

Kommunale kontrollutvalg

Uavhengighet eller flertallsdiktatur?

av

Arild Gjertsen
Knut Martinussen

NF-rapport nr. 4/2007

ISBN-nr.: 978-82-7321-556-7

ISSN-nr.: 0805-4460

REFERANSESIDE - Rapporten kan også bestilles via nf@nforsk.no

Tittel Kommunale kontrollutvalg – uavhengighet eller flertallsdiktatur?	Offentlig tilgjengelig: Ja	NF-rapport nr.: 4/2007
	ISBN nr. 978-82-7321-556-7	ISSN 0805-4460
	Ant. sider og bilag: 76	Dato: Februar 2007
Forfattere Arild Gjertsen Knut Martinussen	Prosjektansvarlig (sign): Arild Gjertsen	
	Forskningsleder: Tone Magnussen	
Prosjekt 1058	Oppdragsgiver KRD	
	Oppdragsgivers referanse Jostein Selle	
Sammendrag Formålet med dette prosjektet har vært å medvirke til økt kunnskap om kommunale kontrollutvalgs reelle uavhengighet i forhold til de organer som skal kontrolleres. Rapportens hovedkonklusjon peker nokså entydig i retning av at kontrollutvalgenes uavhengighet ikke blir vurdert som et stort problem verken av kontrollutvalgsmedlemmene selv eller av ordførere, rådmenn og opposisjonsledere. Det er likevel ikke slik at det er fravær av utfordringer knyttet til kontrollutvalg og uavhengighet. Det finnes prinsipielle aspekter rundt ordningen men kontrollutvalg som kan drøftes, og som man bør ha et bevisst forhold til.	Emneord Kommunale kontrollutvalg Lokaldemokrati Keywords Municipal control committees Local democracy	
	Andre rapporter innenfor samme forskningsprosjekt/program ved Nordlandsforskning	Salgspris NOK 100,-

Nordlandsforskning utgir tre skriftserier, rapporter, arbeidsnotat og artikler/foredrag. Rapporter er hovedrapport for et avsluttet prosjekt, eller et avgrenset tema. Arbeidsnotat kan være foreløpige resultater fra prosjekter, statusrapporter og mindre utredninger og notat. Artikkel/foredragsserien kan inneholde foredrag, seminarpaper, artikler og innlegg som ikke er underlagt copyright rettigheter.

FORORD

Denne studien av de kommunale kontrollutvalgene er utført på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. En kontrakt mellom Nordlandsforskning og departementet har ligget til grunn for arbeidet. Kontrakten bygger på en detaljert anbudsforespørsel fra KRD og en prosjektbeskrivelse utarbeidet av Nordlandsforskning. Nordlandsforskning står imidlertid alene ansvarlig for rapportens vurderinger og konklusjoner.

Vi vil takke alle informanter som har bidratt med data til studien, og til KRD for nyttige innspill underveis.

Bodø, februar 2007

INNHOOLD

FORORD	1
SAMMENDRAG	4
SUMMARY	7
1. UAVHENGIGHETSPROBLEMET	9
1.1 INNLEDNING	9
1.2 NÆRMERE OM UAVHENGIGHET	11
1.3 PROBLEMSTILLINGER OG HYPOTESER.....	14
1.4 METODE OG PRAKTISK GJENNOMFØRING	17
2. KONTROLLUTVALGENES AKTIVITET OG FOKUS	19
2.1 UTVALGENES SAMMENSETTING	19
2.2 KONTROLLUTVALGENES AKTIVITET.....	22
2.2.1 <i>Hva bør utvalgene vektlegge – og hva vektlegges faktisk?</i>	24
2.2.2 <i>Selskapskontroll: aktivitet med økende betydning?</i>	28
2.3 KONTROLLUTVALGET OG SEKRETARIATET	30
2.4 KONTROLLUTVALGET OG ANDRE INSTANSER	32
2.5 EFFEKTEN AV KONTROLLUTVALGETS ARBEID	34
2.6 OPPFATNINGER OM UTFORDRINGER.....	37
2.7 EGENSKAPER, AKTIVITET OG FOKUS: EN OPPSUMMERING	38
3. SPØRSMÅLET OM UAVHENGIGHET	40
3.1 ASPEKTER VED UAVHENGIGHET.....	42
3.2 HVA PÅVIRKER UAVHENGIGHETEN?.....	46
3.2.1 <i>Hvem påvirker uavhengigheten?</i>	48
3.2.2 <i>Nærmere om forholdet til kommuneadministrasjonen</i>	51
3.3 PÅVIRKER UAVHENGIGHET AKTIVITETER OG EFFEKTER?.....	52
3.4 SPØRSMÅLET OM UAVHENGIGHET: EN OPPSUMMERING.....	57
4. UAVHENGIGHET: EN BEGRENSET UTFORDRING	59
4.1 RÅDMANNNSVELDE, SVAK KOMPETANSE OG PARTIPISK?	59
4.2 ET BEHOV FOR BEVISSTHET OG KONTINUERLIG FOKUS	61
4.2.1 <i>Fokus på hva?</i>	61
REFERANSER	63
VEDLEGG: SPØRRESKJEMA	64

FIGUROVERSIKT

Sammenhengen mellom variabler i studien.....	16
Sammensetting av kontrollutvalgene i undersøkelsen.....	20
Kontrollutvalgenes flertall.....	21
Vurdering av sentrale kontrollutvalgsoppgaver	25
Andel av kommuner med plan for selskapskontroll.....	30
Påstandsatteri: Forholdet mellom kontrollutvalg og sekretariat.....	32
Viktigste kontaktpunkter for kontrollutvalget.....	33
Instanser som har innflytelse på kontrollutvalgets virksomhet	34
Virkninger av kontrollutvalgets virksomhet.....	35
Gjennomslag for kontrollutvalgets synspunkter og merknader i ulike instanser....	36
Utfordringer for kontrollutvalget.....	37
Samlet vurdering av kontrollutvalgets uavhengighet	40
Påstander om kontrollutvalgenes uavhengighet	41
Aspekter ved uavhengighet.....	45
Forholdet mellom kontrollutvalg og kommuneadministrasjon	52
Variabler som påvirker aktivitetsavvik.....	54
Variabler som påvirker kontrolleffekt	56

TABELLOVERSIKT

Gjennomsnittlig antall medlemmer i kontrollutvalgene etter kommunestørrelse ..	19
Grad av ulike kompetansefelt representert i kontrollutvalget.....	22
Antall møter avholdt i kontrollutvalget i 2006 etter kommunestørrelse.....	23
Antall saker behandlet av kontrollutvalget i 2006 etter kommunestørrelse.....	23
Antall ganger ordfører innkalles til møte i kontrollutvalget.....	24
Antall ganger rådmann innkalles til møte i kontrollutvalget.....	24
Variabler som påvirker vurderingen av uavhengighet.....	46
Innflytelse på kontrollutvalgene og vurdering av uavhengighet.....	49
Uavhengighet og ”aktivitetsavvik”.....	53
Uavhengighet og effektivvurdering.....	55

SAMMENDRAG

Formålet med dette prosjektet har vært å medvirke til økt kunnskap om kommunale kontrollutvalgs reelle uavhengighet i forhold til de organer som skal kontrolleres. Vi har i denne sammenheng rettet et generelt fokus mot kontrollutvalgenes grad av uavhengighet, og spesielt vurdert hvorvidt denne er mangelfull i en slik grad at den innskrenker kontrollutvalgenes effektivitet i forhold til utøvelsen av kontroll- og tilsynsarbeidet i kommunene.

Tyngdepunktet i undersøkelsen er basert på en kvantitativ tilnærming. Vi baserer oss her på å en elektronisk/webbasert spørreskjemaundersøkelse i 150 tilfeldig utvalgte kommuner. Kontrollutvalgsmedlemmer, rådmann, ordfører og opposisjonsleder i kommunestyret har vært målgruppen for undersøkelsen. Analysene er basert på svar fra 57,5 % av respondentene (i 144 av de 150 kommunene), noe som utgjør 460 personer. Kontrollutvalgenes ledere og medlemmer utgjør nærmere halvparten av disse.

I våre undersøkelseskommuner er det like vanlig at flertallet i kontrollutvalget representerer den politiske opposisjon i kommunestyret som at det representerer posisjonen. Det ser også ut til at kommunene har etablert en praksis hvor det er vanlig at man i kontrollutvalgene finner medlemmer med enten ordfører-, varaordfører,- eller formannskaps erfaring. Når det gjelder utvalgsmedlemmenes kompetanse er den mer generelle kompetansen best representert, tett etterfulgt av økonomisk kompetanse. Juridisk kompetanse er svakest representert.

Hvis man tar utgangspunkt i hva som vurderes som viktige oppgaver for kontrollutvalgene, ser det ut til at utvalgene har et klart rådmannsfokus. Kontroll av sentraladministrasjonen er en oppgave som både betraktes som viktig og som i stor grad følges opp i praksis. Det å fungere som et ombud for kommunens befolkning og det å bidra til utvikling av nye regler og rutiner vektlegges derimot i mindre grad. Respondentenes vurdering av aktiviteten i forhold til hva kontrollutvalget faktisk vektlegger og hva som *bør* vektlegges viser imidlertid enkelte interessante avvik. Størst variasjon finner vi på spørsmålene om hvorvidt kontrollutvalget vektlegger forvaltningsrevisjon av kommunalt eide selskap og foretak.

Vi har også vurdert kontrollutvalgenes forhold til ulike instanser i kommunen. Når det gjelder forholdet mellom kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat så ser vi at kontrollutvalget i stor grad er premissleverandør for sekretariatet. Samtidig vurderer vi det slik at sekretariatet likevel har en viss innflytelse på kontrollutvalgets agendasetting, noe som kan være tegn på en slags arbeidsdeling. Når det

gjelder andre instanser innenfor kommunen så er det kommunestyret som totalt sett oppfattes som det viktigste kontaktpunktet, tett etterfulgt av ordfører, formannskap og rådmann. Når det gjelder hvordan effektene av kontrollutvalgenes arbeid vurderes, peker resultatet fra undersøkelsene relativt entydig i retning av at arbeidet har styrket kommunens egen kontroll med sin virksomhet, samt politikernes kontroll med den administrative iverksetting av politiske vedtak.

Våre data viser i stor grad at kontrollutvalgene formelt sett ikke er sammensatt som, og i praksis heller ikke fungerer som, en absolutt uavhengig instans. Det er for eksempel ikke et ekspertutvalg hvor man bevisst har rekruttert medlemmer så langt fra kommuneinstitusjonen som mulig. I denne sammenheng må det imidlertid påpekes at det aldri har vært noen intensjon at kontrollutvalgene skulle være helt uavhengige organ. For at kontrollutvalgene skal kunne gjennomføre den kontrollaktivitet de er satt til å gjøre, kreves inngående kjennskap til den kommunale institusjonen. Dette innebærer at det til enhver tid vil være visse bindinger til kommunens ulike intensjoner, noe som i praksis kan utfordre utvalgenes uavhengige status. En interessant problemstilling er derfor hvordan kontrollutvalgenes formelle strukturer og ordninger i praksis påvirker kontrollutvalgenes reelle uavhengighet.

Denne rapportens hovedkonklusjon peker nokså entydig i retning av at kontrollutvalgenes uavhengighet ikke blir vurdert som et stort problem verken av kontrollutvalgsmedlemmene selv eller av ordførere, rådmenn og opposisjonsledere. Det er likevel ikke slik at det er fravær av utfordringer knyttet til kontrollutvalg og uavhengighet. Det finnes prinsipielle aspekter rundt ordningen men kontrollutvalg som kan drøftes, og som man bør ha et bevisst forhold til.

For det første er det betimelig å sette et spørsmålstegn ved hva som egentlig representerer en ”stor” eller ”liten” utfordring når det gjelder kontrollutvalgenes uavhengighet. Selv om vår hovedkonklusjon er at kontrollutvalgenes uavhengighet bare i liten grad representerer et problem, kan svak uavhengighet likevel være en betydelig utfordring i de konkrete tilfellene hvor dette faktisk oppleves – selv om dette ser ut til å gjelde for et lite mindretall av kommuner. For det andre er det et spørsmål knyttet til hva myndighetene eventuelt kan gjøre for å ytterligere styrke kontrollutvalgenes uavhengighet, gitt at man ønsker å iverksette noen form for tiltak. For det tredje er det viktig å presisere at kontrollutvalgenes rolle som uavhengige organer nødvendigvis må ha en begrensning. ”Fullstendig uavhengighet” er åpenbart en illusjon og neppe heller en ønskelig tilstand; uten nære koblinger til kommuneorganisasjonen for øvrig vil ikke utvalgene kunne fylle sin funksjon. I så måte er det en prinsipiell avveining knyttet til hvor grensene for uavhengighet skal trekkes, og hva grensemarkørene skal bestå i.

Om kommunene gjennomgående ikke sliter med manglende uavhengighet i sine kontrollutvalg, indikerer likevel vår analyse at det kan tenkes et sammenfall av faktorer som kan bidra til å svekke utvalgenes uavhengighet. Kommuner preget av en sterk rådmann med stor innflytelse på arbeidet i kontrollutvalget, kombinert med svært partiløse utvalgsmedlemmer med lav kompetanse på å iverksette kontroll av kommunens aktiviteter eller vedtak, fremstår umiddelbart som en mindre heldig kombinasjon av faktorer. Selv om det kan diskuteres i hvilken utstrekning en slik kombinasjon av forhold vil være reell, må poenget være at dette er faktorer som den enkelte kommune må være bevisst i forhold til det å drive kontroll og ettersyn.

Mens de formelle rammebetingelsene rundt kontrollutvalgenes arbeid i form av lover og forskrifter er viktige nok, antyder vår analyse at kommunenes arbeid med å rekruttere medlemmer til kontrollutvalgene er en kritisk faktor. Ut over valgbarhetsregler og formelle krav til den enkeltes vandel er det imidlertid vanskelig å regulere dette gjennom formelle prosedyrer. Dette må langt på vei være basert på utøvelse av skjønn i den enkelte kommune.

I lokalpolitisk sammenheng er det en velkjent utfordring knyttet til sviktende engasjement og rekruttering. Dette er sannsynligvis en utfordring av mer generell karakter som også har betydning for kontrollutvalgene. Det er nettopp rekruttering av personer med god faglig kompetanse som utmerker seg som den største utfordringen for kontrollutvalgene i følge våre respondenters vurdering. Kompetente kontrollutvalgsmedlemmer bidrar til å styrke uavhengighet, men å få de til å stille opp vedtar man nødvendigvis ikke ved lov. Slik sett føyer en sentral utfordring for kontrollutvalgene seg inn i et større spørsmål om lokaldemokratiets framtidige kår.

For å sikre at kontrollutvalgene utøver sin funksjon på en tilfredsstillende og uavhengig måte, må kommunene være bevisst at kontrollutvalgene spiller en viktig rolle. Og kommunene må bidra til at kontrollutvalgene ikke blir synonymt med en "restkategori" i floraen av kommunale utvalg. Dette kan utvilsomt gjøres på ulike måter, men et viktig element vil etter vår oppfatning være å rette oppmerksomheten mot hva som er, og hva som bør være, viktige kontrollopgaver.

Tatt i betraktning at kommunesektoren over tid har vektlagt selskaps- og foretaksmodeller i sterkere grad, framstår dette som et felt der behovet for kontroll og ettersyn er viktig. Samtidig viser undersøkelsen at nettopp forvaltningsrevisjon av kommunalt eide selskaper er en oppgave som kontrollutvalgene har et rom for å forbedre innsatsen på. Dette gjør at det kan være grunn til å vie denne oppgaven økt oppmerksomhet fra kontrollutvalgenes side, ikke minst fordi problemstillinger knyttet til utvalgenes uavhengighet står sentralt.

SUMMARY

The aim of this study has been to shed light on the independence of control- and audit committees in Norwegian municipalities. Empirical data are mainly collected from an e-survey directed at committee members, mayors, chief administrative officers and leaders of the elected opposition in 150 randomly selected municipalities. The study has been financed by the Ministry of Local Government and Regional Development.

The main findings suggests that the control committees' independence is *not* regarded as a major challenge, neither by the committee members themselves, nor by mayors, administrative officers or members of the political opposition. Nevertheless, the study points towards some challenges facing the control committees, which justifies continued and, perhaps, increased awareness of the role played by these committees.

Even though lacking independence does not seem to be a major problem overall, this does not suggest that lacking independence isn't a serious challenge to the municipalities which experiences this, however few they might be. Our analysis shows that a combination of highly influential chief administrative officers and highly party loyal control committee members with a relative weak competence can potentially be conducive to problems of lacking independence.

While the legal framework regulating the activities of control committees is important enough, our analysis suggests that the recruitment of committee members is a critical factor when considering the question of independence. To a large extent this is bound to rest on the assessment of the municipalities themselves. Securing independent control committees, then, is probably dependent on not relegating control tasks to a 'residual category' of municipal committees. A continuous awareness of the importance of such tasks is more than likely needed, and is something which the ministry should consider assisting the municipalities in achieving.

Considering that Norwegian municipalities increasingly has emphasised organising municipal service provision in municipal companies, controlling and auditing such companies is one specific task that probably deserves special awareness. Our study shows that this is a task which is considered important, but still has some way to go in order to be implemented successfully. The question of independent control committees is probably of particular importance in achieving this.

The notion of ‘independence’ has its limits, nevertheless. A completely independent control committee is an obvious illusion; without close connections to the municipality organisation, the committees probably would not be able to fulfil their objective. As such, a fundamental debate arises on where the demarcation lines of independence should be drawn.

1. UAVHENGIGHETSPROBLEMET

1.1 INNLEDNING

Formålet med dette prosjektet har vært å medvirke til økt kunnskap om kommunale kontrollutvalgs reelle uavhengighet i forhold til de organer som skal kontrolleres. Vi har i denne sammenheng rettet et generelt fokus mot kontrollutvalgenes grad av uavhengighet, og spesielt vurdert hvorvidt denne er mangelfull i en slik grad at den innskrenker kontrollutvalgenes effektivitet i forhold til utøvelsen av kontroll- og tilsynsarbeidet i kommunene. I denne forbindelse har vi undersøkt både hvilke faktorer som i praksis utfordrer kontrollutvalgenes grad av uavhengighet og hvilke faktorer som eventuelt bidrar til å styrke uavhengigheten.

Det har ikke vært vår hensikt å foreta noen altomfattende evaluering av hvorvidt ordningen med kommunale kontrollutvalg fungerer i henhold til de opprinnelige intensjonene, eller hvorvidt ordningen generelt er tilstrekkelig tilpasset dagens drift av kommunene. Prosjektets hovedfokus har vært å belyse kontrollutvalgenes uavhengighet i forhold til resten av den kommunale organisasjonen, og hvordan grad av uavhengighet påvirker utvalgenes mulighet til å foreta nødvendig kontroll og tilsyn i kommunene.

Når det gjelder ordningen med kommunale kontrollutvalg så ble den etablert etter endringer av kommuneloven i 1992, og var et ledd i statens satsing for å effektivisere forvaltningen gjennom økt selvstyre til det kommunale nivået. Etableringen av kontrollutvalg kom slik sett i kjølvannet av en rekke statlige tiltak rettet mot legitimitetskrisen som oppstod i de fleste OECD-lands ulike forvaltningsnivåer utover 1980-årene. Dette handlet om svekket tillit til det offentliges muligheter til å styre en stadig større og mer kompleks offentlig sektor på en økonomisk effektiv måte, og samtidig sikre innbyggerne tjenester av høy kvalitet.

