er det interessant at en større andel av sekretærene oppgir at kontrollutvalgets engasjement er avgjørende for tidsbruken enn det er som oppgir budsjett og kommunestørrelse.

Av kontrollutvalgsforskriften går det frem at kommunestyret/fylkestinget skal sørge for at kontrollutvalget har sekretariatsbistand som tilfredsstillende utvalgets behov. Vi har i dette kapitlet pekt på den iboende utfordringen i at kontrollutvalgene vil mangle sammenligningsgrunnlag, og at det i utgangspunktet kan være vanskelig å vite hva som kan og bør forventes av sekretariatene. I merknadene til kontrollutvalgsforskriften fremgår det at hvilke oppgaver sekretariatet i praksis skal ivareta vil måtte besluttes av kontrollutvalget i hver enkelt kommune. Vår gjennomgang viser at det store forskjeller i hvor mye tid sekretariatene benytter på å bistå kontrollutvalget, og det er rimelig å anta at denne variasjonen dels kan forklares i en ulik forståelse av hvilke oppgaver sekretariatet har ansvar for. Vi vil derfor anbefale tydeligere nasjonale føringer for hva som må forventes at sekretæren gjøre for kontrollutvalget.

Gjennomgangen viser at sekretariatene i hovedsak har tre roller: «saksbehandler», «utreder» og «administrator». Hvordan vektingen mellom rollene er varierer mellom sekretariatene. Alle sekretariatene er «administratorer» med ansvar for oppgaver som innkalling, referat, arkivering og tilrettelegging av møter mv. Det er også en betydelig andel av sekretariatene som «saksbehandler» ved å gi egne vurderinger i saksfremstillinger mv., men ikke alle sekretariater utøver denne rollen. En gjennomgang av utvalgte sakspapirer viser at selv om enkelte sekretariater presenterer egne vurderinger av revisjonens arbeid, kommunens uttalelser mv. og lager forslag til vedtak, er dette som unntak å regne. Av de sakene vi har gjennomgått, inneholder innstillingen i flertallet av sakene ingen egne vurderinger fra sekretariatets side.

Til sist er det sekretariater som fungerer som «utreder» for sine kontrollutvalg, enten i form av overordnet analyse, selskapskontroll eller andre bestillinger fra utvalget. Sekretariatet har i dag adgang til å gjøre eierskapskontroller, men som det fremgikk av kapittel seks er det flere eksempler til «eierskapskontroller» som er vanskelig å skille fra forvaltningsrevisjoner av spesifikke selskap. Vi har påpekt at dette er problematisk både fordi rapportene ikke følger RSK 001, og fordi sekretærer ikke har adgang til å gjennomføre forvaltningsrevisjon for kontrollutvalgene de er sekretær for.

10. Avslutning

10.1 Innledning

Til tross for økt oppmerksomhet omkring kommunal egenkontroll de siste årene, viser denne evalueringen at dette ikke har materialisert seg i en tilsvarende økning i antall forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller som gjennomføres i kommunene. Riktignok observerer vi en antatt dobling i antall unike selskapskontroller, men fra et i utgangspunktet beskjedent nivå på 0,2 i gjennomsnitt per kommune. Vi anslår at det ble gjennomført 225 selskapskontroller i 2013, eller rundt 0,5 selskapskontroller per kommune i gjennomsnitt. Det har også vært en (antatt) moderat vekst i antall forvaltningsrevisjoner siden perioden 2006-2008, men i inneværende valgperiode synes antallet å være stabilt. Vi anslår at det ble gjennomført rundt 750 forvaltningsrevisjoner i 2013, noe som utgjør 1,9 forvaltningsrevisjoner per kommune i gjennomsnitt. Fortsatt er det en del kommuner som har under 100 000 kroner i årlig budsjett til å gjennomføre forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Det har heller ikke vært en særlig vekst i det totale budsjettet til kontroll og revisjon de siste årene. Evalueringen viser likevel at kontrollutvalgsledere, kontrollutvalgssekretærer og rådmenn i all hovedsak mener at arbeidet som kontrollutvalget gjør med hensyn til forvaltningsrevisjon og selskapskontroll er godt – dels uavhengig av omfang og innhold i det faktiske kontrollarbeidet. Videre viser denne evalueringen at arbeidet til kontrollutvalget har en vesentlig betydning for kommunens egenkontroll, og for kontroll av og forbedring i forvaltningen.

10.2 Hvordan er kontrollutvalgene organisert?

Det skal minimum være tre medlemmer i kontrollutvalget. Et flertall av kontrollutvalgene består av fem medlemmer, men et betydelig antall mindre kommuner har tre medlemmer. Undersøkelsen viser at dette kan gjøre utvalgene sårbare, og i tilfeller der vara ikke stiller vil leder kunne avgjøre saker alene med sin dobbeltstemme. Vi vurderer at dette er uheldig, og at fem medlemmer dessuten vil bidra til bedre debatt og bredere kompetanse i utvalget. Samtidig kan det være vanskelig å ha tilstrekkelig med valgbare kandidater til kontrollutvalget i de minste kommunene. Det bør derfor etter vår oppfatning vurderes å legge til grunn at kontrollutvalgene som hovedregel skal bestå av fem medlemmer, og heller gi adgang til dispensasjon for de aller minste kommunene til å fortsette med tre medlemmer.

Til tross for at det har vært mer oppmerksomhet knyttet til viktigheten av den kommunale egenkontrollen og kontrollutvalgene de siste årene, uttrykker 26 % av kontrollutvalgslederne at de ikke opplever at utvalget er et attraktivt utvalg for politikere. Dette blir også bekreftet i intervju. Flere peker på at manglende mulighet til å ha andre verv i politikken er med på å gjøre kontrollutvalget til et lite foretrukket utvalg. Et forhold som nyanserer bildet er at det er like høy gjennvalgsprosent blant medlemmene i kontrollutvalget som det er til formannskapet og kommunestyret (43 %).

Når det gjelder valgbarhet viser undersøkelsen videre at det kan være utfordrende å finne tilstrekkelig med kandidater til kontrollutvalget når kommunalt ansatte ikke er valgbare. Det

blir av flere vist til at ansatte i kommunen som ikke er leder i kommunen eller arbeider i rådmannens stab bør kunne vurderes for valg til kontrollutvalget. Samtidig blir det pekt på behovet for å vurdere strengere valgbarhetskriterier for personer som er styremedlemmer i selskap, for å unngå habilitetsutfordringer når kontrollutvalget skal behandle selskapskontroller.