Kontrollutvalget skal etter lovens hensikt være med på å legge forholdene til rette for en styrket og oppgradert internkontroll i kommunene, og utvalget skal på vegne av kommunestyret gjennomføre overordnet og helhetlig kontroll og tilsyn med den kommunale forvaltningen. Kontrollutvalget skal for det første føre tilsyn med revisjonen. I tillegg skal det se til at organisasjonen ivaretar faglige og demokratiske krav, og krav til alminnelig rettssikkerhet under saksforberedelser og i beslutningsprosesser - både i kommunens politiske organer og i administrasjonen.

I denne sammenheng vil uavhengighet og objektivitet være en viktig betingelse for kontrollutvalgenes troverdighet. Dette innebærer en utfordring for kontrollutvalgene. På den ene siden er uavhengighet viktig for å kunne utføre kontroll- og tilsynsarbeid på en pålitelig måte. På den annen side vil en viss nærhet og samarbeid med ulike politisk/administrative organ i kommunen være viktig for å få tilgang til informasjon om de politiske og administrative beslutningsprosessene.

Kontrollutvalgenes indre dynamikk vil kunne fortelle noe om graden av uavhengighet. På den ene siden kan man tenke seg at utvalget fungerer som et enhetlig kollegium og at kontroll- og tilsynsaktivitet enten gjennomføres proaktivt i henhold til en omforent plan eller reaktivt etter oppståtte behov. På den annen side er det selvsagt også mulig å tenke seg at kontrollutvalget ikke alltid fungerer som et kollegium, men mer som en samling av enkeltmennesker hvis lojalitet er skiftende. I noen tilfeller kan det for eksempel tenkes at den partipolitiske lojaliteten er sterkere enn lojaliteten mot utvalget. I slike sammenhenger er det ikke utenkelig at et politisk mindretall i utvalget som ønsker å iverksette kontrolltiltak kan bli blokkert av et flertall som ikke ønsker det. Slik sett kan det tenkes at både politisk sammensetting og andel av utvalgsmedlemmer rekruttert utenfor kommunestyret kan ha betydning for uavhengigheten.

Trekk ved de formelle lovene og reglene rundt kontrollutvalg kan også virke både negativt og positivt på utvalgenes uavhengighet. På den ene siden trekkes det opp klare retningslinjer i forhold til rolleavklaringen mot andre instanser, som er med på å styrke uavhengigheten. På den annen side eksisterer det ordninger som i noen tilfeller kan tenkes å svekke uavhengigheten. Det har blant annet blitt hevdet at kommunestyrets mulighet til å avsette kontrollutvalget er noe som kan legge negative føringer på kontrollutvalgets arbeid.

I tillegg til dette er det også andre forhold som kan tenkes å påvirke kontrollutvalgenes uavhengighet. Dette gjelder for eksempel den kompetansemessige sammensettingen i kontrollutvalget og de ressurser som er tilgjengelige for utvalget. Ikke minst kan det tenkes at mer grunnleggende strukturelle egenskaper ved den enkelte kommune, først og fremst variasjoner i kommunestørrelse, kan spille inn på spørsmålet om uavhengighet. Nærheten mellom folkevalgte og lokalsamfunnet for øvrig fremheves gjerne som et demokratisk fortrinn i små kommuner. Men samtidig kan denne nærheten representere en utfordring; når lokalpolitiske vedtak berører ens naboer og omgangskrets – og kanskje ikke så mange andre – kan det åpne for beslutningsvegving, spesialtilpassede løsninger og habilitetsutfordringer. I den grad dette representerer en reell utfordring, er det i så fall også en utfordring for kontrollutvalgene.

1.2 NÆRMERE OM UAVHENGIGHET

Når det gjelder uavhengighet så kan denne studeres i forhold til flere dimensjoner. I den siste tids debatt rundt kontrollutvalgenes uavhengighet er det særlig den politiske uavhengigheten som trekkes fram, noe som også kommer fram i de forslagene som har blitt lansert for å styrke kontrollutvalgenes uavhengighet. I denne sammenheng har vi i prosjektet tatt høyde for å studere uavhengighet i forhold til kommunestyret og eventuelt andre politiske organer og politiske partier. I tillegg har vi også studert uavhengighet i forhold til kommunens administrasjon og revisjon.

I henhold til kommunelovens § 60 nr 1 er det kommunestyret som har det øverste kontroll- og tilsynsansvaret i kommunen. Kontrollutvalget er det organet som opptrer på vegne av kommunestyret med hensyn til kontroll og tilsyn. De kontroll- og tilsynsoppgavene som i henhold til dagens lovverk er tillagt de kommunale kontrollutvalgene, var i tidligere lover lagt til formannskapet. Samtidig var disse tillagt omfattende beslutningsmyndighet etter delegering fra kommunestyrene. I forbindelse med overføring av kontroll- og tilsynsoppgavene til kontrollutvalgene, ble det lagt stor vekt på å skille kontroll- og tilsynsansvar fra kommunenes utøvende myndighet. Målet var å etablere kontrollorgan som kunne opptre uavhengig av kommunens øvrige organer. I den grad man diskuterer kontrollutvalgenes uavhengighet, så er det i denne sammenheng i forhold til for eksempel kommunestyret, ordfører, rådmann, revisjon og eventuelt i forhold til de enkelte kontrollutvalgsmedlemmenes politiske ståsted.

Man kan si at skillet mellom kommunestyret som øverste ansvarlig, og kontrollutvalget som den utøvende kontrollinstans i seg selv er en struktur som innebærer uavhengighet. Det samme kan for eksempel sies om valgbarhetsreglene. Kontrollutvalgsmedlemmer kan ikke samtidig sitte i andre utvalg eller komiteer. Dette er også med på å styrke den strukturelle uavhengigheten til kontrollutvalgene. Selv om ordningen med kommunale kontrollutvalg kan sies å ha fått et strukturelt rammeverk som skal sikre utvalgenes uavhengighet, så er det likevel slik at det er flere hensyn som skal balanseres. I denne sammenheng er det selvsagt slik at enkelte forhold kan være med på å svekke kontrollutvalgenes uavhengighet, men også styrke uavhengigheten.

Kontrollutvalgets uavhengighet til kommunestyret er ikke absolutt all den tid det er kommunestyret som har det øverste ansvaret for kontroll- og tilsynsoppgavene i kommunen, og kontrollutvalget i praksis bare utfører oppgavene på vegne av kommunestyret. Kommunestyret kan for eksempel foreta nyvalg av kontrollutvalget dersom man ikke er fornøyd med hvordan kontrollutvalget

gjennomfører kontroll- og tilsynsoppgavene. Som øverste ansvarlige myndighet for kontroll- og tilsynsarbeidet i kommunen, er derfor denne rettigheten viktig dersom kommunestyret skal ha en reell mulighet til å gjøre sitt ansvar gjeldende. Imidlertid har det i den senere tid fra ulike hold blitt påpekt at denne rettigheten kan være med på å svekke kontrollutvalgenes uavhengighet, og dermed også kontroll- og tilsynsarbeidet i kommunene.

For det første har det blitt hevdet at kommunestyret kan avsette et kontrollutvalg som fungerer ”for godt”, og at nødvendig kontrollaktivitet på denne måten stoppes. Teoretisk sett er det selvsagt mulig at dette kan forekomme, men hvor vanlig er det at dette skjer i praksis? Har man en forestilling om at dette er noe som forekommer hyppig, så innebærer det at man i utgangspunktet har en skepsis til kommunestyrenes integritet, ved at disse mistenkes å holde uregelmessigheter skult for kontrollutvalget. Spørsmålet er om ikke dette er vanligere i andre typer styresett enn i vårt åpne og demokratiske system. Så lenge det er kommunestyret som er øverste ansvarlig for kontrolloppgavene i kommunen, så vil en slik praksis uansett slå tilbake på kommunestyret ved at man blir stilt til ansvar.

For det andre kan den rettigheten kommunestyret har til å avsette kontrollutvalget ha innvirkning på kontrollutvalgets arbeid selv om muligheten ikke benyttes. Det kan for eksempel tenkes at selve tilstedeværelsen av muligheten påvirker kontrollutvalget i deres arbeid. I debatten rundt kontrollutvalgenes uavhengighet har det for eksempel blitt hevdet at trusselen om avsettelse kontrollutvalget kan påvike kontrollutvalgenes uavhengighet i negativ retning. For eksempel ved at kontrollutvalgene kanskje unnlater å ta opp relevante saker i frykt for konflikt og etterfølgende avsettelse av utvalget. Dette er selvsagt mulig, men er det ikke like sannsynlig at kontrollutvalgene vil være interessert i å gjøre en best mulig jobb? Fungerer ikke kontrollutvalget så vil det jo av den grunn også kunne bli avsatt. I prosjektet vil vi belyse hvordan kommunestyrets mulighet til å avsette kontrollutvalget innvirker på kontrollutvalgenes uavhengighet og dermed mulighet til å gjennomføre nødvendig kontroll- og tilsynsaktivitet.

En annen faktor som kan påvirke kontrollutvalgenes uavhengighetsgrad er kontrollutvalgenes sammensetting. Her kan det tenkes at faktorer som partipolitisk tilhørighet, andel av medlemmer fra kommunestyret, faglig kompetanse etc. kan ha betydning. Når det gjelder sammensetting av kontrollutvalgene så er det kontrollutvalgsforskriften som i første rekke regulerer dette ved å sette opp noen minimumskrav. Blant annet heter det at utvalget skal ha minst tre medlemmer, at det er kommunestyret som skal foreta valget, at ordfører, varaordfører, medlem og varamedlem av formannskap og medlemmer av kommunal nemnd/utvalg med beslutningsmyndighet er utelukket fra valg til kontrollutvalget. Utover de fastsatte

minimumskravene kan kommunene etablere egne regler tilpasset den enkelte kommunes egenart.

Når det gjelder sammensettingen av kontrollutvalgene så kan for eksempel den politiske sammensettingen ha betydning for uavhengigheten. Tidligere gjennomførte studier (Hannerød og Kalvø 2000) peker på at det mest normale er en sammensetting av kontrollutvalgene som gjenspeiler maktfordelingen i kommunestyret. Et interessant spørsmål vil være hvorvidt et kontrollutvalg med flertall fra opposisjonen kan oppfattes som mer uavhengige enn kontrollutvalg hvor posisjonen har flertall. I enkelte kommuner har det vokst fram en praksis hvor den politiske posisjon sitter med flertallet i kontrollutvalget, men hvor opposisjonen har ledervervet. Et interessant spørsmål vil være hvordan dette eventuelt påvirker kontrollutvalgets uavhengighet.

I forhold til sammensetting av kontrollutvalgene så kan det også tenkes at størrelsen på utvalget har betydning for uavhengigheten. Minimumskravet som stilles opp i kontrollutvalgsforskriften er 3 medlemmer, men det kunne vært interessant å undersøke hvilken effekt større kontrollutvalg har på uavhengigheten. I Rettetaltutvalgets utredning *"Etikk, tilsyn og kontroll i kommuner og fylkeskommuner"* (1991) argumenteres det for eksempel for at kontrollutvalgene bør ha minst 5 medlemmer for å sikre at det er representativt for den politiske sammensettingen i kommunestyret. Denne utredningen argumenterer videre for at utvalget bør ha medlemmer som er respektert og som har politisk tyngde, og at kommunestyret bør være representert i utvalget for å sikre god kontrakt med dette organet.

Det interessante vil være å undersøke hvordan dette eventuelt påvirker kontrollutvalgenes uavhengige stilling. For det første bør det vurderes i hvilken grad antall representanter rekruttert fra kommunestyret har betydning for uavhengigheten. Dette innebærer at kontrollutvalgenes kompetansemessige sammensetting kan tenkes å ha betydning for uavhengigheten. På den ene siden kan man tenke seg at politisk kompetanse vil kunne utfordre uavhengigheten ved at den enkeltes lojalitet i noen saker kan være knyttet til den partipolitiske tilhørigheten. Da kan situasjoner oppstå hvor et politisk flertall i kontrollutvalget blokkerer mindretallets ønske om å gjennomføre påkrevd kontroll- og tilsynsaktivitet. På den annen side kan man tenke seg at faglig profesjonell kompetanse, for eksempel juridisk, økonomisk etc., kan virke positivt på utvalgenes uavhengighet ved at den enkeltes lojalitet i sterkere grad knyttes til faglige profesjonelle standarder enn til partipolitiske ståsteder. Dette er eksempler på forhold som prosjektet vil ta opp til diskusjon når utvalgenes uavhengige rolle skal undersøkes.

1.3 PROBLEMSTILLINGER OG HYPOTESER

Vi har sett at formålet med ordningen med kommunale kontrollutvalg er å føre tilsyn med at kommunenes virksomhet foregår under lovlige former. Samtidig har vi sett at dette er en virksomhet som i stor grad forutsetter at kontrollutvalgene ikke bare i praksis opptrer på en uavhengig og objektiv måte, men også at man utad oppfattes som en legitim og objektiv kontrollinstans. I denne sammenheng eksisterer det faktorer som både kan begrense utvalgenes mulighet til å opptre uavhengig, slik at kontroll- og tilsynsarbeidet blir skadelidende, og faktorer som øke uavhengigheten. Dette er forhold som prosjektet har belyst, og hovedproblemstillingen vi har jobbet ut fra kan knyttes til følgende to hovedspørsmål:

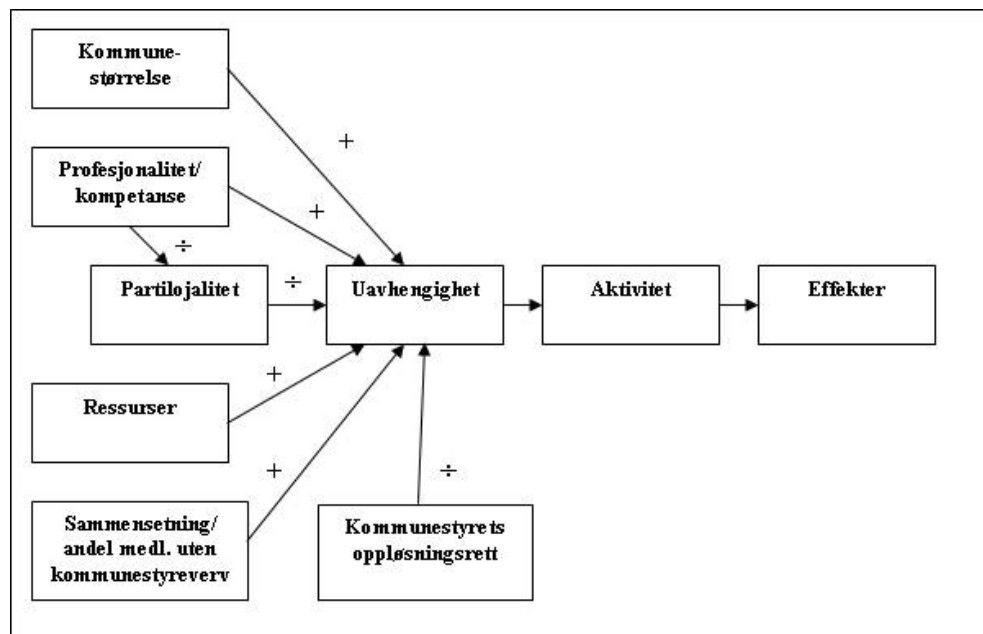
1. Hvilken stilling har de kommunale kontrollutvalgene når det gjelder uavhengighet i forhold til de instanser som skal kontrolleres?

- Opptrer kontrollutvalgene først og fremst som selvstendige og nøytrale kontrollorgan upåvirket av politiske skillelinjer, eller er det slik at det eksisterer relativt sterke bånd mellom kontrollutvalgene og det partipolitiske miljøet?
- Hvor ligger det enkelte kontrollutvalgsmedlemmets lojalitet? Er lojaliteten til eget parti relativt sterk, eller legger man bort sin partipolitiske tilhørighet i kontrollutvalget? Hvordan innvirker eventuelt faktorer som dette på den funksjonen kontrollutvalgene er ment å fylle?
- I hvor stor grad hemmes kontrollutvalgenes muligheter til å ta opp saker av at et mindretall i utvalgene blokkeres av flertallet?
- Hvordan initieres kontrollaktivitet? Er man reaktiv eller proaktiv?
- Hvilken betydning har eksistensen av kommunestyrets mulighet til å foreta nyvalg av kontrollutvalg hatt for utvalgenes arbeid? Har man for eksempel av taktiske grunner unnlatt å iverksette kontrolltiltak nettopp for å forhindre konflikt og etterfølgende avsettelse av kontrollutvalget?

2. Hvilke faktorer er det som først og fremst hemmer uavhengigheten til kontrollutvalgene, og hvilke faktorer er det som fremmer kontrollutvalgenes uavhengige stilling?

- Hvilken innvirkning har kontrollutvalgenes sammensetting på uavhengigheten? Kan kontrollutvalg der opposisjonen har lederverv eller flertall oppfattes som mer uavhengig enn om man ikke har dette?
- Opptrer kontrollutvalget først og fremst som et kollegium, eller splittes man langs politiske skillelinjer når mulige kontrolltiltak diskuteres? Hvilken innvirkning på uavhengigheten har andelen medlemmer som er rekruttert utenfor kommunestyret?
- Hva betyr den kompetansemessige sammensettingen av kontrollutvalget for uavhengigheten? Er det slik at graden av politisk erfaring og kompetanse svekker uavhengigheten, mens for eksempel faglig profesjonell utdanning/-kompetanse styrker uavhengigheten ved at lojalitet i større grad plasseres på faglige og uavhengige standarder? Kan faglig kompetanse tenkes ha betydning for omfanget av aktiviteten og hva man faktisk velger å gjøre i kontrollutvalgene?
- Hva har kommunestørrelse å si for kontrollutvalgenes uavhengighet?
- Hvilken virkning har kontrollutvalgets tilgjengelige ressurser på uavhengigheten?
- Hvilken betydning har kontrollutvalgets størrelse?

Følgende modell gir en skjematisk oversikt over hvordan vi tenker oss sammenhengen mellom de viktigste variablene i denne studien:



Figur 1: Sammenhengen mellom variabler i studien.

Sammenhengen mellom variablene i figuren over antyder en del utgangshypoteser som undersøkelsen må etterprøve empirisk. Med utgangspunkt i den foregående redegjørelsen antar vi at det vil være en positiv sammenheng mellom kommune-størrelse og kontrollutvalgenes uavhengighet, i den forstand at større kommuner muliggjør større grad av uavhengighet. Avstanden mellom kontrollutvalg og de vedtak, beslutninger eller aktiviteter som utvalget skal kontrollere må antas å øke med kommunestørrelse. Sammenhengen behøver riktignok ikke være entydig. For eksempel er det rimelig å anta at større kommuner har en større "kontrollagenda" som en konsekvens av at kommunen generelt har et større aktivitetsvolum, er involvert på eiersiden i flere foretak, etc. Dette kan i seg selv bidra til å reise spørsmål om utvalgenes uavhengighet, og således modifisere bildet av en svakere uavhengighetsproblematikk i store kommuner. Uansett er dette et empirisk spørsmål som undersøkelsen tar sikte på å kaste lys over.

Som nevnt antar vi også at det er en positiv sammenheng mellom kompetanse, graden av profesjonalitet eller profesjonstilknytning i kontrollutvalgene og utvalgenes uavhengighet. Hypotesen her vil være at internaliserte profesjonsstandarder på spesifikke fagfelt, det være seg jus, økonomi, revisjon osv., vil fungere som en buffer mot eventuelle lojalitetsbindinger til en spesifikk

partiagenda – som i seg selv antas å ha en negativ påvirkning på utvalgenes uavhengighet.