Minst ett av utvalgets medlemmer skal ifølge kommuneloven og kontrollutvalgsforskriften velges blant kommunestyrets medlemmer. Dette gjennomføres i de fleste kontrollutvalg. I 43 prosent av kontrollutvalgene er leder medlem av kommunestyret. Rundt to tredjedeler av kontrollutvalgssekretærene uttrykker at kontrollutvalget fungerer bedre dersom lederen av kontrollutvalget sitter i kommunestyret. Samtidig er det trolig vanskelig å skulle regelfeste at ledervervet skal bekles av (en av) representanten(e) som også sitter i kommunestyret, ettersom det kan føre til at konstitueringen av utvalget blir mer krevende. Vi vil likevel anbefale at kommunene legger til grunn en slik praksis for å styrke dialogen mellom kontrollutvalg og kommunestyre.

De fleste kommuner praktiserer at ledervervet i kontrollutvalget gis til et av opposisjonspartiene. Siden det trolig vil være krevende å skulle definere hva som er «posisjon» i kommuner som styrer etter formannskapsmodellen, vil det også være utfordrende å regelfeste at ledervervet ikke kan gå til «posisjonen». Derimot vil det etter vår vurdering være enklere, og trolig mer fornuftig, å innføre en regel om at ledervervet i kontrollutvalget ikke kan besettes av samme parti som har ordføreren. Dette vil ikke ha en praktisk konsekvens for det store flertallet av kommuner, men vil trolig kunne bidra til å styrke kontrollutvalgets legitimitet i de få kommunene som legger til grunn den avvikende praksis med å ha kontrollutvalgsleder fra «posisjonen».

Ved en eventuell revisjon av valgbarhetsreglene mener vi derfor at følgende bør vurderes:

- Om kommunalt ansatte som ikke har en sentral stilling i kommunen, kan være valgbare til kontrollutvalget
- Kartlegge omfanget og vurdere habilitetsutfordringer ved at styrerepresentanter fra kommunalt eide selskaper etter dagens regler ikke er utelukket for verv i kontrollutvalget.
- Innføre en regel om at kontrollutvalgslederen ikke kan representere det samme partiet som ordfører.

10.3 Er vurderinger av risiko og vesentlighet førende for kontrollarbeidet?

De aller fleste kontrollutvalg utarbeider en overordnet risiko- og vesentlighetsanalyse som grunnlag for arbeid med plan for forvaltningsrevisjon. Det er noen færre kontrollutvalg som har utarbeidet overordnet analyse knyttet til kommunens eierskap (plan for selskapskontroll), noe som er naturlig ettersom det først ble et krav om dette i 2013. Det er likevel overraskende at 18 prosent av kontrollutvalgslederne oppgir at de ikke er kjent med at/om det er gjennomført overordnet analyse siden dette er en lovpålagt aktivitet som skal danne grunnlag for plan og gjennomføring av forvaltningsrevisjon og nå også selskapskontroll.

Undersøkelsen viser at overordnet analyse i all hovedsak legger føringer for hvilke prosjekter som prioriteres i plan for forvaltningsrevisjon og plan for selskapskontroll. Kommunestyret gjør videre i liten grad endringer i planene når disse legges frem for kommunestyret.

Kontrollutvalgene gjør i noen grad endringer i planen underveis i perioden dersom de blir kjent med risikoforhold som tilsier at de prioriterer andre prosjekter enn det som var planlagt. Hovedtendensen er likevel at plan for forvaltningsrevisjon og plan for selskapskontroll ligger til grunn for bestilling av prosjekter i kontrollutvalget. Overordnet analyse er dermed avgjørende for hvor kontrollutvalget retter sin oppmerksomhet. Det er derfor viktig at den overordnede risiko- og vesentlighetsanalysen bidrar til å avdekke hvor behovet for kontroll og forbedring er størst i kommunen. Gitt at budsjettet til kontrollutvalget er begrenset, er det enda viktigere at ressursene brukes på prosjekter der risikoen er størst. Samtidig, dersom kontrollutvalget kun har midler til å gjennomføre én eller færre forvaltningsrevisjoner i året, kan det diskuteres hvor mye arbeid som skal legges ned i å finne dette «ene» prosjektet. Vår vurdering er at et begrenset budsjett gjør det enda viktigere å «treffe» godt med valg av prosjekt ettersom dette er det eneste som blir gjennomført. Undersøkelsen viser også at selv om kontrollutvalget kan ha begrenset budsjett til gjennomføring av forvaltningsrevisjon og selskapskontroll, blir overordnet analyse brukt både av kontrollutvalgene for å gjøre andre kontrollaktiviteter, og av rådmannen i kommunens internkontroll. Dette øker viktigheten av at de analysene som gjennomføres avdekker de vesentlige risikoene i kommunen.

Arbeidet med overordnet analyse blir gjennomført på ulike måter, og med ulik ressursinnsats fra kommune til kommune. Både frekvens, omfang, hvem som blir involvert, og hvilke kilder som benyttes varierer. Det er også ulikt hvordan og i hvilken grad arbeidet dokumenteres, og om analysen eventuelt legges frem for kommunestyret. Vår vurdering er at det bør være rom for å tilpasse overordnet analyses form og innhold i den enkelte kommune, og at det vil være vanskelig å gi detaljerte retningslinjer for hvordan arbeidet med overordnet analyse skal gjennomføres. Det finnes i dag både veiledere og annet materiell som kontrollutvalgene kan støtte seg på. Likevel vil vi peke på noen forbedringsområder. Gjennomgangen av overordnede analyser i utvalgte kommuner viste at det er utfordrende å utarbeide en risiko- og vesentlighetsanalyse. Metodene som benyttes er lite systematiske og det varierer hvilket omfang og hvilke forhold hva risikoanalysen dekker. Vi mener at en forbedring av denne analysen vil øke kvaliteten på arbeidet. Videre vil vi fremheve at forankring av prosessen knyttet til overordnet analyse, ved å involvere et bredt spekter av aktører, bidrar til å gi et godt grunnlag både for utvelgelse og gjennomføring av prosjekter. Vår vurdering er også at den overordnede analysen bør skriftliggjøres og samles i et eget dokument slik at både kontrollutvalg, kommunestyret, administrasjonen og andre kan gjøre seg kjent med kontrollutvalgets vurderinger og grunnlaget for utvalgets prioriteringer av prosjekter.

Flere av de som er intervjuet peker på at overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll bør oppdateres oftere enn hvert fjerde år. Flere forhold som kan innvirke på utvalgets planer kan endre seg i løpet av en fireårsperiode, slik som for eksempel organiseringen av tjenester, kommunens måloppnåelse, gjennomførte tilsyn mv. Det kan etter vår mening vurderes om det bør gis tydeligere føringer for at risikovurderinger og gjennomgang av planene bør være en kontinuerlig del av kontrollutvalgets arbeid, og at disse som et minimum bør rulleres en gang i perioden. Vi ser allerede i dag at rundt halvparten av kontrollutvalgene praktiserer en slik ordning.

Vi har i denne rapporten stilt spørsmål ved hvor hensiktsmessig det er å skille mellom overordnet analyse for forvaltningsrevisjon og overordnet analyse for selskapskontroll. Dette skillet innebærer at en i den ene analysen gjør en egen risiko- og vesentlighetsvurdering for alle forvaltningsområder i kommunen, med unntak av eierskapsforvaltning, hvor en

gjennomfører en egen risiko- og vesentlighetsvurdering. For større kommuner med betydelige eierskap kan det være naturlig å skille mellom disse to overordnede analysene, ettersom begge analysene kan bli relativt omfangsrike. For andre kommuner med færre eierskap kan det være lite hensiktsmessig å gjennomføre en egen risikoanalyse av eierskapsforvaltningen uten å se dette i forhold til risiko knyttet til andre forvaltningsområder i kommunen. Dersom disse to prosessene hadde blitt slått sammen, ville kommuner med betydelige eierskap kunne prioritere selskapskontrollprosjekter høyt, mens kommuner med mindre eierskap kan prioritere andre forvaltningsområder dersom det er knyttet større risiko til disse enn det er til noen av eierskapene. Det kan likevel være et krav om at det skal gjennomføres selskapskontroll, men antallet bør ses i sammenheng med andre risikoområder som avdekkes i overordnet analyse.

Til slutt vil vi også peke på at selv om overordnet analyse i hovedsak er kontrollutvalgets verktøy for å utarbeide plan for forvaltningsrevisjon og plan for selskapskontroll, så viser denne undersøkelsen at disse analysene også har andre funksjoner som det er viktig å trekke frem:

- De overordnede analysene avdekker gjerne flere forhold som det er knyttet risiko til enn det kontrollutvalget har budsjett til å gjennomføre forvaltningsrevisjon eller selskapskontroll av. I slike tilfeller kan det være hensiktsmessig for kontrollutvalgene å iverksette andre kontrollaktiviteter som ikke er like ressurskrevende som en forvaltningsrevisjon eller selskapskontroll. Det vil derfor etter vår vurdering være viktig at alle kontrollutvalg gjennomfører en overordnet analyse, også de med begrensede midler.
- Involvering av rådmannen i arbeidet med overordnet analyse kan være med på å forankre arbeidet til kontrollutvalget, og legge til rette for en god gjennomføring og oppfølging av forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller. Undersøkelsen viser at involvering av rådmannen i arbeidet med overordnet analyse har betydning for i hvilken grad rådmannen opplever at forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller bidrar til læring og forbedring i forvaltningen. Involvering av rådmannen bidrar også til at overordnet analyse benyttes i kommunens internkontroll.

10.4 Sikrer dagens føringer tilstrekkelig kvalitet i arbeidet med forvaltningsrevisjon og selskapskontroll?

Det er stor variasjon i hvilket budsjett kontrollutvalgene har for å gjennomføre forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. 20 prosent av kommunene har til sammen under 100.000 kroner i året til både forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Det kan stilles spørsmål ved om dette er tilstrekkelig for å kunne oppfylle lovens krav om årlig forvaltningsrevisjon, samt obligatorisk eierskapskontroll. Videre har 20 prosent av kontrollutvalgene ikke gjennomført forvaltningsrevisjon årlig i den siste perioden, og 17 prosent har ikke gjennomført selskapskontroll i denne valgperioden i det hele tatt.

Kontrollutvalgsledere opplever kvaliteten på gjennomførte forvaltningsrevisjoner som høy. Det samme gjelder for selskapskontroller, selv om kvaliteten av disse vurderes noe lavere. Rådmennene er noe mer kritisk til kvaliteten, spesielt når det gjelder selskapskontroll, men også her vurderer flertallet kvaliteten som høy. Til tross for at kontrollutvalgslederne stort sett er fornøyd, viser vår gjennomgang av tjue forvaltningsrevisjonsrapporter stor variasjon i utførelse. Det varierer både i hvilken grad RSK 001 faktisk er fulgt, og hvordan revisor metodisk og faglig har gjennomført oppdraget. RSK 001 er etter vår vurdering tilstrekkelig

som retningslinje for å sikre at alle forvaltningsrevisjoner følger samme standard, men er gjerne ikke tilstrekkelig for å sikre at alle rapporter er av god kvalitet. Med god kvalitet mener vi her bruk av riktig metode, tilstrekkelig faglig innsikt i temaet som behandles, god skriftlig fremstilling m.m. Vi tror ikke at flere retningslinjer nødvendigvis er løsningen fordi variasjonen i kvalitet trolig i større grad handler om revisors kompetanse. Vi foreslår derfor at det gjøres en vurdering av om kompetansekravet til forvaltningsrevisorer er tilstrekkelig. I dag stilles det krav til at oppdragsansvarlig revisor for forvaltningsrevisjon må ha en bachelor, men utover dette er det ikke stilt kompetansekrav til revisjonsmedarbeiderne på forvaltningsrevisjonsprosjekter. Det kan, etter vår vurdering, være grunn til å stille spørsmål ved om dette er et tilstrekkelig krav for å kunne gjennomføre forvaltningsrevisjoner med tilfredsstillende kvalitet.