Ressursene som er tilgjengelig for kontrollutvalgene antas også å være positivt korrelert med utvalgenes uavhengighet; jo flere tilgjengelige ressurser desto større vil mulighetene til å operere autonomt være. Likeledes antas sammensetningen av kontrollutvalget – både hvor stor andel av utvalgets medlemmer som ikke er direkte knyttet til kommunestyret, og hvordan fordelingen mellom posisjon og opposisjonen i kommunestyret gjenspeiles i kontrollutvalget – antas å påvirke uavhengigheten. Hypotesen vil her være at flere medlemmer uten sete i kommunestyret og en sterk representasjon av den politiske opposisjonen bidrar til sterkere grad av uavhengighet. Sist men ikke minst antar vi som et utgangspunkt at det er en negativ sammenheng mellom kommunestyrets rett til å oppløse kontrollutvalget og utvalgets uavhengighet, i den grad kontrollaktiviteten påvirkes av ”antesiperte” reaksjoner vis a vis kommunestyrets tilfredshet med utvalget.

Undersøkelsen sikter mot å både etterprøve holdbarheten til disse hypotesene, og søker å kaste lys over hvilke variabler og sammenhenger som eventuelt betyr mer enn andre for kontrollutvalgenes uavhengighet.

1.4 METODE OG PRAKTISK GJENNOMFØRING

Tyngdepunktet i undersøkelsen er basert på en kvantitativ tilnærming. Vi baserer oss her på å en elektronisk/webbasert spørreskjemaundersøkelse i 150 tilfeldig utvalgte kommuner. Kontrollutvalgsmedlemmer, rådmann, ordfører og opposisjonsleder i kommunestyret har vært målgruppen for undersøkelsen. Det er gjort et såkalt stratifisert utvalg av kommuner, hvor vi sikrer representativitet i forhold til befolkningsstørrelse innenfor gruppene små, mellomstore og store kommuner. Spørreskjemaet følger langt på vei malen fra en tidligere studie av kontrollutvalgene (Opedal og Østtveiten 2000), men er modifisert og supplert med et særskilt fokus på spørsmålet om uavhengighet.¹ Analysene er basert på svar fra 57,5 % av respondentene, noe som utgjør 460 personer. Vi har svar fra til sammen 144 av de 150 utvalgte kommunene. Kontrollutvalgenes ledere og medlemmer utgjør nærmere halvparten av disse.

Prosjektet tar i tillegg bruk av en kvalitativ tilnærming ved hjelp av dybdeintervjuer av kontrollutvalg i 6 utvalgte kommuner. Denne delen av undersøkelsen tar utgangspunkt i et prosjekt som Nordlandsforskning har gjennomført på oppdrag for

¹ Jf. spørreskjema i vedlegget.

KS. Dette prosjektet handler om styring og kontroll av kommunalt eide selskap og foretak, hvor blant annet dybdeintervju med lederen av kontrollutvalgene inngår i undersøkelsen. Denne undersøkelsen av kontrollutvalgene er noe utvidet og tilpasset KRDs tilbudsforespørsel. Dette har vi gjort ved å inkludere alle kontrollutvalgsmedlemmene i de aktuelle kommunene i listen over respondenter som skal intervjues. Av kapasitets-, tids- og kostnadmessige hensyn har det ikke vært rom for å velge andre kommuner enn de vi allerede har data fra. Kommunene er Bodø, Steinkjer, Bergen, Hamar, Asker og Tønsberg. Totalt representerer det omkring 20 intervjuer av kontrollutvalgsmedlemmer.

2. KONTROLLUTVALGENES AKTIVITET OG FOKUS

For å kunne gi en vurdering av kontrollutvalgenes uavhengighet vil det være nødvendig å innledningsvis se nærmere på kontrollutvalgenes sammensetting, aktivitet og fokus. Det vil i denne sammenheng også være viktig å klargjøre hva som er kontrollutvalgenes viktigste kontaktpunkter, samt hva som er effekten av kontrollutvalgenes arbeid. Dette vil fungere som viktig bakgrunnsinformasjon i forhold til enkelte av de variablene som kan tenkes å påvirke kontrollutvalgenes uavhengighet, og som vi vil komme nærmere tilbake til i kapittel 3.

2.1 UTVALGENES SAMMENSETTING

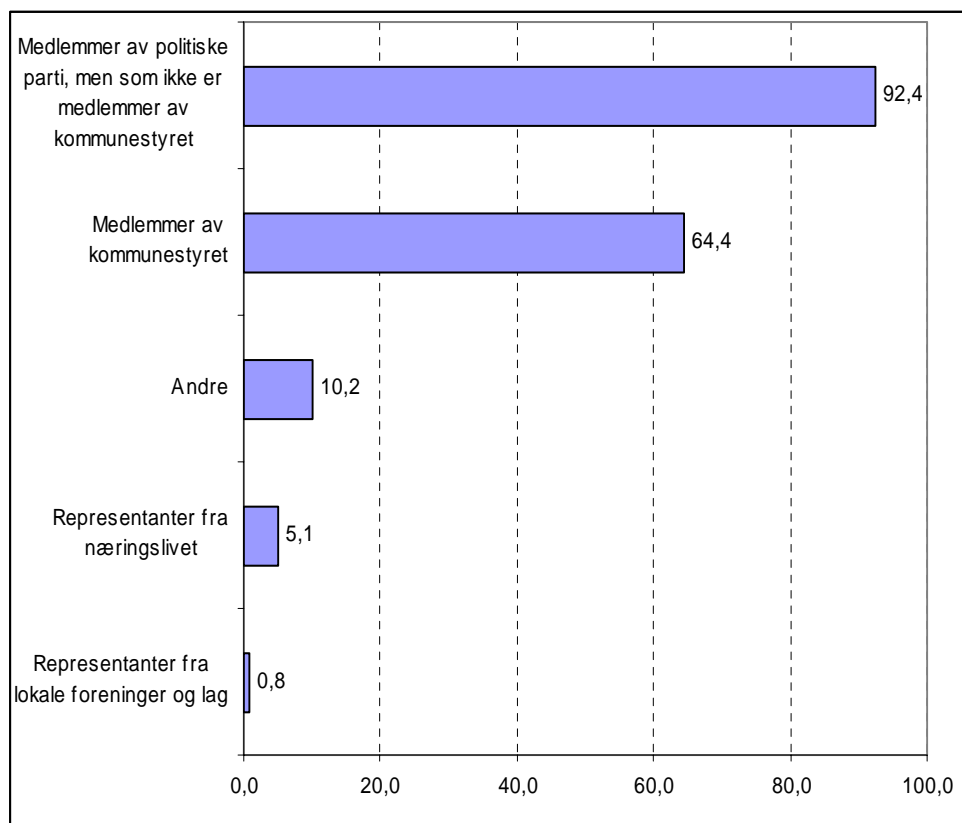
I den analytiske modellen foran antas det at størrelse på kontrollutvalgene og andelen utvalgsmedlemmer fra kommunestyret kan ha betydning for spørsmålet om uavhengighet. Av tabellen nedenfor ser vi at gjennomsnittlig antall medlemmer i kontrollutvalgene er 4,2. Det er samtidig slik at store kommuner gjennomgående har noe flere medlemmer i kontrollutvalgene enn det som er tilfelle i små- og mellomstore kommuner. Samme tendensen ser vi når det gjelder antall kontrollutvalgsmedlemmer som kommer fra kommunestyret. Gjennomsnittet er 1,1. Samtidig er gjennomsnittet noe lavere for små kommuner og noe høyere for store kommuner.

Tabell 1: Gjennomsnittlig antall medlemmer i kontrollutvalgene etter kommunestørrelse

	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner	Totalt
Gjennomsnittlig antall medlemmer	3,7	3,9	4,9	4,2
Gjennomsnittlig antall medlemmer fra kommunestyret	0,9	1,1	1,4	1,1
N	42	37	36	115²

² Vi har deskriptive data om kontrollutvalgene fra 118 kommuner. Totalt sett har vi data fra 144 av de 150 kommunene i utvalget.

Undersøkelsen viser også at medlemmer av kontrollutvalget som ikke er medlemmer av kommunestyret, er likevel i stor grad medlemmer av politiske parti (92,4 %). Det er kun i mindre enn 8 % (av de 118) kommunene at kontrollutvalgsmedlemmer som ikke er medlemmer av kommunestyret heller ikke er medlem av noe politisk parti. Av figuren nedenfor ser vi også at det i 64 % av kommunene er kommunestyrerepresentanter representert i kontrollutvalget. Det er altså en rimelig stor andel kommuner (35,6 %) som ikke har representanter fra kommunestyret i kontrollutvalget. I henhold til kommuneloven vil det fra 1. november 2007 være et krav om at minst ett av kontrollutvalgsmedlemmene skal være medlem av kommunestyret.

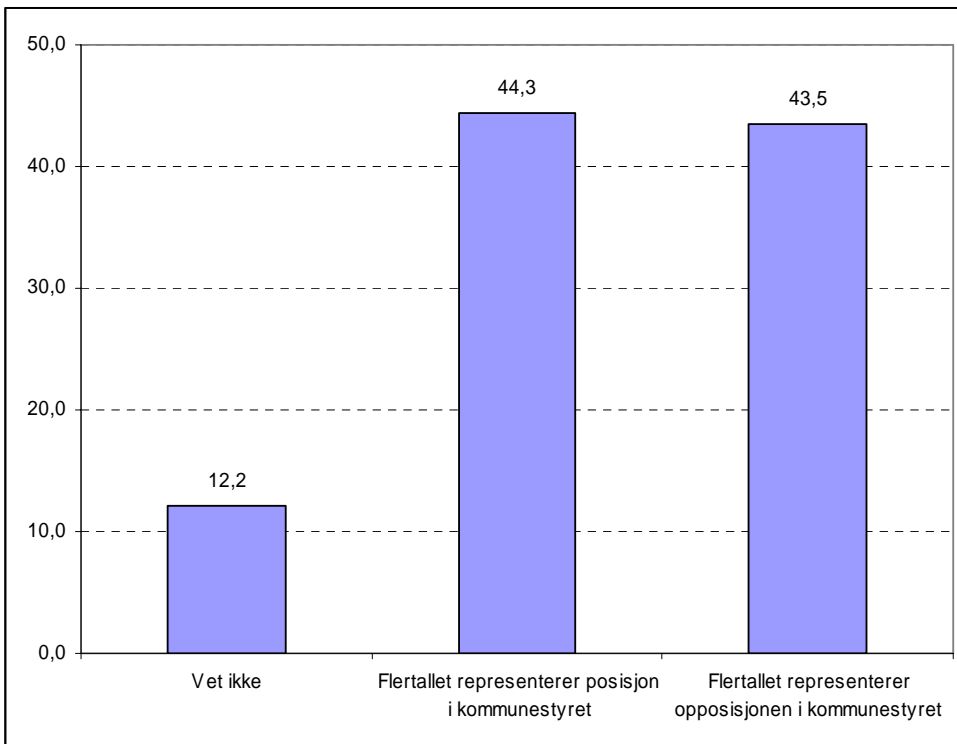


Figur 2: Sammensetting av kontrollutvalgene i undersøkelsen. Prosent. N=118.

Det er for øvrig ganske vanlig at man i kontrollutvalgene finner medlemmer med enten ordfører-, varaordfører-, eller formannskaps erfaring. Dette er vanlig praksis i

noe over 60 % av kommunene, mens litt over 30 % av kommunene svarer at de ikke har medlemmer med ordfører-, varaordfører-, eller formannskaperfaring.

Når det gjelder spørsmålet om kontrollutvalgenes uavhengighet er det som nevnt interessant å studere sammensettingen av utvalgene i forhold til om flertallet representerer posisjon eller opposisjon i kommunestyret. I vårt utvalg av kommuner er det omtrent like vanlig at flertallet i kontrollutvalget representerer posisjon i kommunestyret som det er at kontrollutvalget representerer opposisjonen. Figuren nedenfor illustrerer dette. Som det fremgår av figuren er det faktisk over 12 % av respondentene som er usikker eller ikke vet om flertallet representerer posisjon eller opposisjon i kommunestyret. Man skal åpenbart være forsiktig med å tillegge dette forholdet noen spesiell vekt. Men det *kan* antyde at kontrollutvalgets relasjon til kommunestyrets flertall er et prinsipielt spørsmål som i liten grad har vært gjenstand for diskusjon i en del tilfeller. I alle fall synes det å være en viss uklarhet om dette.



Figur 3: Kontrollutvalgenes flertall. Prosent. N=115.

Når det gjelder den kompetansemessige sammensettingen av kontrollutvalgene, viser undersøkelsen at det er *administrativ* kompetanse som er sterkest representert blant kontrollutvalgsmedlemmene, tett etterfulgt av *bedriftsøkonomisk* kompetanse og *kommunaløkonomisk* kompetanse. *Juridisk* kompetanse er svakest representert. Dette framgår av følgende tabell:

Tabell 2: Grad av ulike kompetansefelt representert i kontrollutvalget. Prosent.

	Kommunal- økonomisk kompetanse	Bedrifts- økonomisk kompetanse	Juridisk kompetanse	Administrativ kompetanse (organisasjon og ledelse)
Vet ikke	2,6	1,8	2,7	1,3
Stor grad	19,7	20,4	5,8	27,9
Nokså stor grad	49,3	58,0	17,0	60,3
Nokså liten grad	20,5	14,2	41,3	6,6
Liten grad	7,9	5,8	33,2	3,9
Gjennomsnittscore ³	2,1	2,0	2,9	1,8
Standardavvik	0,974	0,859	1,080	0,770
Totalt	100 (N=229)	100 (N=226)	100 (N=223)	100 (N=229)

Hva ”administrativ kompetanse” omfatter kan være problematisk å tolke. Det er imidlertid nærliggende å oppfatte det som en samlebetegnelse for mange ulike typer kompetanse som de aller fleste kan puttes inn i. Derfor er det kanskje ikke så overraskende at det er denne som scorer høyest. Generelt sett må man vel kunne si at kontrollutvalgene er godt representert med relevante kompetansefelt på økonomi, mens juridisk kompetanse altså ser ut til å stå noe svakere.

2.2 KONTROLLUTVALGENES AKTIVITET

Når det gjelder aktiviteten i kontrollutvalgene så kan denne måles på ulike måter. Når det gjelder antall møter som gjennomføres og antall saker som behandles så er det ingen overraskelse at det eksisterer forskjeller mellom store og små kommuner i undersøkelsen; flest møter avholdes i de større kommunene:

³ Score på en skala fra 1-4 , der 1 angir stor grad og 4 liten grad.

Tabell 3: Antall møter avholdt i kontrollutvalget i 2006 etter kommunestørrelse. Prosent. P<0,1.

	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner	Totalt
Mangler data	-	-	2,8	0,9
1-2 møter	2,4	2,6	-	1,7
3-4 møter	59,5	20,5	8,3	30,8
5-6 møter	35,7	59,0	44,4	46,2
7-10 møter	2,4	15,4	30,6	15,4
Over 10 møter	-	2,6	13,9	5,1
Totalt	100 (N=42)	100 (N=39)	100 (N=36)	100 (N=117)

Det samme bildet gjelder antallet saker som ble behandlet i 2006 av kontrollutvalget. Jo større kommunen er, jo flere saker ble behandlet:

Tabell 4: Antall saker behandlet av kontrollutvalget i 2006 etter kommunestørrelse. Prosent. P<0,1.

	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner	Totalt
Mangler data	-	5,1	5,7	3,4
1-10 saker	16,7	12,8	5,7	12,1
11-20 saker	57,1	23,1	11,4	31,9
21-30 saker	21,4	33,3	28,6	27,6
Over 30 saker	4,8	25,6	48,6	25,0
Totalt	100 (N=42)	100 (N=39)	100 (N=36)	100 (N=116)

Et annet aktivitetsmål kan være i hvilken grad henholdsvis ordfører og rådmann involveres i kontrollutvalgsmøtene. Tabellen nedenfor viser vel at det til en viss grad forekommer at ordfører innkalles til møte i kontrollutvalget. Avhengig av hvordan man tolker tabellen så kan det synes som det mest vanlige er at ordfører innkalles til møte i kontrollutvalget 1-2 ganger i året (44,6 % av kommunene). I denne sammenheng er det ingen statistisk signifikant variasjon i forhold til kommunestørrelse; ordfører innkalles i praksis like ofte til møter med kontrollutvalget i små kommuner som i store kommuner. Ser vi dette i sammenheng med hvor mange kontrollutvalgsmøter som faktisk er avholdt i 2006, så kan det virke som ordfører er tilstede på en større prosentandel møter i små kommuner enn i større kommuner.

Tabell 5: Antall ganger ordfører innkalles til møte i kontrollutvalget. Prosent.

	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner	Totalt
Aldri	12,2	16,2	17,6	15,2
1-2 ganger i året	41,5	35,1	58,8	44,6
3-5 ganger i året	34,1	27,0	8,8	24,1
Flere enn 6 ganger i året	12,2	21,6	14,7	16,1
Totalt	100 (N=41)	100 (N=37)	100 (N=34)	100 (N=112)

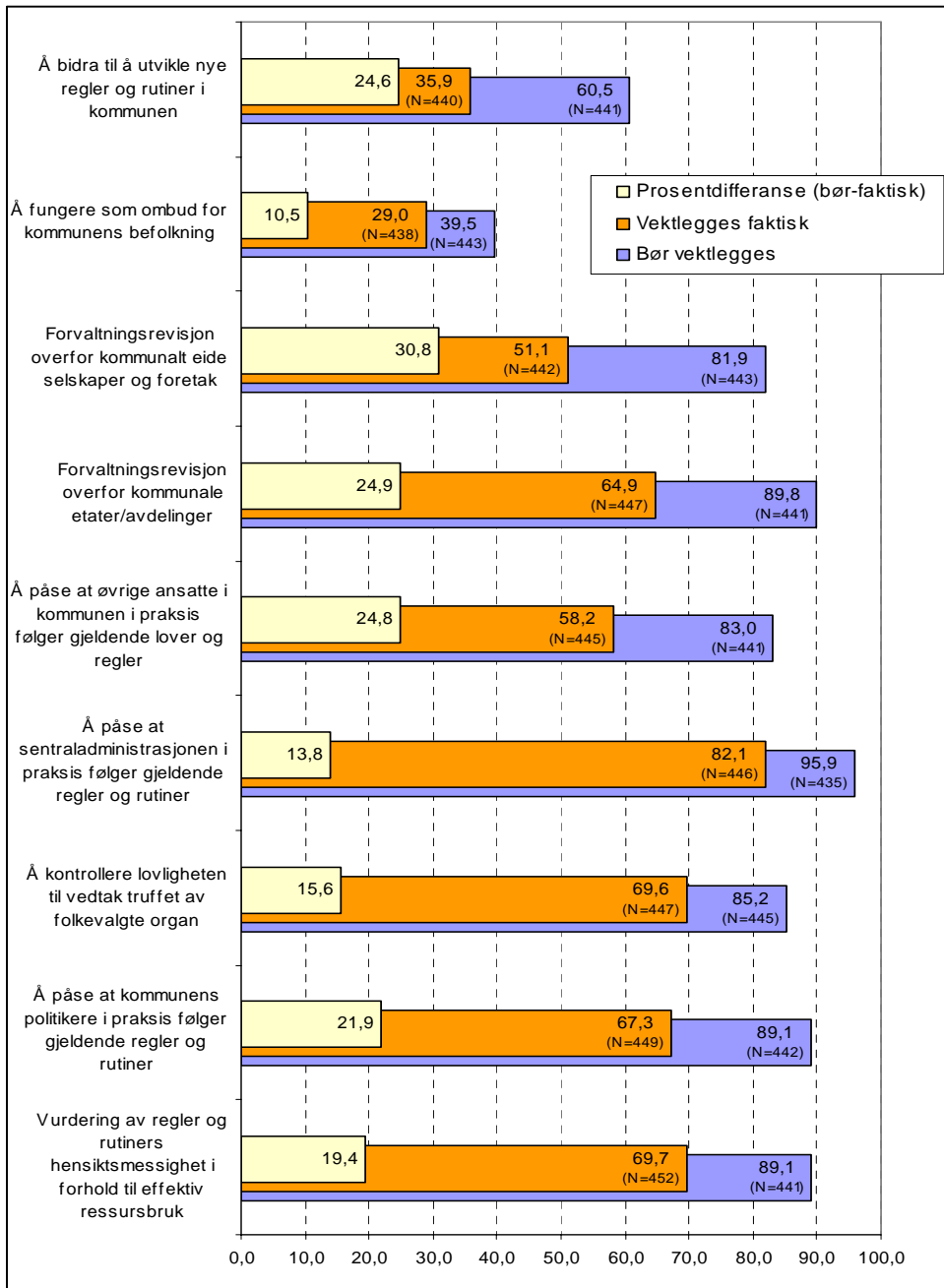
Når det gjelder spørsmålet om hvor mange ganger rådmannen innkalles til møte i kontrollutvalget, så finner vi samme mønster som for innkalling av ordfører. Heller ikke når det gjelder dette spørsmålet synes kommunestørrelse å ha betydning:

Tabell 6: Antall ganger rådmann innkalles til møte i kontrollutvalget. Prosent.