Utførelsen av selskapskontroller synes gjennomgående å bli vurdert som dårligere enn utførelsen av forvaltningsrevisjoner. Vår gjennomgang av selskapskontrollrapporter viser at det er en god del uklarheter knyttet til hvordan selskapskontroller skal gjennomføres og hvilke krav som stilles til gjennomføringen. Dette gjelder spesielt for gjennomføring av eierskapskontroll, som er den obligatoriske formen for selskapskontroll. Skillet mellom eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av selskap er etter vår vurdering heller ikke alltid klart i praksis. Vår vurdering av utvalgte rapporter er at flere rapporter som er definert som eierskapskontroll, i realiteten er forvaltningsrevisjon. Konsekvensen av denne uklarheten er at både revisor og sekretariat gjennomfører det vi betrakter som forvaltningsrevisjon uten at standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) følges. En ytterligere konsekvens er at sekretariat utfører forvaltningsrevisjonsoppgaver for kontrollutvalget, noe som ikke er i samsvar med hvilke oppgaver sekretariatet kan utføre i henhold til regelverket. I utgangspunktet foreslår vi at selskapskontroller (herunder eierskapskontroller) også skal defineres som forvaltningsrevisjon, og omfattes av samme regelverk og standard som gjelder for forvaltningsrevisjoner. Konsekvensen av en slik endring vil være at en får like tydelige krav til gjennomføring av selskapskontroller som for forvaltningsrevisjoner, og disse vil bli underlagt samme krav til kvalitetskontroll. En følge av dette vil være at sekretariat ikke vil kunne gjennomføre eierskapskontroller. Dersom en slik endring ikke blir vurdert som en aktuell mulighet, er det etter vår vurdering viktig å etablere noen tydelige retningslinjer knyttet til hva som skiller de to ulike typene av selskapskontroll; eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av selskap, og videre utarbeide klare retningslinjer for utførelsen av eierskapskontroll.

I forkant av regelendringen om åpning av kontrollutvalgets møter, var det uttrykt en del bekymring fra kontrollutvalgene om at dette ville legge en begrensning på muligheten for fri og åpen debatt i kontrollutvalgene. Spesielt ble det fokusert på utfordringen med å ha media tilstede på møtene. Undersøkelsen viser at kontrollutvalgslederne i relativt liten grad opplever at krav om åpne møter legger begrensninger på debatten i forbindelse med kontrollutvalgenes behandling av forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller. Det er også få som opplyser at media faktisk er tilstede på møtene. Hovedutfordringen som blir gjengitt i intervju er i større grad knyttet til når og hvordan møter skal lukkes. I gjennomgangen av møteprotokoller ser vi at det er en del variasjoner knyttet til hvordan dette praktiseres. Det er derfor vår vurdering at dette bør tydeliggjøres i enda større grad både overfor sekretariat og kontrollutvalg.

10.5 Hvilke effekt har forvaltningsrevisjon og selskapskontroll?

Forvaltningsrevisjon synes å ha større betydning for regeletterlevelse, enn for tjenestekvalitet og effektivitet. Både fokuset i rapportene og revisjonskriterier synes å vektlegge lov og regelverk fremfor andre revisjonskriterier. Dette kan være overraskende ettersom forskriften i større grad vektlegger forhold som økonomi, måloppnåelse, produktivitet mv. Bruk av lov og regelverk som revisjonskriterier kan være med på å gi legitimitet til rapportene ved at det er bred enighet om kriteriene som forvaltningen måles opp mot. Det kan argumenteres for at enighet om kriteriene, og at disse har en høy grad av legitimitet, er en viktig forutsetning for læring. Samtidig kan en også argumentere for at et slikt «regeletterlevelseshfokus» i hovedsak fører til det som blir referert til som enkeltkretslæring (lukking av avvik), heller enn dobbeltkretslæring (læring av nye handlingsmønster, nytt kunnskapsgrunnlag for handlingene). Fokuset på regeletterlevelse bekreftes også når vi spør rådmennene om i hvilken grad forvaltningsrevisjoner bidrar til bedre eller mer effektivt tjenestetilbud, saksbehandling og regeletterlevelse. Bedre regeletterlevelse er det området flest rådmenn mener forvaltningsrevisjoner bidrar til. Dernest er det bedre saksbehandling. Færrest rådmenn svarer bedre tjenestetilbud. Det kan argumenteres for at en dreining i retning av mer fokus på tjenestekvalitet, måloppnåelse og kostnadseffektivitet også kan bidra positivt til i hvilken grad forvaltningsrevisjoner bidrar til læring i forvaltningen.

En interessant observasjon er at det i de overordnede analysene som er gjennomgått, i større grad vektlegges forhold knyttet til måloppnåelse, effektivitet, produktivitet, kvalitet mv., mens det er regeletterlevelse som vektlegges i størst grad i gjennomføring av forvaltningsrevisjonene.

Hvorfor regeletterlevelse blir så dominerende kan skyldes flere forhold. Som vi nevnte i kapittel tre er de fleste kommunale tjenesteområder styrt av en rekke regelverk, noe som gjør det naturlig å ta utgangspunkt i disse når en skal vurdere hvordan tjenesteområdet fungerer. Det kan også argumenteres for at det krever en annen kompetanse hos revisor, dersom en skal vurdere effekter av tiltak, kvalitet på tjenester, produktivitet mv., enn om en skal avdekke avvik fra konkrete rettsregler. En annen forklaring kan være at kontrollutvalget i sin bestilling er mest opptatt av eventuelle brudd på regelverk. Dette er spørsmål som det kan være interessant å følge opp med nærmere undersøkelser.

Undersøkelsen viser at de fleste forvaltningsrevisjonsrapporter inneholder anbefalinger om tiltak. Revisjonens anbefalinger blir i stor grad vedtatt av kontrollutvalget, og kontrollutvalgene får i all hovedsak gjennomslag for sine innstillinger i kommunestyret. Videre viser undersøkelsen at anbefalingene i stor grad blir fulgt opp av forvaltningen. I utgangspunktet synes dette å bety at både forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller fører til endringer i forvaltningen.

Ettersom godt formulerte anbefalinger eller forslag til tiltak er med på å tydeliggjøre budskapet (jf. Bjørnsrud og Vabo, 2012), og dermed også virker positivt inn på potensiale for læring, vil det etter vår vurdering være viktig å fokusere ytterligere på viktigheten både av å formulere anbefalinger (der praksis avviker fra de revisjonskriterier som er lagt til grunn) og på hvordan slike anbefalinger bør formuleres.