	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner	Totalt
Aldri	5,0	5,4	-	3,6
1-2 ganger i året	42,5	40,5	54,3	45,5
3-5 ganger i året	42,5	37,8	31,4	37,5
Flere enn 6 ganger i året	10,0	16,2	14,3	13,4
Totalt	100 (N=40)	100 (N=37)	100 (N=35)	100 (N=112)

2.2.1 Hva bør utvalgene vektlegge – og hva vektlegges faktisk?

Respondentene i undersøkelsen ble bedt om å vurdere kontrollutvalgets aktivitet både i forhold til hva de faktisk vektlegger, men også i forhold til hva de burde vektlegge. Figuren nedenfor viser hvordan aktiviteten vurderes på sentrale kontrollrelaterte oppgaver:



Figur 4: Vurdering av sentrale kontrollutvalgsoppgaver (Andel som svarer i stor eller nokså stor grad). Prosent.

Når det gjelder kontrollutvalgets bidrag til å utvikle nye regler og rutiner i kommunen, ser vi at det er en rimelig stor prosentvis forskjell (24,6 %) mellom hva som faktisk gjøres og hva kontrollutvalgsmedlemmene mener bør gjøres. Om lag 36 % mener at dette er noe som i en stor eller nokså stor grad faktisk vektlegges av kontrollutvalgene, mens omtrent 60 % svarer at dette er noe som i stor eller nokså stor grad bør vektlegges. I vurderingen av sin egen aktivitet så mener altså kontrollutvalgsmedlemmene at kontrollutvalget i sterkere grad bør vektlegge det å bidra til utvikling av nye regler og rutiner i kommunen.

Det er relativt liten variasjon mellom vurderingen av om kontrollutvalgets funksjon som ombud for kommunens befolkning bør vektlegges og i hvor stor grad det faktisk vektlegges. Slik sett kan man si at kontrollutvalgene er av den oppfatning at denne oppgaven er noe som blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte. Samtidig er ikke dette en oppgave som vurderes som særlig viktig, relativt sett. I underkant av 40 % av respondentene mener dette er en oppgave som kontrollutvalget bør vektlegge.

Det er på spørsmålet om forvaltningsrevisjon av kommunalt eide selskaper eller foretak at vi finner den største variasjonen (30,8 %) mellom hva som faktisk vektlegges og hva kontrollutvalgsmedlemmene mener bør vektlegges. 51,1 % av kontrollutvalgsmedlemmene mener at forvaltningsrevisjon av kommunale selskap og foretak er noe som i stor eller nokså stor grad faktisk blir vektlagt, mens 81,2 % mener det bør vektlegges. Det er slik sett tydelig at kontrollutvalgsmedlemmene er bevisst utfordringene knyttet kontroll av fristilte selskaper, men at man likevel ikke klarer å følge opp med forvaltningsrevisjon i den grad man burde.

Vi finner samme tendensen med hensyn til forvaltningsrevisjon av kommunale etater og avdelinger, og det er et relativt stort sprik (24,9 %) mellom hva kontrollutvalget faktisk gjør og hva man mener man bør gjøre. Forskjellen er likevel ikke fullt så stor som når det gjelder forvaltningsrevisjon av fristilte kommunale selskap. Tross alt er jo kommunale etater lettere tilgjengelige, og det finnes ikke lover som hindrer innsyn slik tilfellet er for selskapslovgivningen. Når det gjelder vurdering av regler og rutiners *hensiktsmessighet i forhold til effektiv ressursbruk* er det også en viss forskjell (19,4 %) mellom hva respondentene mener faktisk blir vektlagt og hva som bør vektlegges. 69,7 % svarer at dette er noe som vektlegges i enten stor eller nokså stor grad, mens 89,1 % mener at dette er noe som bør vektlegges i enten stor eller nokså stor grad.

Å påse at sentraladministrasjonen i praksis følger gjeldende lover og regler er den oppgaven som klart ser ut til å prioriteres høyest; i underkant av 96 % svarer at dette er noe som i stor eller nokså stor grad bør vektlegges. På dette spørsmålet er

det også minst avvik (13,8 %) mellom hva kontrollutvalgsmedlemmene mener faktisk vektlegges og hva som bør vektlegges. Å påse at *øvrige* ansatte i kommunen følger gjeldende lover og regler scorer derimot noe lavere i vurderingen av hva kontrollutvalgene bør gjøre; 83 % svarer i stor eller nokså stor grad at dette er noe som bør vektlegges. På dette spørsmålet er det imidlertid relativt stor variasjon mellom hva kontrollutvalget svarer at de faktisk gjør og hva de burde gjøre (24,8). Det er 58,2 % som svarer at kontrollutvalget i stor eller nokså stor grad faktisk vektlegger dette.

Når det gjelder å påse at kommunens *politikere* i praksis følger gjeldende regler og rutiner er det også en viss forskjell (21,9 %) mellom hva medlemmene av kontrollutvalget mener faktisk vektlegges og hva som bør vektlegges. 67,3 % mener at dette er en aktivitet som i stor eller nokså stor grad blir vektlagt, mens det er 89,1 % som svarer at dette er noe som i stor eller nokså stor grad bør vektlegges. Videre må kontroll av *lovligheten* til vedtak truffet av folkevalgte organ åpenbart betraktes som et kjerneområde i kontrollutvalgenes virksomhet. I så måte er det ikke spesielt stor forskjell (15,6 %) mellom hva man mener faktisk vektlegges og hvor sterkt man mener det bør vektlegges. 69,6 % svarer at dette er noe som faktisk vektlegges i enten stor eller nokså stor grad, mens 85,2 % svarer at dette er noe som i stor eller nokså stor grad bør kontrolleres. At legalitetskontroll av fattede vedtak vurderes som en sentral oppgave er i seg selv ingen overraskelse, men det er et forhold som er interessant sett i lys av at kontrollutvalgene scorer relativt lavt på juridisk kompetanse.

Som vi har sett så er det altså variasjon på alle spørsmålene i forhold til hva kontrollutvalgsmedlemmene mener bør vektlegges og hva som faktisk vektlegges i kontrollutvalgenes aktivitet. Nå er det selvsagt ikke slik at variasjonen er like stor på alle spørsmål. Størst variasjon (30,8 prosentpoeng) finner vi som nevnt på spørsmålet om hvorvidt kontrollutvalget vektlegger forvaltningsrevisjon av kommunalt eide selskap og foretak. Minst variasjon (10,5 prosentpoeng) er det på spørsmålet om hvorvidt kontrollutvalget fungerer som ombud for kommunens befolkning. Gjennomsnittlig variasjon for alle spørsmålene mellom hva som bør vektlegges og hva som faktisk vektlegges, er 20,7 prosentpoeng.

Generelt sett er det vel ikke uventet at det er en viss variasjon mellom hva man mener bør vektlegges og hva som i praksis blir vektlagt. Dersom "bør" tolkes som en ønsket idealtilstand så vil det være naturlig at det er variasjon i forhold til hva som gjøres i praksis.

2.2.2 Selskapskontroll: aktivitet med økende betydning?

I henhold til kommunelovens § 60 nr 1 er det kommunestyret som har det øverste kontroll- og tilsynsansvaret i kommunen, mens kontrollutvalget er det organet som opptrer på vegne av kommunestyret med hensyn til kontroll og tilsyn. De kontroll- og tilsynsoppgavene som i henhold til dagens lovverk er tillagt de kommunale kontrollutvalgene, var i tidligere lover lagt til formannskapet. Samtidig var disse tillagt omfattende beslutningsmyndighet etter delegering fra kommunestyrene. I forbindelse med overføring av kontroll- og tilsynsoppgavene til kontrollutvalgene, ble det lagt stor vekt på å skille kontroll- og tilsynsansvar fra kommunenes utøvende myndighet. Målet var å etablere kontrollorgan som kunne opptre uavhengig av kommunens øvrige organer.

Utviklingen i retningen av at flere kommuner ønsker å fristille deler av sin virksomhet gjennom etablering av selskap og foretak stiller ikke bare krav i forhold til eiermessig styring, men innebærer også særlige utfordringer i forhold til kontroll og tilsyn med de fristilte organene. I dette underkapittelet skal vi se nærmere på hvordan kommunene i praksis håndterer disse utfordringene.

I forbindelse med revidering av kommuneloven kom det et nytt kapittel med virkning fra juli 2004 med endrede bestemmelser for tilsyn, kontroll og revisjon i kommuner og fylkeskommuner. Fra samme tidspunkt ble det også etablert to nye forskrifter. Dette var forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner samt forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner.

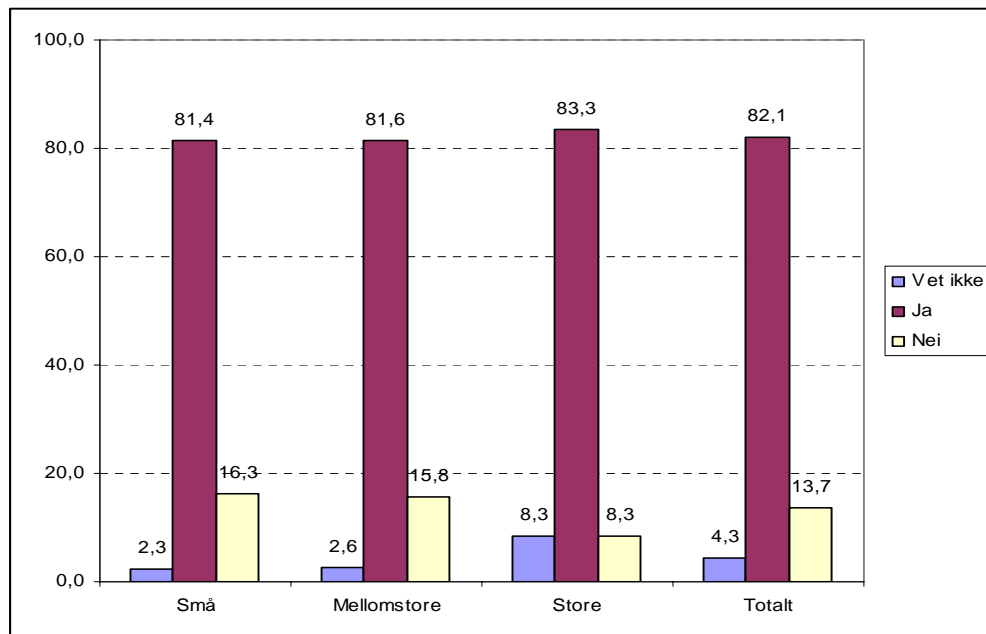
Dette innebar at kontrollutvalget fikk et selvstendig ansvar for å påse at det blir gjennomført selskapskontroll. Blant annet fremgår det av forskriftens § 13 at det skal utarbeides en egen plan for gjennomføring av selskapskontroll minst en gang i valgperioden og senest innen året etter at kommunestyret er konstituert. På grunn av at loven ble iverksatt fra juli 2004, gjelder overgangsregler slik de er definert i forskriftens § 22. Her går det fram at i inneværende valgperiode (2003-2007) skal plan for selskapskontroll være utarbeidet innen 31/12 2005. Planen skal vedtas av kommunestyret, som kan delegerer til kontrollutvalget å foreta nødvendige endringer i løpet av planperioden.

I kommentarene som kommunal- og regionaldepartementet har gitt til kontrollutvalgsforskriften legger man til grunn at selskapskontrollen består av to komponenter. Det er for det første det som defineres som en eierskapskontroll, og for det andre en forvaltningsrevisjon slik den defineres i revisjonsforskriftens kapittel 3. Departementet poengterer i denne sammenheng at eierskapskontrollen er en obligatorisk del av selskapskontrollen, mens forvaltningsrevisjon er frivillig. Vi har tidligere poengtert at både loven og forskriften er generelt utformet, og

etterlater et visst tolkingsrom for kommunene når de skal etablere en plan for selskapskontroll. Heller ikke i kommentarene som departementet har gitt til loven/forskriften blir det gitt noen klare føringer i forhold til hvordan den obligatorisk eierkontrollen skal gjennomføres. Det blir imidlertid gitt noen generelle betraktninger hvor man for eksempel trekker fram at det som inngår i eierkontrollen er ”*de undersøkelser m.m. som den som utfører kontrollen anser nødvendig for å kunne gi en kvalifisert vurdering av forvaltningen av eierinteressene.*” Videre sier man at kontrollen normalt vil dreie seg om å kontrollere at den som forvalter kommunens/fylkeskommunens eierskap utøver myndigheten på den måte som er fastsatt i angjeldende virksomhetslov, for eksempel aksjeloven. Det omfatter også en vurdering av om den som utøver eierinteressene gjør dette i samsvar med eierens vedtak og forutsetninger for forvaltningen av eierinteressene.

Vi har i andre sammenhenger påpekt at det varierer både i forhold til hvor langt man har kommet i prosessen med å formulere en plan for selskapskontroll slik loven foreskriver og i forhold til hva som er innholdet i den kontrollaktivitet som gjennomføres eller planlegges gjennomført (Gjertsen og Martinussen 2006).

Med utgangspunkt i dette har vi undersøkt i hvilken grad kommunene har initiert et planmessig arbeid med selskapskontroll. Av figuren nedenfor går det fram at de fleste kommunene har en plan for selskapskontroll. Det er ingen signifikante forskjeller i forhold til kommunestørrelse. Disse planene er også i stor grad vedtatt politisk. Det er heller ikke her noen statistisk signifikant forskjell i forhold til kommunestørrelse, men av vi ser likevel at det er en tendens til at små kommuner i noe mindre grad har planer for selskapskontroll som er politisk vedtatt.



Figur 5: Andel av kommuner med plan for selskapskontroll. Prosent. N=117.

2.3 KONTROLLUTVALGET OG SEKRETARIATET

Fram til 2005 var det vanlig at kommunerevisjon utførte sekretæroppgaver for kontrollutvalgene i kommunene. Etter at forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner ble endret med virkning fra januar 2005, kan sekretærfunksjonen ikke lenger ivaretas av kommunerevisjon. Sekretariatsfunksjonen kan heller ikke legges til kommunens administrasjon. En alminnelig ordning er i dag at sekretærfunksjonen ivaretas enten av en egen særskilt ansatt sekretær, eller at flere kommuner går sammen om felles sekretær gjennom forskjellige interkommunale samarbeidsformer basert på kommunelovens § 27, et interkommunalt selskap (IKS) eller eventuelt et aksjeselskap. I denne sammenheng kan det være interessant å se litt nærmere på forholdet mellom kontrollutvalgene og deres sekretariat.

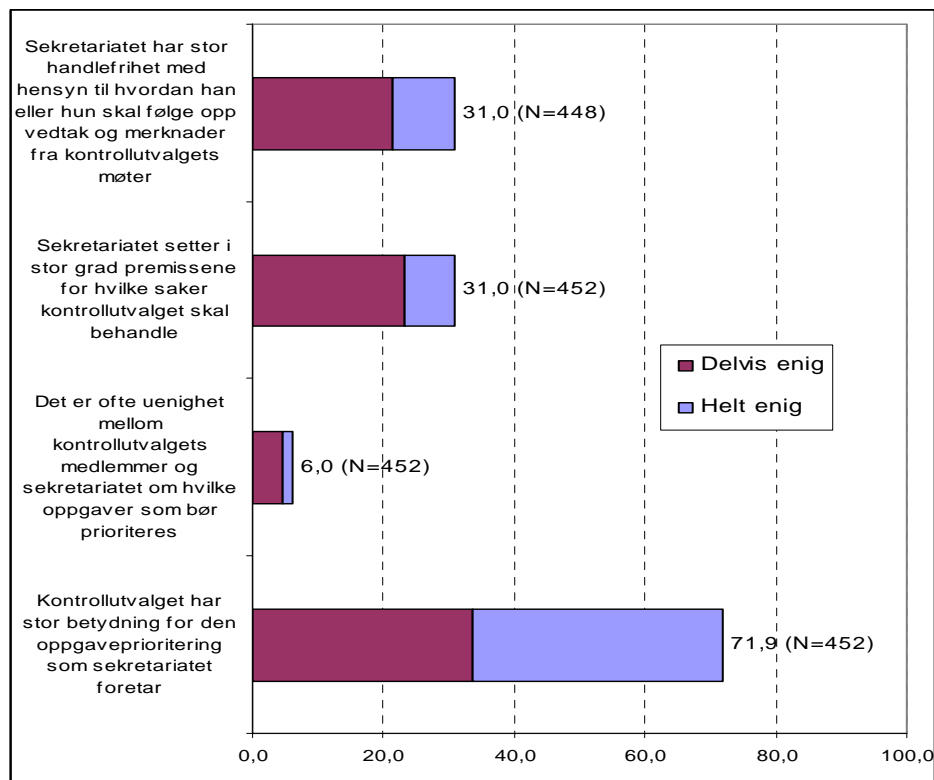
Respondentene er generelt sett enige i at kontrollutvalget har stor betydning for den oppgaveprioritering som utvalgets sekretariat foretar. I denne sammenheng er 71,9 % helt eller delvis enig i påstanden, og av disse så er andelen som svarer helt enig noe større enn de som svarer delvis enig. Umiddelbart er dette noe som peker i

retning av at det faktisk er kontrollutvalgene som er premissleverandør for hvordan sekretariatene skal prioritere sine oppgaver.

Ut fra hvordan respondentene fra kontrollutvalgene svarer på om det eksisterer uenighet mellom kontrollutvalgets medlemmer og sekretariatet om hvilke oppgaver som bør prioriteres, så er det rimelig klart at dette ikke er noen relevant problemstilling. Det er bare 6,0 % som er helt eller delvis enig i påstanden om at det ofte er uenighet mellom kontrollutvalg og sekretariat i forhold til oppgaveprioritering. Av disse 6 % så er langt de fleste bare delvis enige i påstanden.