Rådmennene opplever selv at kontrollutvalgets rapporter er en viktig del av egenkontrollen i kommunen. De gir også uttrykk for at forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller bidrar både

til bedre internkontroll, og til læring og forbedring i forvaltningen. Det er likevel viktig å peke på et par forhold:

- For det første er det mye som tyder på at egenskaper ved prosessene, samt kompetansen og kvaliteten på gjennomføringen betyr noe for i hvilken grad rådmennene opplever at forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller bidrar positivt til læring og forbedring. Rådmennene som gir uttrykk for at forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller bidrar til læring og forbedring i administrasjonen, er rådmenn som karakteriseres ved at de:
 - opplever at rapportene har høy kvalitet
 - blir involvert i overordnet analyse
 - mener gjennomførte forvaltningsrevisjoner er relevante
 - opplever at revisjonen har tilstrekkelig kompetanse
 - oppfatter de anbefalte tiltakene som konkrete
- For det andre oppleves forvaltningsrevisjoner i større grad enn selskapskontroller å føre til bedre internkontroll og læring og forbedring i forvaltningen. Dette er også i samsvar med at forvaltningsrevisjoner blir vurdert å ha bedre kvalitet enn selskapskontroller, og med vår antagelsen om at hvordan rådmennene opplever prosess og kvalitet har betydning for læringsutfallet.

Selv om vi er opptatt av hvilke effekter forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller har på forvaltningens læring, vil vi samtidig understreke at forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller har en egenverdi for kommunens egenkontroll uavhengig av rådmannens «opplevelse av læring». Både forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller som blir lagt frem for kommunestyret bidrar til å opplyse de folkevalgte om hvordan forvaltningen utfører oppgavene sine. Dette er også en vesentlig del av kontrollutvalgets oppgave og av den folkevalgte kontrollen med forvaltningen.

10.6 Er høringer i regi av kontrollutvalget et velegnet virkemiddel for kontrollutvalgene?

Behovet for åpne kontrollhøringer er i prinsippet er langt mindre i de kommunale kontrollutvalgene enn det er for kontroll- og konstitusjonskomiteen på Stortinget. Kommunale kontrollutvalg har som hovedregel åpne måter, og har mulighet til å be om muntlige orienteringer og redegjørelser fra administrasjonen og andre uten at dette formaliseres noe ytterligere. Når høringer i kommunale kontrollutvalg omtales i dag, legges det ofte en relativt vid definisjon til grunn. I eksemplene blant de som oppgir at de har gjennomført høring finner vi alt fra ordinære orienteringer til granskinger av konkrete mistanker om misligheter og lignende. Fellestrekket for de aktivitetene som refereres til som høringer er at aktiviteten er basert på en muntlig informasjonsinnhenting fra kontrollutvalget.

Vår undersøkelse viser at høringer i regi av kontrollutvalget per i dag er et relativt marginalt fenomen. Det går videre frem av undersøkelsen at flere mener at høring som kontrollform har et svært begrenset anvendelsesområde. Vårt anslag er at maksimalt fem prosent av kontrollutvalgene har erfaring med gjennomføring av en kontrollhøring. Utfordringen med å bestemme antallet er at det varierer hva kontrollutvalgene legger i begrepet «høring».

Blant de som har gjennomført høringer finner vi både eksempler på positive erfaringer, og på kontrollutvalg som mener at en forvaltningsrevisjon ville vært et bedre kontrollverktøy.

Når fordeler og ulemper med høringer skal beskrives av kontrollutvalgsledere og -sekretærer får vi ikke et entydig bilde. Høringer blir både beskrevet som «ressursbesparende» og «arbeidskrevende», som et bidrag til «åpenhet» og som «unødvendig støy», som en «form for dynamisk informasjonsinnhenting» og en «kontrollform med manglende hjemmel for å pålegge ansatte å møte».

Det kan stilles spørsmål ved om det er behov for å gjennomføre høringer i kontrollutvalgene. Funnene fra denne evalueringen gir ikke et entydig svar på dette. Det som likevel er tydelig, er at dersom en skal bruke høring som et kontrollverktøy, vil det være hensiktsmessig å utarbeide nasjonale føringer for hvordan disse skal gjennomføres. I den forbindelse vil det være sentralt å etablere et tydelig skille mellom dette verktøyet og andre verktøy som kontrollutvalget kan benytte, slik som orienteringer, forvaltningsrevisjon, gransking mv. Dette vil etter vår vurdering kreve en smalere definisjon av høring enn det som har vært forståelsen frem til i dag. Det må også klargjøres blant annet:

- Hva som defineres som høring?
- Hvem kan kalles inn til høring?
- Hvilke rettigheter har de som høres?
- Hvordan skal høringer dokumenteres?

Vårt forslag er at kontrollhøringer i kontrollutvalget skal forbeholdes en kontrollform som i hovedsak benyttes som en muntlig ekvivalent i de tilfeller man ellers kunne valgt en skriftlig forvaltningsrevisjon. Det som skiller kontrollhøringer fra forvaltningsrevisjon, er at høringer vil være lettere å gjennomføre om saksområdet er mer avgrenset, gjerne knytte til en spesifikk hendelse eller sak. Forvaltningsrevisjoner vil trolig være bedre egnet for å belyse systemutfordringer, og vurdere måloppnåelse, regeletterlevelse og produktivitet innen mer komplekse saksområder. Vi mener videre at det bør være et tydelig skille mellom høringer og granskinger. Granskinger bør gjennomføres når det er mistanke om for eksempel straffbare forhold og prosessen skal bidra til å avdekke personlig ansvar mv. Ved granskinger vil det være betydelig strengere krav til blant annet rettsikkerhet, bevissikring, kontradiksjon, samt til kompetansen blant de som gjennomfører granskingen. Det kan være utfordrende å ivareta disse kravene i en kontrollhøring som i hovedsak er styrt av kontrollutvalget.