Det er 31 % som er helt eller delvis enig i en påstand om at det er kontrollutvalgssekretariatet som i stor grad setter premissene for hvilke saker kontrollutvalget skal behandle. Imidlertid så er det slik at av de respondentene som er enige i påstanden, så er andelen som svarer delvis enig betydelig større enn andelen som svarer helt enig. Dette kan nok tolkes på flere måter. Umiddelbart kan det synes som at sekretariatet uansett ikke kan karakteriseres som noen vesentlig premissleverandør i forhold til hvilke saker kontrollutvalget skal behandle. Samtidig er det rimelig klart at utvalgets sekretariat ikke er uten betydning i denne forbindelse. En måte å tolke dette på er at det er et utslag av en form for arbeidsdeling hvor det først og fremst er kontrollutvalget selv som er den største premissleverandøren i forhold til det å bestemme hvilke saker som skal behandles. Samtidig er det klart at utvalgenes sekretariat innehar viktig kompetanse, og vil samtidig være orientert om hva som skjer rundt omkring i virksomheten. Da vil det også være naturlig at sekretariatets forslag eller synspunkter vektlegges når det skal bestemmes hvilke saker som skal prioriteres for behandling. Slik sett kan respondentenes vurdering av denne påstanden peke i retning av at det eksisterer en formålstjenlig arbeidedeling mellom utvalg og sekretariat.

Noe av det samme mønsteret fra forrige påstand finner vi i respondentenes vurdering av sekretariatets handlefrihet når kontrollutvalgets vedtak og merknader skal følges opp. 31 % er helt eller delvis enig i at sekretariatet har stor handlefrihet. Dette tyder på at handlefriheten er begrenset. Det vil si at vedtakene fra kontrollutvalget i stor grad forventes å bli fulgt opp slik utvalget har bestemt. Samtidig indikerer respondentenes vurdering av denne påstanden at kontrollutvalget ikke driver med noen form for detaljstyring av sekretariatets arbeid. Svarfordelingene framgår av følgende figur:

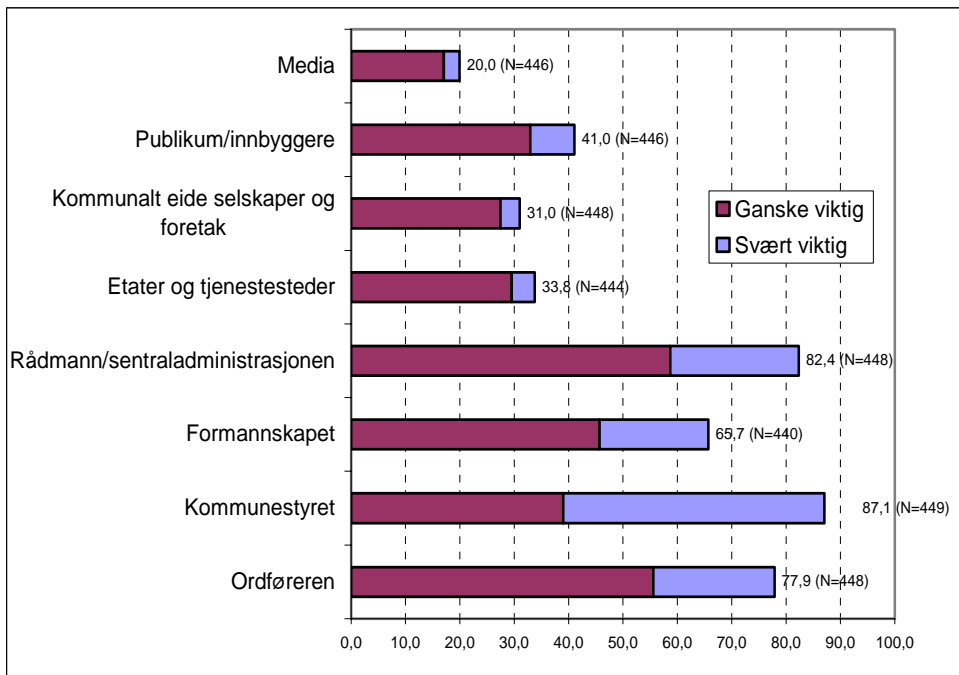


Figur 6: Påstandsbatteri: Forholdet mellom kontrollutvalg og sekretariat. Andel helt/delvis enige. Prosent.

2.4 KONTROLLUTVALGET OG ANDRE INSTANSER

Det er rimelig klart at kontrollutvalgene er avhengig av betydelig kontakt med ulike instanser for å kunne gjennomføre sine kontrolloppgaver på en mest mulig effektiv måte. Man kan ikke forvente at kontrollutvalgene selv skal sitte på den hele og fulle oversikt over hva som til enhver tid skjer innenfor kommuneinstitusjonen. En forutsetning for å kunne iverksette nødvendig kontroll er derfor at kontrollutvalget har både formell og uformell kontakt med kommunens politiske og administrative organer, publikum, media etc. I denne sammenheng vil et være interessant å se nærmere på hva kontrollutvalgsmedlemmene oppfatter som de viktigste kontaktpunktene.

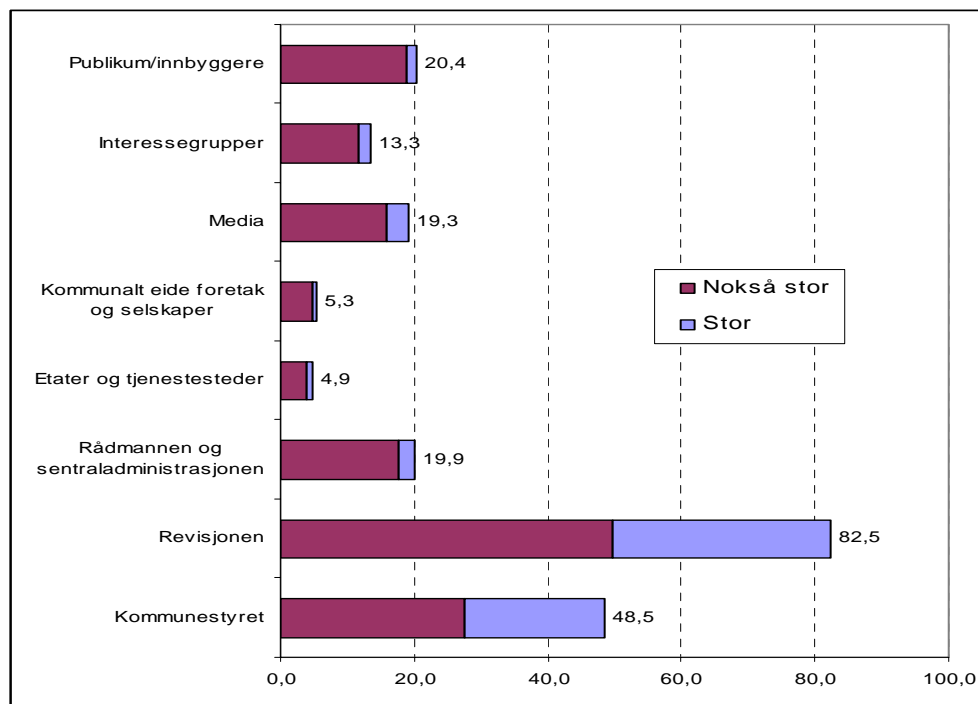
Det viktigste kontaktpunkt for kontrollutvalgene er kommunestyret. Her svarer 87,1 % av respondentene at dette er et svært viktig eller ganske viktig kontaktpunkt. Rådmannen/sentraladministrasjonen vurderes i omtrent like stor grad (82,4 %) å være et viktig kontaktpunkt. Det samme gjelder ordføreren (77,9 %) og formannskapet (65,7 %). Dette er kanskje ikke unaturlig gitt det faktum at vi her snakker om sentrale kommunale instanser som har ansvar for ulike områder av den kommunale institusjonen. Følgende figur viser dette:



Figur 7: Viktigste kontaktpunkter for kontrollutvalget. Andel som svarer ganske eller svært viktig. Prosent.

Figuren nedenfor handler om hvilken *innflytelse* ulike instanser har på kontrollutvalgets virksomhet. Av denne går det fram at det i første rekke er revisjon og kommunestyret som synes å ha størst innflytelse. Når det gjelder revisjon så svarer 82,5 % av respondentene at innflytelsen er stor eller nokså stor. Dette er kanskje ikke så rart med tanke på at det er snakk om oppgaver som ligger tett opp til hverandre. Det kan for eksempel være slik at forhold som blir avdekt av revisjon følges ytterligere opp av kontrollutvalget og vise versa. Når det gjelder kommunestyrets innflytelse på kontrollutvalgets virksomhet så svarer 48,5 % av respondentene at innflytelsen er stor eller nokså stor. Heller ikke dette er unaturlig

med tanke på at kontrollutvalget er underlagt kommunestyret, og har som oppgave å gjennomføre kontrollaktivitet på kommunestyrets vegne. En del av de sakene som kontrollutvalget tar opp, vil nok slik sett være etter ønske fra kommunestyret. Slik sett er det normalt at kommunestyret har en viss innflytelse over utvalgets virksomhet. Når det gjelder andre instansers innflytelse på kontrollutvalgets virksomhet så er det verdt å merke seg at om lag 20 % av respondentene svarer at rådmannen/sentraladministrasjonen, publikum/innbyggere og media i stor eller nokså stor grad har innflytelse på virksomheten:

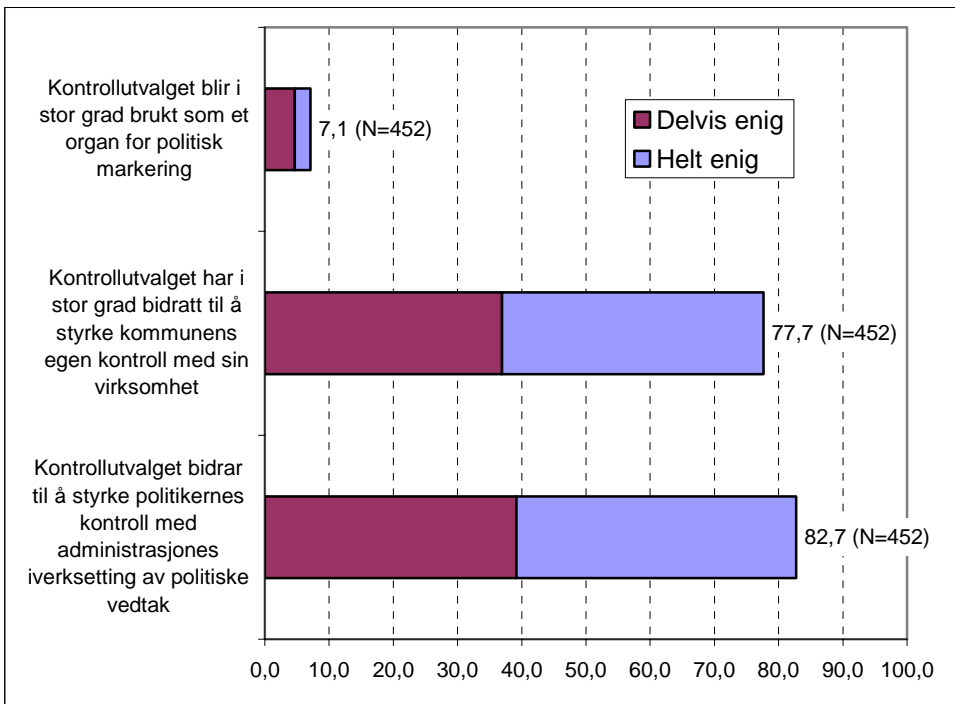


Figur 8: Instanser som har innflytelse på kontrollutvalgets virksomhet. Andel som svarer i stor eller nokså stor grad. Prosent.

2.5 EFFEKTEN AV KONTROLLUTVALGETS ARBEID

Kontrollutvalgene i kommunene har som oppgave å føre et løpende tilsyn med den kommunale forvaltning på vegne av kommunestyret. I denne sammenheng kan det være interessant å se nærmere på hvordan kontrollutvalgsmedlemmene vurderer effektene av kontrollutvalgenes aktivitet. Figuren nedenfor representerer et

påstandsbatteri hvor respondentene ble bedt om å vurdere *virkingen* av kontrollutvalgenes arbeid:

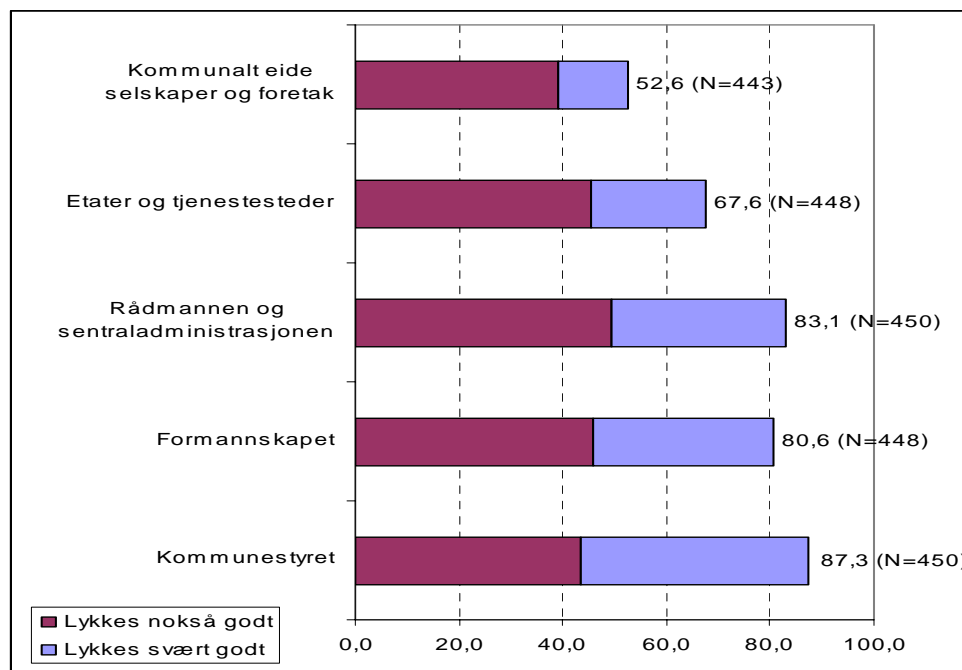


Figur 9: Virkninger av kontrollutvalgets virksomhet. Andel helt og delvis enige. Prosent.

Det virker langt på vei som utvalgets virksomhet har en effekt i forhold til det å styrke politikernes kontroll med administrasjonens iverksetting av politiske vedtak. Det er 82 % av respondentene som er helt eller delvis enig i denne påstanden. Det synes også å være stor grad av enighet blant respondentene om at kontrollutvalget har bidratt til å styrke kommunens egen kontroll med sin virksomhet; 77,7 % er helt eller delvis enig i at dette i stor grad er tilfelle. Derimot er det er lite eller ingen støtte for påstanden om at kontrollutvalget i stor grad blir brukt som et organ for politisk markering. Bare 7,1 % er helt eller delvis enig i dette, og av disse er langt de fleste bare delvis enig i påstanden. Noe av det samme resultatet finner vi også i våre kvalitative intervjuer med kontrollutvalgsledere/nestledere i våre 6 case-kommuner. Her har det også ganske entydig kommet fram at kontrollutvalget ikke blir brukt som noe organ for politisk markering. De fleste av våre informanter

hevder at man så og si uten unntak oppnår full enighet i kontrollutvalget når man diskuterer hvilke kontrollaktiviteter som skal prioriteres.

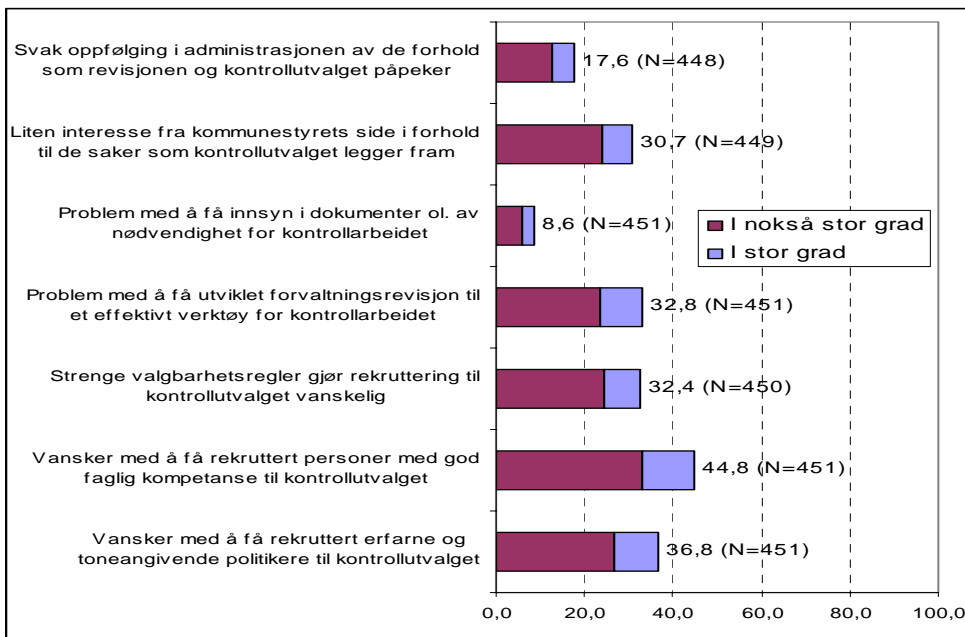
Selv om effekten av kontrollutvalgenes arbeid altså gis en generell positiv vurdering av respondentene, er det interessant å se nærmere på om utvalgene får ulikt gjennomslag i forhold til ulike instanser i kommuneorganisasjonen. Som figuren nedenfor viser, er det en relativt høy andel av respondentene som mener at man lykkes nokså godt eller svært godt med å få gjennomslag for sine synspunkter og merknader i kommunestyret (87 %), formannskapet (81 %) og hos rådmannen/sentraladministrasjonen (83 %). Vi ser imidlertid at man i noe mindre grad oppfatter å lykkes med dette overfor etater og tjenestesteder i kommunen, og overfor kommunalt eide selskaper og foretak. Særlig gjelder dette overfor kommunalt eide selskaper, hvor bare drøyt halvparten av respondentene opplever at man lykkes nokså godt eller svært godt. Dette understreker ytterligere den utfordringen som tydeligvis ligger i å håndtere selskapskontroll. Som nevnt er dette den kontrollopgaven hvor vi finner størst avvik mellom det som respondentene mener bør vektlegges og det som utvalgene faktisk setter fokus på. Svarfordelingen framgår av følgende figur:



Figur 10: Gjennomslag for kontrollutvalgets synspunkter og merknader i ulike instanser. Andel som svarer *lykkes svært/nokså godt*. Prosent.

2.6 OPPFATNINGER OM UTFORDRINGER

Respondentene i undersøkelsen ble også bedt om å vurdere i hvilken grad ulike utfordringer gjør seg gjeldende for kontrollutvalget. Av figuren nedenfor ser vi at den kanskje største utfordringen er å rekruttere folk med god faglig kompetanse til kontrollutvalget. På denne utfordringen svarer 44,8 % at dette er en utfordring i stor eller nokså stor grad. Når det gjelder rekruttering av personell til kontrollutvalget synes det også å være en utfordring å få inn erfarne og toneangivende politikere. Her svarer 36,8 % at dette er en utfordring i stor eller nokså stor grad. Til en viss grad synes også strenge valgbarhetsregler å være en utfordring med hensyn til rekruttering. Her svarer 32,4 % av respondentene at dette er en utfordring i stor eller nokså stor grad. Det kan også virke som det er en utfordring for kontrollutvalgene å få utviklet forvaltningsrevisjon til et effektivt verktøy i kontrollutvalget. 32,8 % av respondentene mener at dette er en utfordring i stor eller nokså stor grad. Enkelte mener også at det er en utfordring at det vises liten interesse fra kommunestyrets side i forhold til de saker som kontrollutvalget legger fram. Det er 30,7 % som mener at dette er en utfordring i stor eller nokså stor grad. Det er 30,7 % som mener at dette er en utfordring i stor eller nokså stor grad. Det oppleves altså ikke som noe alvorlig problem.