10.7 Hvordan vektlegger sekretariatene rollene som saksbehandler, utreder og administrator?

Sekretariatet er en sentral støttespiller for kontrollutvalget og vil i stor grad påvirke hvordan utvalget løser oppgavene sine. Nesten samtlige kontrollutvalgsledere mener at sekretariatet bistår utvalget på en god måte. Selv om «alle» mener at deres eget sekretariat fungerer godt, ser vi at det er store variasjoner mellom sekretariatene både når det gjelder hvor mye tid som benyttes på utvalgene og hvilke oppgaver som utføres. Vi har pekt på den iboende utfordringen som ligger i at det ikke finnes noen overordnede føringer for hvilke oppgaver kontrollutvalgene kan forvente at sekretariatet utfører. Det kan derfor være vanskelig for kontrollutvalgene å vite hvilke krav de kan stille til sekretariatet. Ved vurdering av revisor/revisjonsordning kan kontrollutvalgene støtte seg på bistand fra sekretariat, mens det er vanskelig å se hvor utvalgene kan søke råd/bistand når det gjelder vurdering av sekretariatet, da verken revisor eller administrasjonen kan bistå i en slik vurdering. Vi vil i denne sammenheng understreke viktigheten av eksisterende fagmiljø og muligheten for

utveksling av erfaringer på tvers av både kontrollutvalg og sekretariat gjennom konferanser og andre treffpunkt.

Kartleggingen av sekretariatene viser at et klart flertall av kontrollutvalgene benytter sekretariatvirksomheter som er organisert i samsvar med kravene i lov og forskrift. Etter vår vurdering synes det å ha skjedd en viss konsolidering og profesjonalisering siden kartleggingen som ble foretatt av FKT i 2009. Samtidig finnes det fortsatt forekomster av ordninger det er grunn å stille spørsmålstegn ved, men dette gjelder svært få sekretariat.

Det stilles i dag ikke spesifikke kompetansekrav til kontrollutvalgssekretærer. Det er etter vår vurdering vanskelig å stille betydelig kompetansemessige krav til sekretærene, da det ikke er praksis for å gjøre dette for tilsvarende funksjoner i den kommunale forvaltningen. Derimot kan det være behov for en tydeliggjøring av hvilke oppgaver kontrollutvalgene kan og bør forvente blir utøvd av sekretariatet. Vår gjennomgang viser at det er store forskjeller i hvor mye tid sekretariatene benytter på å bistå kontrollutvalget, og det er rimelig å anta at denne variasjonen dels kan forklares av en ulik forståelse av hvilke oppgaver sekretariatet har ansvar for. Vi vil derfor anbefale tydeligere nasjonale føringer for hva det må forventes at sekretæren gjør for kontrollutvalget.

Sekretariatene har i hovedsak tre roller: «saksbehandler», «utreder» og «administrator», men det varierer hvordan mellom rollene vektlegges. Alle sekretariatene er «administratorer» med ansvar for oppgaver som innkalling, referat, arkivering og tilrettelegging. Det er også en betydelig andel av sekretariatene som er «saksbehandler» ved at de gir egne vurderinger i saksfremstillinger mv., men ikke alle sekretariater utøver denne rollen. En gjennomgang av utvalgte sakspapirer viser at selv om enkelte sekretariater presenterer egne vurderinger, er dette som unntaket å regne. Til sist er det sekretariater som fungerer som «utreder» for sine kontrollutvalg, ved at de utfører enten overordnet analyse, selskapskontroll eller andre bestillinger fra utvalget. Sekretariatet har i dag adgang til å gjøre eierskapskontroller, men som undersøkelsen viser er det flere eksempler på «eierskapskontroller» som er vanskelige å skille fra forvaltningsrevisjoner av spesifikke selskap. Vi har påpekt at dette er problematisk både fordi rapportene ikke følger standard for forvaltningsrevisjon, og fordi sekretærer ikke har adgang til å gjennomføre forvaltningsrevisjon for kontrollutvalgene de er sekretær for.

10.8 Konklusjon – er det behov for endringer?

På bakgrunn av denne evalueringen, vil vi her gi våre anbefalinger:

Sammensetning og valgbarhet

- Det bør etter vår oppfatning vurderes å legge til grunn at kontrollutvalgene som hovedregel skal bestå av fem medlemmer, og heller gi adgang for dispensasjon for de aller minste kommunene om det er vanskelig for kommunen å konstituere kontrollutvalget med mer enn tre medlemmer.
- Vår vurdering er at det kan være hensiktsmessig at lederen for kontrollutvalget kommer fra et annet parti enn ordfører. Dette vil ikke ha en praktisk konsekvens for det store flertallet av kommuner, men vil trolig kunne bidra til å styrke kontrollutvalgets legitimitet i de få kommunene som legger til grunn den avvikende praksisen med å velge leder fra samme parti som ordfører.

- De blir av flere pekt på at det er en fordel om utvalgsleder er kommunestyrerepresentant, og det er vår vurdering at kommunene bør anbefales å legge til grunn en slik praksis. For å ikke gjøre konstitueringen av kontrollutvalgene mer krevende enn den allerede er, vil vi ikke anbefale å regelfeste dette.
- Evalueringen viser at valgbarhetsreglene som hindrer utvalgsmedlemmene i å sitte i andre politiske utvalg, bidrar til at kontrollutvalget av flere oppleves som et mindre attraktivt utvalg enn andre kommunale utvalg. Likevel mener vi at det er viktig å bevare utvalgets «nøytrale» rolle for å sikre utvalgets legitimitet i befolkningen, i kommunestyret og overfor forvaltningen. Vi vurderer at det kan være utfordrende at politikere med andre politiske verv i kommunen også skal sitte i kontrollutvalget. Vi anbefaler likevel at en bør gjøre en vurdering av hvilken adgang det skal være for kommunalt ansatte som ikke har ledende stillinger eller som er ansatt i rådmannens stab, til å sitte i kontrollutvalget. Det synes klart at det kan være uhensiktsmessig at personer i små stillingsbrøker, som ikke er i en lederposisjon eller i rådmannens stab, ikke skal kunne velges til kontrollutvalget. Det er også uheldig om det stemmer at det er en ulik praksis når det gjelder hvordan dette tolkes blant de ulike fylkesmannsembetene. Vi vil samtidig anbefale å kartlegge omfanget av kommunale styrerepresentanter i kontrollutvalgene, og hvilke eventuelle utfordringer dette skaper for vurderinger av habilitet ved gjennomføring av selskapskontroller.