Figur 11: Utfordringer for kontrollutvalget. Andel som svarer i stor/nokså stor grad. Prosent.

Det er verdt å merke seg at en av de viktigste forutsetningene for at kontrollutvalget skal kunne gjennomføre effektiv kontrollaktivitet, nemlig innsyn i dokumenter og lignende, ikke oppfattes som noen utfordring. Det er bare 8,6 % av respondentene som mener at problemer med å få slikt innsyn er en utfordring i stor eller nokså stor grad.

2.7 EGENSKAPER, AKTIVITET OG FOKUS: EN OPPSUMMERING

Vi har så langt sett at når det gjelder sammensetting av kontrollutvalgene så er fire kontrollutvalgsmedlemmer den størrelsen på utvalget som er mest vanlig. Tallet er noe lavere for små kommuner og noe høyere for større kommuner. Samtidig har vi sett at de aller fleste kontrollutvalgsmedlemmene har en partipolitisk tilknytning. Dette betyr imidlertid ikke at man samtidig er medlem av kommunestyret. Det er bare i 64 % av kommunene at kommunestyrerepresentanter er representert i kontrollutvalget.

I våre undersøkelseskommuner er det like vanlig at flertallet i kontrollutvalget representerer den politiske opposisjon i kommunestyret som at det representerer posisjonen. Det ser også ut til at kommunene har etablert en praksis hvor det er vanlig at man i kontrollutvalgene finner medlemmer med enten ordfører-, varaordfører-, eller formannskaps erfaring. Når det gjelder utvalgsmedlemmenes kompetanse er den mer generelle kompetansen best representert, tett etterfulgt av økonomisk kompetanse. Juridisk kompetanse er svakest representert.

Når det gjelder kontrollutvalgenes aktivitet, har kommunestørrelse åpenbart betydning både for hvor mange møter som avholdes og hvor mange saker som behandles pr år. I små kommuner er gjennomsnittet 3-4 møter og, avhengig av hvordan man tolker tabellen, 11-20 saker som behandles. Det samme for mellomstore kommuner er 5-6 møter og 20-30 saker mens store kommuner har 5-10 møter og over 30 saker som det mest vanlige.

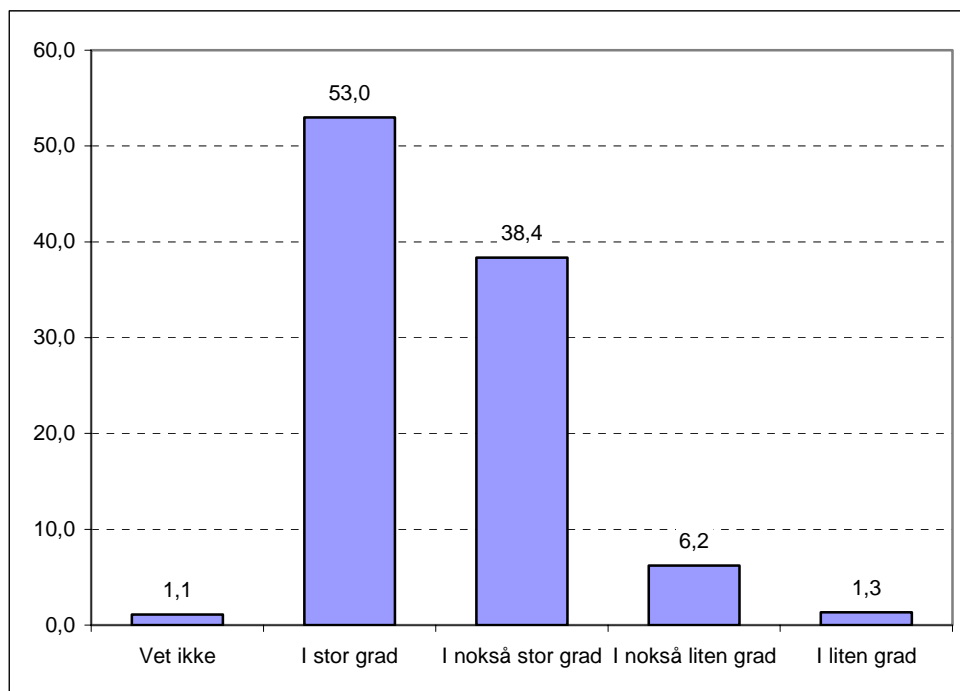
Hvis man tar utgangspunkt i hva som vurderes som viktige oppgaver for kontrollutvalgene, ser det ut til at utvalgene har et klart rådmannsfokus. Kontroll av sentraladministrasjonen er en oppgave som både betraktes som viktig og som i stor grad følges opp i praksis. Det å fungere som et ombud for kommunens befolkning og det å bidra til utvikling av nye regler og rutiner vektlegges derimot i mindre grad. Respondentenes vurdering av aktiviteten i forhold til hva kontrollutvalget faktisk vektlegger og hva som *bør* vektlegges viser imidlertid enkelte interessante avvik. Størst variasjon finner vi på spørsmålene om hvorvidt kontrollutvalget vektlegger forvaltningsrevisjon av kommunalt eide selskap og foretak.

Vi har også vurdert kontrollutvalgenes forhold til ulike instanser i kommunen. Når det gjelder forholdet mellom kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat så ser vi at kontrollutvalget i stor grad er premissleverandør for sekretariatet. Samtidig vurderer vi det slik at sekretariatet likevel har en viss innflytelse på kontrollutvalgets agendasetting, noe som kan være tegn på en slags arbeidsdeling. Når det gjelder andre instanser innenfor kommunen så er det kommunestyret som totalt sett oppfattes som det viktigste kontaktpunktet, tett etterfulgt av ordfører, formannskap og rådmann. Når det gjelder hvordan effektene av kontrollutvalgenes arbeid vurderes, peker resultatet fra undersøkelsene relativt entydig i retning av at arbeidet har styrket kommunens egen kontroll med sin virksomhet, samt politikernes kontroll med den administrative iverksetting av politiske vedtak.

Våre data viser i stor grad at kontrollutvalgene formelt sett ikke er sammensatt som, og i praksis heller ikke fungerer som, en absolutt uavhengig instans. Det er for eksempel ikke et ekspertutvalg hvor man bevisst har rekruttert medlemmer så langt fra kommuneinstitusjonen som mulig. I denne sammenheng må det imidlertid påpekes at det aldri har vært noen intensjon at kontrollutvalgene skulle være helt uavhengige organ. For at kontrollutvalgene skal kunne gjennomføre den kontrollaktivitet de er satt til å gjøre, kreves inngående kjennskap til den kommunale institusjonen. Dette innebærer at det til enhver tid vil være visse bindinger til kommunens ulike intensjoner, noe som i praksis kan utfordre utvalgenes uavhengige status. En interessant problemstilling er derfor hvordan kontrollutvalgenes formelle strukturer og ordninger i praksis påvirker kontrollutvalgenes reelle uavhengighet. Hvilken oppfatning har for eksempel kontrollutvalgsmedlemmene om utvalgenes uavhengighet, og hva mener ordførere, rådmenn og opposisjonsleder? Hvilke faktorer bidrar i praksis til å svekke kontrollutvalgenes uavhengighet, og hvilke faktorer er eventuelt med på å styrke uavhengigheten? Dette er spørsmål som belyses i den neste delen av rapporten.

3. SPØRSMÅLET OM UAVHENGIGHET

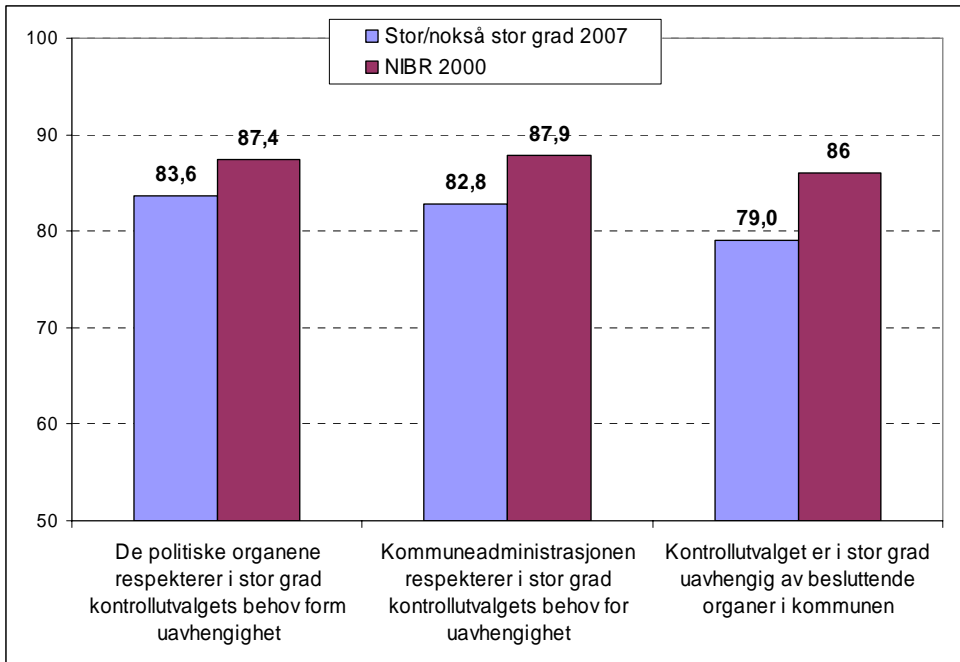
En vurdering av kontrollutvalgenes uavhengighet kan åpenbart være basert på ulike forståelser av hva "uavhengighet" innebærer og hvordan dette defineres. I spørreundersøkelsen har vi imidlertid rettet et generelt spørsmål til respondentene om hvordan den enkelte *samlet sett* vurderer kontrollutvalgets uavhengighet. Følgende figur viser svarfordelingen:



Figur 12: Samlet vurdering av kontrollutvalgets uavhengighet. Prosent. N=451.

Som det fremgår av figuren svarer over 91 % at kontrollutvalget er uavhengig i stor eller nokså stor grad; over halvparten av respondentene (53 %) mener at utvalgene er uavhengige i stor grad. Kontrollutvalgene gis med andre ord en gjennomgående positiv vurdering i forhold til spørsmålet om uavhengighet. Det er visse variasjoner mellom respondentene i denne vurderingen; kontrollutvalgsmedlemmene selv er tilbøyelig til å vurdere uavhengigheten som sterkere enn ordførere, rådmenn og – spesielt – opposisjonsledere i kommunestyret. Men det generelle bildet er likevel klart: kontrollutvalgene oppleves som uavhengige.

Dette samsvarer godt med tidligere studier av kontrollutvalgenes uavhengighet. NIBRs studie fra 2000 konkluderer i hovedsak med det samme (Opedal og Østtveiten 2000). For å kunne sammenligne med NIBRs undersøkelse har vi også presentert respondentene i undersøkelsen for tre ulike påstander knyttet til utvalgenes uavhengighet som ble benyttet av NIBR. Følgende figur viser hvordan data fra vår undersøkelse samsvarer med NIBRs undersøkelse:



Figur 13: Påstander om kontrollutvalgenes uavhengighet. Prosent.

Som figuren viser, ligger scorene i vår undersøkelse noe lavere enn i NIBRs undersøkelse. Det er likevel problematisk å slutte at dette representerer en negativ utvikling i opplevd uavhengighet. Det kan åpenbart være metodiske forklaringer på forskjellene; sammensettingen av respondenter er forskjellig i de to undersøkelsene⁴. Dette tatt i betraktning er det ikke markante avvik mellom undersøkelsene. Når det gjelder spørsmålet om uavhengighet er respondentene i dette tilfellet bedt om å ta stilling til et sett med påstander. På den generelle påstanden om at kontrollutvalget i stor grad er uavhengig av besluttede organer i kommunen, ser vi at 79 % sier seg enig i stor eller nokså stor grad. Umiddelbart

⁴ NIBRs undersøkelse rettet seg mot ordførere, rådmenn, administrative sektorledere, kontrollutvalgsledere og revisorer.

framstår dette som en noe lavere score enn i figuren foran. Det er imidlertid problematisk å sammenligne disse to spørsmålene direkte – påstanden i figur 13 fokuserer som sagt på enighet med at utvalgene er uavhengig i *stor* grad, mens respondentene i det foregående spørsmålet angir graden av uavhengighet direkte. Det generelle bildet av en gjennomgående positiv vurdering av utvalgenes uavhengighet støttes imidlertid etter vår vurdering også her.

Figuren viser for øvrig at et relativt stort flertall av respondentene er av den oppfatning at både politiske organer og kommuneadministrasjonen ”i stor grad respekterer kontrollutvalgets behov for uavhengighet” (nærmere 83 % i begge tilfeller). Av disse er andelen som svarer helt enig vesentlig større enn de som svarer delvis enig. Dette er noe som i stor grad peker i retning av at det også er en ekstern forventning om at kontrollorganene i praksis skal være uavhengige organ.

3.1 ASPEKTER VED UAVHENGIGHET

Som den analytiske modellen innledningsvis illustrerer, er det mange variabler som kan tenkes å ha betydning for hvordan spørsmålet om kontrollutvalgenes uavhengighet vurderes. I undersøkelsen har vi presentert respondentene for et sett av påstander som kan bidra til å kaste lys over ulike aspekter av betydning for uavhengigheten.

Ut fra figuren under ser vi at om lag 74 % av kontrollutvalgsmedlemmene er helt eller delvis enig i påstanden om at kontrollutvalgene fungerer som et kollegium. Dette er for så vidt et resultat som støtter opp om at kontrollutvalgene er relativt uavhengige organ og som stort sett trekker i samme retning. 56 % er for øvrig helt eller delvis enig i en påstand om at arbeidet i kontrollutvalget i hovedsak skjer på utvalgets eget initiativ. At en såpass stor andel som halvparten av arbeidet i kontrollutvalget skjer på eget initiativ, er kanskje i seg selv et tegn på en viss grad av selvstendighet. Det kan diskuteres hvordan man skal tolke at litt over 40 % *ikke* er enige i denne påstanden, for det er uansett ikke slik at det svekker uavhengigheten. Dette må vurderes opp mot hvordan ordningen med kommunale kontrollutvalg er tenkt å fungere. I denne sammenhengen er det nok slik at en del av aktiviteten vil være initiert av kontrollutvalget selv, mens noe aktivitet vil være initiert av andre organer, f.eks. kommunestyret. Kontrollutvalget er jo det organet som skal utføre kontroll på vegne av kommunestyret, og er samtidig underlagt kommunestyret. Da er det naturlig at en del aktivitet genereres nettopp derfra. Dette reiser egentlig et mer prinsipielt spørsmål i forhold til hvor fristilt og uavhengig kontrollutvalget skal være.

23 % av respondentene blant kontrollutvalgsmedlemmene er helt eller delvis enig i at utvalgsmedlemmene har sterk lojalitet til sitt politiske parti. En overvekt av respondentene sier indirekte at det ikke er spesielt sterke lojalitetsbånd mellom medlemmene av kontrollutvalget og deres politiske parti. Blant den andelen av respondentene som svarer at det finnes sterke lojalitetsbånd, så er det en i større grad en tendens til også å vektlegge den partipolitiske tilknytningens betydning for kontrollutvalgets arbeid. Men selv blant respondenter som ligger over gjennomsnittet i vurderingen av partipolitisk lojalitet er 42 % helt eller delvis enig i at partipolitisk tilknytning betyr *lite* for arbeidet i kontrollutvalget. Samlet sett er litt over 70 % helt eller delvis enig i denne påstanden. I utgangspunktet kan dette tolkes i positiv retning i forhold til kontrollutvalgenes uavhengighet.

Når det gjelder kontrollutvalgsmedlemmenes faglige bakgrunn så er omtrent 43 % helt eller delvis enig i påstanden om at utvalgsmedlemmene har den riktige faglige bakgrunnen for å gjennomføre kontrolloppgaver. Det er altså en relativt stor andel (57 %) som mener at medlemmene ikke har den riktige faglige bakgrunnen. Skal man vurdere hvorvidt dette er et problem, så er det flere hensyn som må veies opp mot hverandre. Isolert sett kan det nok oppfattes som en utfordring at mer enn halvparten av kontrollutvalgsmedlemmene mener at utvalgets medlemmer ikke har den rette faglige bakgrunnen for å kunne utføre kontrolloppgaver. På den annen side må dette vurderes opp mot hva som er intensjonen med ordningen med kommunale og fylkeskommunale kontrollutvalg. Det har vel aldri vært noen intensjon at utvalgene skulle være besatt av bare eksperter, selv om man nok bør kunne forvente at utvalgsmedlemmene innehar en viss kompetanse og faglig bakgrunn utover det som er normalt for et vanlig kommunestyremedlem. Det er først hvis vi studerer faglig bakgrunn i lys av andre variabler at man kan si noe om hvorvidt kontrollutvalgsmedlemmenes manglende faglige bakgrunn hemmer kontrollarbeidet. I denne sammenheng kan det for eksempel tenkes at få tilgjengelige ressurser kombinert med faglig svake utvalgsmedlemmer, kan ha negative effekter både på kontrollutvalgets uavhengighet og muligheten til å gjennomføre effektive kontrolltiltak.