Planlegging av kontrollarbeidet

- Vår vurdering er at det bør være rom for å tilpasse overordnet analyses form og innhold i den enkelte kommune, og at det vil være vanskelig å gi detaljerte retningslinjer for hvordan arbeidet med overordnet analyse skal gjennomføres. Det finnes i dag både veiledere og annet materiell som kontrollutvalgene kan støtte seg på. Likevel vil vi peke på noen forbedringsområder.
 - a) Gjennomgangen av overordnede analyser i utvalgte kommuner viste at det er utfordrende å utarbeide en risiko- og vesentlighetsanalyse. Metodene som benyttes er lite systematiske, og omfanget av hva risikoanalysen dekker varierer. Vi mener at en forbedring av den overordnede analysen også vil øke kvaliteten på arbeidet i kontrollutvalget spesielt og egenkontrollen i kommunen mer generelt.
 - b) Videre vil vi fremheve at forankring av prosessen knyttet til overordnet analyse ved å involvere et bredt spekter av aktører bidrar til å gi et godt grunnlag for å vurdere kommunens tjenesteområder. I tillegg bidrar bred forankring til bedre grunnlag for utvelgelse og gjennomføring av prosjekter.
 - c) Vi mener også at den overordnede analysen bør skriftliggjøres og samles i et eget dokument slik at både kontrollutvalg, kommunestyret, administrasjonen og andre kan gjøre seg kjent med kontrollutvalgets vurderinger og grunnlaget for utvalgets prioriteringer av prosjekter.
- Vi anbefaler at det bør vurderes om det er hensiktsmessig å skille mellom overordnet analyse for forvaltningsrevisjon og overordnet analyse for selskapskontroll. Det kan argumenteres for at kommunens eierskapsforvaltning bør risikovurderes sammen med resten av den kommunale forvaltningen, og ikke stå i en egen særstilling.

- Det kan vurderes om det bør bli tydeligere føringer for at risikovurderinger og gjennomgang av planene bør være en kontinuerlig del av kontrollutvalgets arbeid, og at disse som et minimum bør rulleres en gang i perioden.

Gjennomføring av forvaltningsrevisjon og selskapskontroll

- Det er stor variasjon i hvilket budsjett kontrollutvalgene har tilgjengelig for å gjennomføre forvaltningsrevisjon og selskapskontroll, og minst en femtedel av kommunene har ikke gjennomført årlig forvaltningsrevisjon. Det bør vurderes virkemidler for å håndheve kravet om årlig forvaltningsrevisjon. For å overvåke hvor mange kommuner som unnlater å gjennomføre pålagt forvaltningsrevisjon bør departementet vurdere å inkludere et spørsmål om antall gjennomførte forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller i databasen for kommunal organisering.
- Standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) er etter vår vurdering tilstrekkelig for å sikre at alle forvaltningsrevisjoner følger noen minimumskrav til gjennomføring av prosjektene. Flere av de krav som standarden stiller bidrar til økt kvalitet i rapportene. Men standarden er ikke *tilstrekkelig* for å sikre at alle rapporter er av god kvalitet. Det er etter vår vurdering ikke behov for ytterligere krav til retningslinjer for forvaltningsrevisjon, men vi foreslår imidlertid at en gjør en vurdering av om kompetansekravet til forvaltningsrevisorer er tilstrekkelig.
- Vi foreslår at kravene til forvaltningsrevisjon også skal omfatte selskapskontroll, herunder eierskapskontroll. Dersom en slik endring ikke blir vurdert som en aktuell mulighet, er det viktig å etablere noen tydelige retningslinjer knyttet til hva som skiller de to ulike typene av selskapskontroll; eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av selskap, og videre utarbeide retningslinjer for utførelsen av eierskapskontroll.
- Kontrollutvalgslederne opplever ikke at krav om åpne møter legger begrensninger på debatten i kontrollutvalget, og media er sjelden tilstede i møtene. Hovedutfordringen synes å være knyttet til når og hvordan møter skal lukkes, og det er en del variasjoner knyttet til hvordan dette praktiseres. Vi anbefaler derfor at dette gjerne bør tydeliggjøres i enda større grad både overfor sekretariat og kontrollutvalg.

Oppfølging

- Undersøkelsen viser at de fleste rapporter inneholder anbefalinger om tiltak, og at revisjonens anbefalinger i stor grad blir vedtatt av kontrollutvalg og kommunestyret. Vi mener at det er viktig å legge ytterligere vekt på betydningen av å formulere anbefalinger (der praksis avviker fra de revisjonskriterier som er lagt til grunn) og på hvordan slike anbefalinger bør formuleres.
- Forvaltningen selv opplever at kontrollutvalgets rapporter er en viktig del av egenkontrollen i kommunen, og gir også uttrykk for at forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller bidrar både til bedre internkontroll og til læring og forbedring i forvaltningen. Denne evalueringen indikerer at disse prosessene blir styrket dersom rådmannen involveres i plan- og analysearbeidet, og etter vår vurdering bør det derfor oppfordres til involvering av administrasjonen i arbeidet med overordnet analyse.

Høring

- Høringer i regi av kontrollutvalget er per i dag (selv med en vid forståelse) et relativt marginalt fenomen, og flere mener at høring som kontrollform har et svært begrenset anvendelsesområde. Dersom dette er en kontrollform de kommunale kontrollutvalgene skal ha adgang til, er det et behov for nasjonale regler og retningslinjer for høringer. Det bør i den forbindelse også gis en klarere definisjon av høringer, som etter vår vurdering bør være snevrere enn dagens praksis tilsier. Vi mener at eventuelle høringer i kontrollutvalget bør skilles fra generelle orienteringer fra rådmannen på den ene siden og granskinger på den andre.

Sekretariat

- Etter vår vurdering synes det å ha skjedd en viss konsolidering og profesjonalisering siden kartleggingen FKT gjennomførte i 2009. Samtidig er det behov for å sikre endringer i de (få) tilfellene der sekretariatene er organisert på en måte som ikke er i henhold til regelverket blir endret. Ettersom dette gjelder relativt få sekretariat bør dette etter vår vurdering skje gjennom en direkte henstilling til de aktuelle kommunene/kontrollutvalgene.
- Nesten samtlige kontrollutvalgsledere er helt eller ganske enig i at deres kontrollutvalg har et sekretariat som bistår utvalget på en god måte, men vi ser samtidig at det er store variasjoner mellom sekretariatene både når det gjelder hvor mye tid som benyttes på utvalgene og hvilke oppgaver som utføres. Vi vil derfor anbefale tydeligere nasjonale føringer som konkretiserer innholdet i sekretariatets oppgaver.
- Sekretariatet har i dag adgang til å gjøre eierskapskontroller, men det er flere eksempler på «eierskapskontroller» som er vanskelig å skille fra forvaltningsrevisjoner av spesifikke selskap. Dette medfører at det gjennomføres forvaltningsrevisjoner som ikke følger standarder for slike revisjoner, og at sekretærer i noen tilfeller i praksis utfører forvaltningsrevisjon for kontrollutvalget. Vi mener at begge formene for selskapskontroll (eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av selskap) bør defineres som forvaltningsrevisjon og omfattes av de samme retningslinjer som gjelder for gjennomføring av forvaltningsrevisjon.

11. Litteratur

- Aars og Offerdal (2012:41). *Norske kommunestyrerepresentantar i europisk lys. Rapport frå ei undersøking av representantar i 14 ulike land*. Rokkansenteret-rapport 1/2012. Bergen, Rokkansenteret.
- Argyris, C., & Schön, D. (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective*, Reading, Mass. Addison Wesley.
- Blåka, S., T. Tjerbo og H. Zeiner (2012). *Kommunal organisering 2012. Redegjørelse for Kommunal og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-rapport 2012-21. Oslo, NIBR.
- Bjørnsrud, H. og S.I. Vabo (2013). *Revisjon og læring i forvaltningen*. Stat og Styring nr. 1 2013
- Bjørnsrud, H. og S.I. Vabo (2012). Med ambisjon om å gjøre forvaltningen bedre. En diskusjon av læringspotensialet ved bruk av anbefalinger i forvaltningsrevisjon. Publisert 21.09.2012 12:40 URL: <https://www.riksrevisjonen.no/revisjonsmetodikk/Fagartikler/Sider/Ambisjon.aspx>
[Riksrevisjonen](https://www.riksrevisjonen.no/revisjonsmetodikk/Fagartikler/Sider/Ambisjon.aspx)
- Clausen T.H. og E.L. Madsen (2009). *Forvaltningsrevisjon og selskapskontroll som verktøy i egenkontrollen i norske kommuner og fylkeskommuner*. NF-rapport 13/2009. Bodø: Nordlandsforskning.
- Forskrift av 15. juni 2004 nr. 905 om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner. (kontrollutvalgsforskriften)
- Forskrift av 15. juni nr. 904 2004 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. (revisjonsforskriften)
- Forum for Kontroll og tilsyn (FKT) (2009). *Notat (versjon 3) om ulik sekretariatsordning for kontrollutvala i norske kommunar og fylkeskommunar*. Notat til KRD si arbeidsgruppa, som skal føreslå tiltak for å styrkja egenkontrollen i kommunar og fylkeskommunar av 19. mai 2009 (redigert 07.07.09 og 03.09.09). Bergen: FKT. URL: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/egenkontroll/sekretariatsordningar.pdf>
- Forum for kontroll og tilsyn (FKT) (2014). *Høring for kontrollutvalget? Veileder for høringer*. FKT, april 2014.
- Gjertsen, A. og K. Martinussen (2007). *Kommunale kontrollutvalg. Uavhengighet eller flertallsdiktatur?* NF-rapport nr. 4/2007. Bodø: Nordlandsforskning

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2009). *Kontrollutvalgsboken. Om kontrollutvalgets rolle og oppgaver*. Veileder fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. URL:
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/rapporter/2011/krd_kontrollutvalgsboken_bokmaal_elektronisk_april11_mbokmerker.pdf
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2009). *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane*. H-2245 Rapport, 15.12.2009.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2006). *Kommuneloven og lov om interkommunale selskaper. Tolkninger fra departementet i tidsrommet fra 1. juli 2005 til 1. juni 2006*. Rundskriv H-02/06, datert 21.07.2006. URL:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/rundskriv/2006/rundskriv-h-0206.html?id=109621>
- Laastad, B. (2014). *Forvaltningsrevisjon – kontroll eller læring, eller ja takk, begge delar?* Kommunerevisoren nr. 1/2014 - 69. årg.
- Laastad, B. (2013). «Forvaltningsrevisjon- institusjonalisert evaluering av kommunal verksemd». I Halvorsen A., E.L. Madsen og N. Jentoft (red) (2013): *Evaluering. Tradisjoner, praksis, mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lov av 15. september av 1992 nr.107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Opedal S. og H. S. Østveiten, (2000). «Full kontroll» *En studie av kontroll- og tilsynsordningene i kommuner og fylkeskommuner*. NIBR prosjektrapport 2000:10, Oslo: NIBR
- Ot.prp nr. 70 (2002-2003). *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon)*. Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 11. april 2003, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II).
- Ot.prp nr. 42 (1991-92). *Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. Tilråding fra Kommunaldepartementet av 28. februar 1992, godkjent i statsråd samme dag (Regjeringen Brundtland III).
- Reichborn-Kjennerud, R. (2013). *Does performance auditing matter? The government administration's response to the performance auditing of the Norwegian Office of the Auditor General*. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Ringkjøb H. E., J. Aars og S. I. Vabo (2008). *Lokalt folkestyre AS. Eierskap og styringsroller i kommunale selskap*. Rokkansenteret-rapport 1/2008. Bergen: Rokkansenteret
- RSK 001 – standard for forvaltningsrevisjon. URL:
http://www.nkrf.no/rsk_001_standard_for_forvaltningsrevisjon

SINTEF og PWC (2009). *Evaluering av konkurranseutsetting av kommunale revisjonstjenester, samt kravet til at kontrollutvalgene skal ha eget sekretariat*. Oslo

Vabo, s. (2009). Forskning på internkontroll, revisjon og kontrollutvalg i kommunene. Notat av 19. mars 2009 (med revisjon av 13. juli 2009). URL:
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/egenkontroll/notat_egenkontroll_090713_revidert.pdf

Willumsen, B. (2013). *Fører forvaltningsrevisjon til læring og forbedring?*
Kommunerevisoren nr 3-2013

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.no for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

This communication contains general information only, and neither Deloitte AS nor Deloitte Advokatfirma AS is, by means of this publication, rendering professional advice or services and shall not be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.