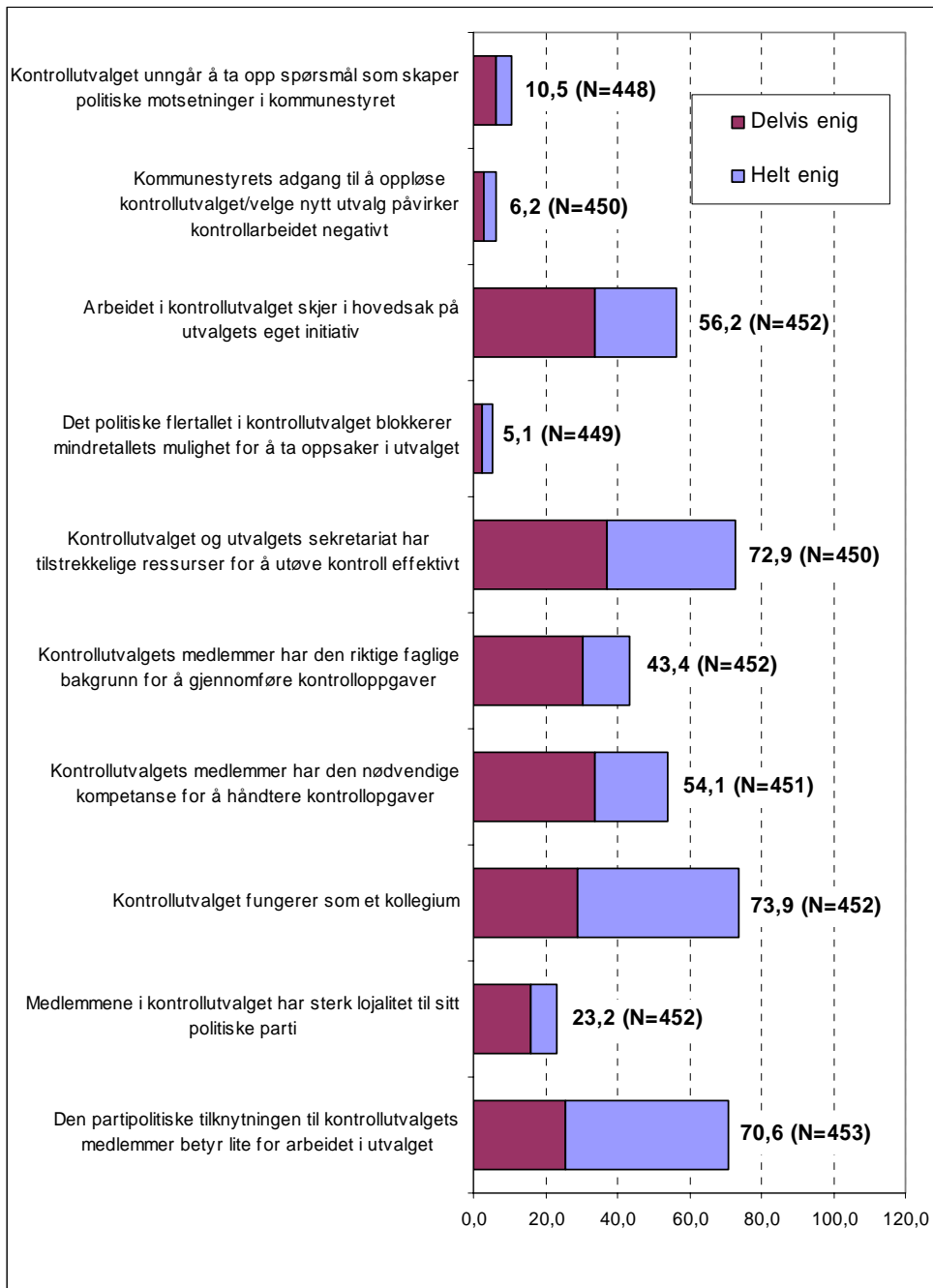
Når det gjelder vurdering av kompetanse mer generelt, så er det en noe høyere andel (57 %) som er helt eller delvis enig i at medlemmene av kontrollutvalget har den nødvendige kompetanse for å håndtere kontrolloppgaver. Dette viser igjen at kontrollutvalgsmedlemmenes kompetanse er et spørsmål som kan betraktes som en utfordring. På den annen side så må enkeltmedlemmenes kompetanse også vurderes i forhold til hvordan kontrollutvalget er tenkt å skulle operere. Det er for eksempel ikke nødvendigvis slik at utvalget må ha kompetanse til å gjennomføre all tenkelig kontrollaktivitet på egen hånd. I stor grad er det jo slik at man i noen tilfeller er nødt å hente inn kompetanse fra andre instanser. I denne sammenheng er

det interessant å se vurderingen av kompetanse opp mot hvorvidt kontrollutvalgene har tilstrekkelige ressurser tilgjengelig. I så måte ser vi at respondentene i relativt stor grad er enig i påstanden om at man har tilstrekkelige ressurser for å utøve kontroll på en effektiv måte. Det er 72,9 % som er helt eller delvis enig i påstanden, og respondentene er omtrent likt fordelt på helt og delvis enig. Tilgangen på ressurser for å gjennomføre kontrollaktivitet oppfattes altså ikke å være et stort problem.

Når det gjelder vurderingen av kontrollutvalgenes uavhengighet så kan det også være verdt å merke seg at bare 10 % av utvalgsmedlemmene er helt eller delvis enig i at kontrollutvalget unngår å ta opp spørsmål som kan skape politiske motsetninger i kommunestyret. Videre ser vi at det bare er om lag 6 % som er helt eller delvis enig i at kommunestyrets adgang til å oppløse kontrollutvalget/velge nytt utvalg påvirker kontrollarbeidet negativt. Dette er ett av argumentene som Stortingets opposisjon har uttrykt bekymring over, og som man mente er med på å svekke uavhengigheten. Resultatene fra vår undersøkelse viser langt på vei at denne bekymringen er nærmest grunnløs. Det man sikter til er at man vil være forsiktig med å iverksette nødvendige kontrolltiltak dersom dette innebærer at man må trække folk på tærne. Dermed vil kommunestyrets oppløsningsrett ha en negativ effekt på arbeidet. Men det kan også tenkes en nærmest omvendt situasjon, nemlig at kontrollutvalget faktisk vil iverksette kontroll slik som det forventes av dem. I motsatt fall vil jo unnlattelse av å iverksette kontroll også kunne medføre at kontrollutvalget blir avsatt.

Som vi også kan se ut fra figuren nedenfor, så er det svært få (5,1 %) som er helt eller delvis enig i at det politiske flertallet i kontrollutvalget blokkerer mindretallets mulighet for å ta opp saker i utvalget. I denne sammenheng er det heller ingen signifikant statistisk forskjell mellom utvalgsmedlemmer som tilhører det politiske flertallet og det politiske mindretallet i utvalget. Slik sett kan man si at datamaterialet ikke gir støtte til den bekymringen i Stortingets opposisjon som var utgangspunktet for det private lovforslaget som skulle styrke kontrollutvalgenes uavhengighet. Noen av hovedargumentene bak dette lovforslaget var jo nettopp at kontrollutvalgenes uavhengighet var svekket både på grunn av kommunestyrets oppløsningsrett, at det politiske flertallet hindrer mindretallets mulighet for å ta opp saker i kontrollutvalget og gjennom at kontrollutvalgene i praksis unngår å ta opp kontroversielle saker som kan skape politiske motsetninger i kommunestyret. Som vi ser er det svært få av våre respondenter som er enige i disse påstandene.

Følgende figur viser svarfordelingen på de ulike påstandene:



Figur 14: Aspekter ved uavhengighet. Prosent helt/delvis enige.

3.2 HVA PÅVIRKER UAVHENGIGHETEN?

Som nevnt er det en rekke variabler som kan tenkes å påvirke oppfatningen av kontrollutvalgenes uavhengighet. I analysemodellen som er presentert foran⁵ antas det at både kommunestørrelse, partipolitisk lojalitet, ressurser og kompetanse i utvalgene, utvalgenes sammensetting og kommunestyrets oppløsningsrett kan ha betydning. Når disse variablene korreleres med en samlet vurdering av kontrollutvalgenes uavhengighet⁶ gjennom en regresjonsanalyse, ser vi at det er noen forhold som relativt sett ser ut til å ha større betydning enn andre. Følgende tabell viser effekten av de ulike variablene i analysen:

Tabell 7: Variabler som påvirker vurderingen av uavhengighet⁷. Betakoeffisienter.

	Beta	Signifikans
Antall medlemmer i kontrollutvalget	-,007	,900
Lojalitet til politisk parti**	-,206	,000
Kompetanse i utvalget**	,244	,000
Ressurser i utvalget/ sekretariatet	,080	,121
Kommunestyrets oppløsningsrett	-,088	,080
Folketall	,014	,802
Andel av utvalgsmedlemmer fra kommunestyret	-,022	,661
Opposisjonsflertall	,052	,294

Som tabellen viser, er det kun to av variablene som har en statistisk signifikant sammenheng med vurderingen av uavhengighet – dette er partipolitisk lojalitet og vurderingen av kompetanse i kontrollutvalget. Når det gjelder partipolitisk lojalitet er det en negativ sammenheng – det vil si at uavhengigheten vurderes som svakere når lojaliteten vurderes som høy i utvalget. I motsetning er sammenhengen mellom vurdering av uavhengighet og kompetanse i utvalget positiv; når kompetansen vurderes som høy vurderes også uavhengigheten som stor. Dette er funn som slik sett samsvarer med de antatte sammenhengene i vår analysemodell.

Både lojalitet og kompetanse slår dobbelt så sterkt ut som betydningen av henholdsvis ressurser tilgjengelig for kontrollutvalget/sekretariatet og kommune-

⁵ Jf. Fig. 1.

⁶ Slik dette framkommer i figur 12. Jf. spørreskjemaet i vedlegget.

⁷ Variablene *lojalitet*, *kompetanse*, *ressurser* og *oppløsningsrett* baserer seg på spørsmål 27 i spørreskjemaet. Variablen *uavhengighet* baserer seg på spørsmål 28. Se vedlegg.

styrets oppløsningsrett vis a vis kontrollutvalget. De sistnevnte er altså variabler som heller ikke kan betraktes som å ha en statistisk signifikant sammenheng med uavhengighet. Likevel ser vi at formen på sammenhengene er i tråd med de hypotesene som ble presentert innledningsvis i analysemodellen. En relativ tilfredshet med ressurser ser ut til å korrelere med en positiv vurdering av kontrollutvalgenes uavhengighet, mens det motsatte er tilfelle med effekten av kommunestyrets rett til oppløsning av kontrollutvalgene. Men det knytter seg altså usikkerhet til å tillegge effekten av disse variablene en substansiell vekt.

Når det gjelder sammensettingen av kontrollutvalgene framgår det av analysen at det er en viss tendens til en mer positiv vurdering av uavhengighet i utvalg der opposisjonen har flertall. Uavhengigheten vurderes også som noe svakere jo flere utvalgsmedlemmer som også er representert i kommunestyret. Dette harmonerer med de hypotetiske antagelsene som er gjort innledningsvis. Men heller ikke disse variablene har noen signifikant sammenheng med uavhengighet statistisk sett, og har uansett en klart svakere effekt på uavhengighet sammenlignet med kompetanse og lojalitet. Antallet utvalgsmedlemmer har i praksis ingen betydning i dette bildet. Vi ser også at kommunestørrelse (definert som folketall) har relativt marginal betydning i analysemodellen.

Analysen peker med andre ord på to forhold som må betraktes som viktige i sammenheng med respondentenes vurdering av kontrollutvalgenes uavhengighet; *kompetanse og lojalitet*. Isolert sett kan dette neppe karakteriseres som et overraskende funn; det samsvarer som sagt både med de antagelsene som vi gjorde innledningsvis og til dels med de bekymringene som er reist i debatten om kontrollutvalgenes uavhengighet. Det er likevel viktig å holde fast ved at det generelle bildet er preget av en gjennomgående positiv vurdering av uavhengigheten. I den grad uavhengighet oppleves som et problematisk spørsmål (noe våre respondenter altså i relativt liten grad gjør), er det etter vår oppfatning grunn til å sette fokus på kontrollutvalgets rolle som en objektiv og nøytral instans.

I den grad partipolitisk lojalitet representerer en utfordring for kontrollutvalget, er det åpenbart viktig at kontrollutvalgets formelle posisjon som et uavhengig organ understrekes og agendasettes. Dette handler til syvende og sist om det enkelte utvalgsmedlems bevissthet i forhold til sin posisjon og sin rolle. Selv om det på bakgrunn av den generelt positive vurderingen av uavhengighet neppe er grunn til å hevde at dette representerer en omfattende utfordring for kommunene, er det prinsipielt sett viktig at kontrollutvalgenes medlemmer har en klar forståelse av sin funksjon. Dette må nødvendigvis være et forhold som bør tillegges betydelig vekt ved rekruttering til utvalgene, selv om det neppe finnes klare kriterier for hvem som er ”objektive” og hvem som ikke er det.

Sammenhengen mellom uavhengighet og respondentenes vurdering av kontrollutvalgsmedlemmenes kompetanse åpner også opp for en diskusjon om kontrollutvalgenes rolle, om enn i en annen forstand. Spørsmålet er hvilken kompetanse det er formålstjenlig å sette fokus på. Som et politisk sammensatt organ er det i alle fall grunn til å sette spørsmålsteget ved i hvilken grad utvalgsmedlemmene skal representere noen form for ”ekspertkompetanse”. Det er åpenbart at utvalgsmedlemmene nødvendigvis må ha kunnskaper om de forhold de er satt til å kontrollere, men samtidig er kontrollfunksjonen forbundet med utøvelse av politisk skjønn. Den faglige kompetansen kan – og skal – innhentes utenfra gjennom revisor, og utvalgets sekretariat må også forventes å representere en mer spesialisert innsikt i kontrollspørsmål. Igjen er det neppe grunn til å hevde at utvalgsmedlemmenes kompetanse utgjør en sterk utfordring for kommunenes kontrollarbeid, men samtidig er det sannsynligvis klokt å agendasette kunnskap om kontrollfunksjonens substansielle innhold. I rekrutteringen til kontrollutvalgene er kompetanse følgelig et forhold som bør vektlegges. Slik sett er dette åpenbart et kriterium som er lettere å identifisere enn ”lojalitet” eller ”objektivitet”. På den annen side er det å rekruttere kompetente kontrollutvalgsmedlemmer avhengig av et godt tilfang av interesserte kandidater. Som vi har sett, er nettopp dette noe som oppleves som den relativt største utfordringen blant våre respondenter.

3.2.1 Hvem påvirker uavhengigheten?

Kontrollutvalgenes uavhengighet er også interessant å se i forhold til hvilke instanser som oppleves å påvirke arbeidet i utvalgene. Følgende regresjonsanalyse viser hvilken relativ effekt ulike instanser med slik innflytelse har på respondentenes vurdering av kontrollutvalgets uavhengighet:

**Tabell 8: Innflytelse på kontrollutvalgene og vurdering av uavhengighet⁸.
Betakoeffisienter.**

Instanser med innflytelse på kontrollutvalgets virksomhet	Beta	Signifikans
Kommunestyret	,070	,155
Revisjonen	-,021	,679
Rådmannen og sentraladministrasjonen**	-,290	,000
Etater og tjenestesteder**	,282	,000
Kommunalt eide foretak og selskaper**	-,169	,002
Media	-,086	,182
Interessegrupper*	-,176	,026
Publikum/innbyggere**	,190	,002

Som tabellen viser, finner vi statistisk signifikante korrelasjoner mellom vurdering av utvalgenes uavhengighet og påvirkningen av fire andre instanser. De to instansene som klart korrelerer sterkest med vurderingen av uavhengighet er rådmannen/sentraladministrasjonen og etater og tjenestesteder i kommunen.

Sammenhengen er negativ når vi tar rådmannen og sentraladministrasjonen i betraktning. Dette betyr med andre ord at respondentene har en tilbøyelighet til å vurdere utvalgene som mindre uavhengige når rådmannen og sentraladministrasjonen har en relativt sett sterk innflytelse på kontrollutvalgets arbeid. Tatt i betraktning at kontrollutvalgene åpenbart har et sterkt ”rådmannsfokus” i sitt arbeid – som vi har sett scorer kontroll av rådmannen og sentraladministrasjonen høyest på spørsmålet om hvilke oppgaver utvalgene *faktisk* vektlegger – er kanskje ikke dette overraskende. Når den instansen som oppleves som det viktigste fokuset for kontrollaktiviteten samtidig oppleves å ha sterk innflytelse på kontrollutvalget, er det rimelig at uavhengigheten tilsvarende vurderes som noe svakere.

Derimot er det en positiv sammenheng mellom vurderingen av kontrollutvalgets uavhengighet og innflytelse fra etater og tjenestesteder i kommuneorganisasjonen. Jo sterkere innflytelsen er i dette tilfellet, jo sterkere vurderes uavhengigheten å være. Umiddelbart er det vanskelig å gi en god forklaring på hvorfor sammenhengen i dette tilfellet er annerledes enn når det gjelder innflytelse fra rådmann og sentraladministrasjon – etater og tjenestesteder i kommune er jo også

⁸ De uavhengige variablene tar utgangspunkt i spørsmål 31 i spørreskjemaet. Uavhengighet baserer seg på spørsmål 28. Se vedlegg.

sentrale kontrollobjekter, om enn ikke i samme grad som rådmannen og sentraladministrasjonen. En mulig forklaring på dette kan være at kontrollutvalgene enten opplever å ha en form for ombudsfunksjon overfor kommunalt ansatte, eller at etater og tjenestesteder i kommunen bidrar til å spille inn forhold som fortjener kontrollutvalgets oppmerksomhet – på en annen måte enn det rådmannen og sentraladministrasjonen eventuelt gjør. Dette tatt i betraktning, kan det synes paradoksalt at kontrollutvalgenes *gjennomslag* overfor etater og tjenestesteder vurderes som lavere enn gjennomslaget overfor rådmann og sentraladministrasjon (jf. figur 10). Vi har imidlertid ikke data som kan kaste et bedre lys over relasjonen mellom kontrollutvalg og etater/tjenestesteder. Men dette forholdet reiser et interessant spørsmål om hvilken rolle etater og tjenestesteder spiller i å initiere eller agendasette kontrollaktivitet i kommunene⁹.

De samme argumentene kan være relevante når vi tar i betraktning den innflytelsen som kommunens innbyggere har på kontrollutvalgenes aktivitet. Sammenhengen med respondentenes vurdering av uavhengighet er også i dette tilfellet positiv. En relativt sterk innflytelse fra publikum korrelerer med en sterkere grad av uavhengighet i kontrollutvalget, selv om effekten er noe svakere sammenlignet med rådmannen og sentraladministrasjonen. Også dette reiser interessante spørsmål om betydningen av, og innholdet i, kontrollutvalgets relasjoner. Riktig nok er det slik at kontrollutvalgets rolle som et generelt ”ombud” for kommunens innbyggere ikke synes å være en oppgave som prioriteres særlig høyt. Spørsmålet da er om hvorvidt kommunens innbyggere opplever som å være viktig som informasjonskilde eller agendasetter for kontrollaktiviteten. Igjen har vi ikke data som kan gi et mer utfyllende bilde her. Men det er rimelig at i den grad det generelle publikum faktisk har en slik rolle overfor kontrollutvalget, så er det informasjon og innspill som ikke betraktes som å påvirke utvalgets uavhengighet negativt, snarere tvert i mot.

Likeledes er det ingen overraskelse å finne at kontrollutvalgenes uavhengighet vurderes å bli påvirket *negativt* når organiserte interessegrupper har stor innflytelse på utvalgets aktivitet. Disse representerer selvsagt særinteresser som lett kan oppfattes å stå i motsetning til kontrollutvalgets rolle som objektiv kontrollinstans. Likeledes ser vi at det er en negativ sammenheng mellom uavhengighet og innflytelse fra kommunalt eide selskaper eller foretak. En større relativ innflytelse fra selskaper og foretak ser altså ut til å korrelere med en svakere vurdering av kontrollutvalgenes uavhengighet. Det er interessant å merke seg at dette er det motsatte bildet av det vi ser når det gjelder kommunale etaters innflytelse. Det kan

⁹ Det man mer generelt vet om ”varslingskultur” i kommunal sektor er at varsling om kritikkverdige forhold i organisasjonen i liten grad skjer til eksterne instanser – noe som kontrollutvalgene trolig må defineres som her. Varsling skjer internt og går ”tjenestevei” (Skivenes og Trygstad 2006).

muligens tolkes som om kommunalt eide foretak og selskaper vurderes å ha en annen betydning for utvalgenes kontrollaktivitet sammenlignet med den ”tradisjonelle” kommuneorganisasjonen.

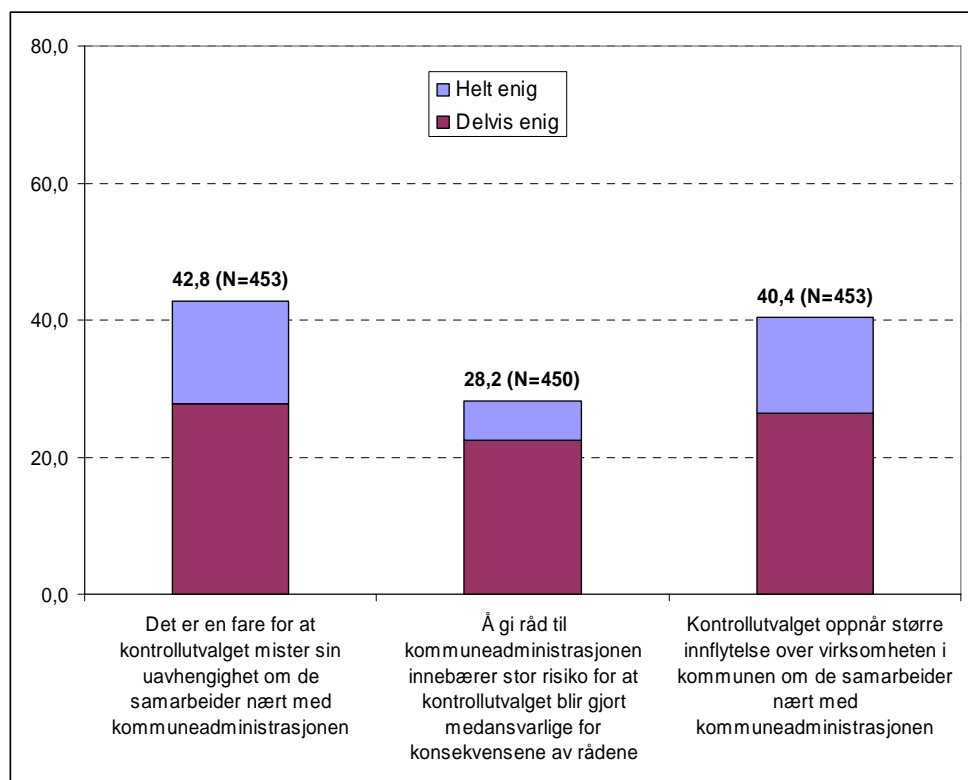
Nå kan det hevdes at dette ikke er overraskende tatt i betraktning de siste årenes økte fokus på selskapskontroll, bl.a. gjennom endringen i kommunelovens kapittel 12 fra 2004. Vi har i andre sammenhenger pekt på at bevisstheten rundt selskapskontroll synes å ha blitt forsterket, uten at kontrollutvalgene nødvendigvis har kommet langt i å instituere slik kontroll (Gjertsen og Martinussen 2006). Denne undersøkelsen støtter også opp under en slik konklusjon; som vi har sett foran er det med hensyn til forvaltningskontroll av kommunalt eide selskaper og foretak at avviket er størst mellom det kontrollutvalgene mener man *bør* gjøre og det man hevder *faktisk* å gjøre, og det er også her at man vurderer gjennomslaget av kontrollutvalgets arbeid til å være svakest, relativt sett. Det som kan fastslås i denne sammenhengen, er at det i alle fall synes å være en viss bevissthet knyttet til at kontrollutvalg som påvirkes av kommunalt eide selskaper og foretak også kan ha utfordringer med hensyn til uavhengighet. Igjen er det imidlertid grunn til å minne om at slike forhold ikke nødvendigvis representerer en stor generell utfordring for kontrollutvalgene. Vurderingen av kontrollutvalgenes uavhengighet er, som nevnt, gjennomgående god.

3.2.2 Nærmere om forholdet til kommuneadministrasjonen

Respondentenes vurdering av kontrollutvalgenes uavhengighet peker altså i retning av at forholdet til rådmannen/sentraladministrasjonen er av betydning. I undersøkelsen har vi bedt respondentene ta stilling til tre ulike påstander knyttet til dette forholdets betydning. Som vi har sett, tenderer en relativt sterk rådmannsinnflytelse til å påvirke vurderingen av uavhengighet negativt. På en generell påstand om at ”kontrollutvalget mister sin uavhengighet når man jobber nært sammen med kommuneadministrasjonen”, ser vi av figuren nedenfor at knappe 43 % av respondentene er helt eller delvis enige i dette. Selv om flertallet vurderer dette som et problem i mindre grad, er det likevel et funn som etter vår vurdering støtter opp under den negative sammenhengen mellom sterk rådmannsinnflytelse og vurdering av uavhengighet.

Samtidig er det ikke noen entydig støtte til en påstand om at kontrollutvalget oppnår større innflytelse over virksomheten i kommunen om man samarbeider nært med kommuneadministrasjonen; drøye 40 % er helt eller delvis enig i denne påstanden. Flertallet av respondentene signaliserer med andre ord en viss skepsis til en for nær relasjon til kommuneadministrasjonen, noe som heller ikke er overraskende når rådmann og sentraladministrasjon representerer det viktigste

kontrollobjektet i respondentenes vurdering. For øvrig ser vi at drøye 28 % av respondentene er helt eller delvis enig i at det å gi råd til kommuneadministrasjonen innebærer stor risiko for at kontrollutvalget blir gjort medansvarlige for konsekvensene av rådene. Et betydelig flertall av respondentene vurderer med andre ord dette som et begrenset problem. Dette kan tolkes som et uttrykk for uavhengighet; kontrollutvalgene vurderes trolig som forholdsvis frikoblet fra den praktiske håndtering og oppfølging i kommuneorganisasjonen, i alle fall hva administrasjonen angår. Svarfordelingene framgår av følgende figur:



Figur 15: Forholdet mellom kontrollutvalg og kommuneadministrasjon. Prosent.

3.3 PÅVIRKER UAVHENGIGHET AKTIVITETER OG EFFEKTER?

Som analysen ovenfor viser, er det enkelte variabler som ser ut til å påvirke vurderingen av uavhengighet i kontrollutvalgene sterkere enn andre. Men har vurderingen av uavhengighet noen sammenheng med det arbeidet som utføres av

utvalgene? Og finnes det noen systematisk sammenheng mellom hvordan uavhengigheten vurderes av respondentene i undersøkelsen og de *effekter* man mener at kontrollutvalget har?

En måte å betrakte aktiviteten i kontrollutvalgene på er om det er stort avvik mellom det som respondentene mener utvalgene *bør* gjøre og det man *faktisk* gjør. I den grad dette avviker er stort, kan dette være en indikasjon på kontrollutvalg som ikke makter eller evner å utføre kontrollaktiviteten på en tilfredsstillende måte. Som nevnt foran varierer dette avviket mellom ulike oppgaver; avviket er minst når det gjelder å påse at rådmann og sentraladministrasjonen i praksis følger gjeldende lover og regler, og *størst* når det gjelder forvaltningsrevisjon overfor kommunalt eide selskaper og foretak. På bakgrunn av det beregnede avviket mellom ”bør” og ”faktisk gjør” på de ulike oppgavene som kontrollutvalget bør ivareta, har vi konstruert en såkalt *additiv indeks* som et samlet uttrykk for hvor stort dette aktivitetsavviket oppgis å være for hver enkelt respondent i undersøkelsen. Sammenhengen mellom vurderingen av kontrollutvalgets uavhengighet og dette aktivitetsavviket framgår av følgende tabell:

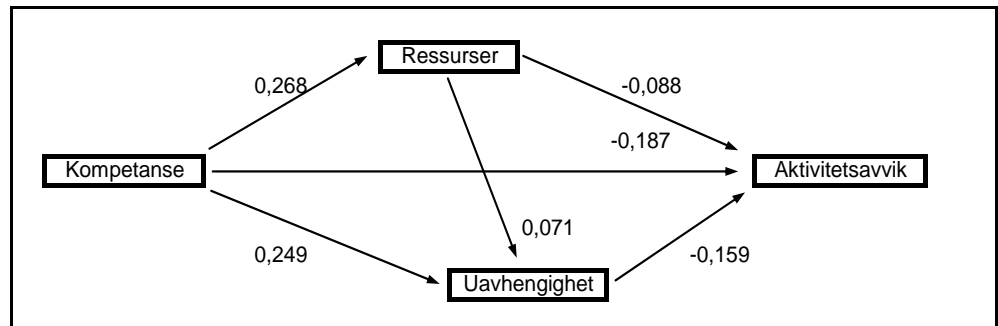
Tabell 9: Uavhengighet og ”aktivitetsavvik”. Prosent. N=309. P<0,1

Uavhengighet	”Aktivitetsavvik”		Totalt
	Under gjennomsnittet	Over gjennomsnittet	
Vet ikke	1,0	-	0,6
I stor grad	63,4	40,0	54,7
I nokså stor grad	34,0	44,3	37,9
I nokså liten grad	1,5	12,2	5,5
I liten grad		3,5	1,3
Totalt	100	100	100

Tabellen viser at det er en statistisk signifikant sammenheng mellom vurderingen av kontrollutvalgenes uavhengighet, og hvorvidt avviket mellom det som utvalgene *bør* og *faktisk* gjør ligger over eller under gjennomsnittlig score på denne indeksen. Det er en tendens til at de som vurderer kontrollutvalget som å ha et stort ”aktivitetsavvik” også vurderer utvalgets uavhengighet til å være lav. Dette antyder at uavhengighet er en variabel som kan ha betydning for hvorvidt utvalgene evner å sette fokus på de oppgaver som oppleves som viktige. Her er det viktig å presisere at uavhengighet neppe er det eneste forholdet som kan tenkes å påvirke dette aktivitetsavviket. Det kan være grunn til å anta at også kompetanse har en direkte

effekt på aktivitetsavviket; hvis kompetanse og kunnskap om kontrolloppgaver er lav, vil det med rimelighet kunne hevdes at dette vil reflekteres i større avstand mellom opplevde viktige oppgaver og den faktiske oppfølgingen av disse. Likeledes kan det være grunn til å anta at de ressursene som er tilgjengelig for kontrollutvalgene kan ha en direkte effekt i så måte.

Modellen nedenfor baserer seg på en krysstabellanalyse der de ulike variablene delt i høy og lav verdi ut fra gjennomsnittscoren på hver enkelt variabel¹⁰. Tallene i modellen representerer de direkte effektene mellom variablene uttrykt som proporsjoner:



Figur 16: Variabler som påvirker aktivitetsavvik. Effekttall i proporsjoner. N=325.

Figuren viser at det er en negativ sammenheng mellom aktivitetsavviket og de uavhengige variablene i modellen. Det er med andre ord en tendens til at aktivitetsavviket mellom "bør gjøre" og "faktisk gjør" er lavere når man scorer høyt på henholdsvis kompetanse, ressurser og uavhengighet. Dette er for så vidt i tråd med våre antagelser, men vi ser at den direkte effekten av kompetanse slår noe sterkere ut på dette avviket enn det uavhengighet og – særlig – ressurser gjør. Proporsjonstallene i modellen kan leses slik at det er 15,9 % større sjanse for at respondenter som befinner seg i kategorien "høy uavhengighet" også befinner seg i kategorien "lavt aktivitetsavvik". Tilsvarende er det henholdsvis 18,7 % og 8,8 % sjanse for at høy kompetanse og "høye" ressurser korrelerer med et lavt aktivitetsavvik. De interne effektene mellom kompetanse, ressurser og uavhengighet er mindre interessante i denne forbindelse, men vi ser at effekten av kompetanse og ressurser på uavhengighet ligger nokså nær resultatet av

¹⁰ Variablene *kompetanse*, *ressurser* og *uavhengighet* tilsvarende variablene i tabell 7. Variablen *aktivitetsavvik* tilsvarende variabelen i tabell 9.

regresjonsanalysen i tabell 7.¹¹ Indirekte effekter mellom variablene i modellen har for øvrig bare begrenset betydning.

Et annet spørsmål knytter seg til effekten av kontrollutvalgets arbeid – om dette vurderes å betyding og gjennomslagskraft – og sammenhengen med hvordan uavhengighet vurderes. Som et mål på ”effekt” har vi konstruert en additiv indeks med utgangspunkt i vurderingen av hvorvidt utvalget har i *bidratt til å styrke kommunens kontroll med sin virksomhet og politikernes kontroll med administrasjonens iverksetting av politiske vedtak*¹². Sammenhengen framgår av følgende tabell:

Tabell 10: Uavhengighet og effektvurdering. Prosent. N=446. P<0,1

Score effektindeks			
Uavhengighet	Under gjennomsnittet	Over gjennomsnittet	Totalt
Vet ikke	0,9	0,9	0,9
I stor grad	33,0	72,8	53,4
I nokså stor grad	51,4	25,4	38,1
I nokså liten grad	11,9	0,9	6,3
I liten grad	2,8	-	1,3
Totalt	100	100	100

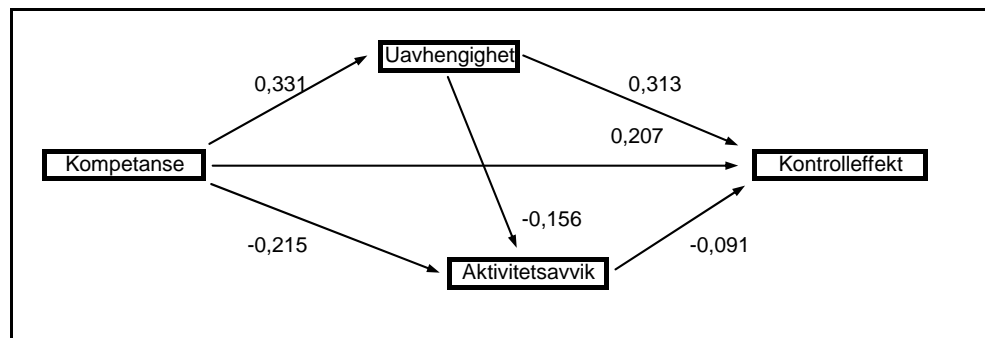
Tabellen indikerer at det er en klar og statistisk signifikant sammenheng mellom vurdering av uavhengighet og hvorvidt respondentene scorer over eller under gjennomsnittet på vurdering av utvalgsarbeidets effekter. De respondentene som scorer lavt på vurdering av effekt, har også en tendens til å gi en svakere vurdering av kontrollutvalgets uavhengighet. Igjen er det imidlertid grunn til å understreke at det kan være flere andre forhold som bidrar til å forklare variasjoner i hvordan effekten av utvalgenes arbeid vurderes.

Modellen nedenfor tar også utgangspunkt i en krysstabellanalyse. Her ser vi på sammenhengen mellom ”kontrolleffekt” (tilsvarende effektindeksen i tabellen

¹¹ Den positive sammenhengen mellom kompetanse og ressurser er vanskelig å forklare substansielt, selv om det rent statistisk er en korrelasjon her. Det kan riktig nok tenkes at høy kompetanse i kontrollutvalget bidrar til å allokere ressurser til utvalgsarbeidet i større grad, uten at vi har data som understøtter dette. For øvrig kan kompetanse åpenbart i seg selv betraktes som en ressurs.

¹² Jf. spørsmål 33 i spørreskjemaet og figur 9.

over), uavhengighet, ”aktivitetsavvik” og kompetanse¹³. At den opplevde effekten av kontrollaktiviteten kan tenkes å variere med hvor stort avvik det er i vurderingen mellom hva som bør vektlegges og faktisk vektlegges i kontrollutvalget synes åpenbar. Men det kan også være grunn til å anta at kompetanse igjen har en direkte effekt på den vurderingen som gis av effekter av kontrollutvalgets arbeid. Variablene i modellen er igjen delt i høy og lav verdi ut fra gjennomsnittsscore på den enkelte variabel:



Figur 17: Variabler som påvirker kontrolleffekt. Effekttall i proporsjoner. N=309.

Som figuren viser er det en positiv sammenheng mellom ”kontrolleffekt” og henholdsvis uavhengighet og kompetanse i kontrollutvalgene. Tendensen er altså at vurderingen av kontrollaktivitetens effekt korrelerer med høy vurdering av uavhengighet og kompetanse. Uavhengighet ser i denne modellen ut til å ha en noe sterkere effekt enn kompetanse i så måte. Som forventet er det derimot en negativ sammenheng mellom ”aktivitetsavvik” og vurdering av effekter – et høyt avvik korrelerer altså med en lavere vurdering av kontrollutvalgets effekt. Men effekten av ”aktivitetsavvik” er betydelig svakere enn effekten av uavhengighet og kompetanse i utvalget. Igjen spiller indirekte effekter mellom variablene en marginal rolle.

Samlet sett er det grunn til å hevde at uavhengighet *har* en viss relativ betydning for hvordan aktiviteten og effekten av kontrollutvalgenes arbeid vurderes. Et uavhengig kontrollutvalg henger sammen med positive vurderinger av aktivitet og effekt. Samtidig ser vi igjen at *kompetanse* i kontrollutvalget er en variabel som ser ut til å være viktig – på samme måte som kompetanse i seg selv har positiv sammenheng med hvordan uavhengighet vurderes.

¹³ Variablene *kompetanse* og *uavhengighet* baserer seg på hhv. spørsmål 27 og 28 i spørreskjemaet. *Aktivitetsavvik* og *kontrolleffekt* tilsvarer variablene i hhv. tabell 9 og 10.

3.4 SPØRSMÅLET OM UAVHENGIGHET: EN OPPSUMMERING

- Over 91 % av respondentene i undersøkelsen vurderer kontrollutvalget som å være uavhengig i stor eller nokså stor grad; over halvparten av respondentene (53 %) mener at utvalgene er uavhengige i stor grad. Kontrollutvalgene gis med andre ord en gjennomgående positiv vurdering i forhold til spørsmålet om uavhengighet.
- Et relativt stort flertall av respondentene er av den oppfatning at både politiske organer og kommuneadministrasjonen ”i stor grad respekterer kontrollutvalgets behov for uavhengighet” (nærmere 83 % i begge tilfeller). Av disse er andelen som svarer helt enig vesentlig større enn de som svarer delvis enig.
- Om lag 74 % av kontrollutvalgsmedlemmene er helt eller delvis enig i en påstand om at kontrollutvalgene fungerer som et kollegium. Dette er for så vidt et resultat som støtter opp om at kontrollutvalgene er relativt uavhengige organ og som stort sett trekker i samme retning.
- 56 % er for øvrig helt eller delvis enig i en påstand om at arbeidet i kontrollutvalget i hovedsak skjer på utvalgets eget initiativ. At en såpass stor andel oppgir at arbeidet i kontrollutvalget skjer på eget initiativ, er kanskje i seg selv et tegn på en viss grad av selvstendighet.
- 23 % av respondentene blant kontrollutvalgsmedlemmene er helt eller delvis enig i at utvalgsmedlemmene har sterk lojalitet til sitt politiske parti. En overvekt av respondentene sier indirekte at det ikke er spesielt sterke lojalitetsbånd mellom medlemmene av kontrollutvalget og deres politiske parti.
- Samlet sett er litt over 70 % helt eller delvis enig i at partipolitisk tilknytning betyr *lite* for arbeidet i kontrollutvalget. I utgangspunktet kan dette tolkes i positiv retning i forhold til kontrollutvalgenes uavhengighet. Når det gjelder tilgjengelige ressurser for å kunne utøve kontroll på en effektiv måte, er omtrent 72 % helt eller delvis enig i at tilgjengelige ressurser er tilstrekkelig.
- Når det gjelder vurdering av kompetanse mer generelt, så er 57 % helt eller delvis enig i at medlemmene av kontrollutvalget har den nødvendige kompetanse for å håndtere kontrollopgaver.

- Når det gjelder vurderingen av kontrollutvalgenes uavhengighet så kan det også være verdt å merke seg at bare 10 % av utvalgsmedlemmene er helt eller delvis enig i at kontrollutvalget unngår å ta opp spørsmål som kan skape politiske motsetninger i kommunestyret. Videre ser vi at det bare er om lag 6 % som er helt eller delvis enig i at kommunestyrets adgang til å oppløse kontrollutvalget/velge nytt utvalg påvirker kontrollarbeidet negativt.
- Det er for øvrig svært få (5,1 %) som er helt eller delvis enig i at det politiske flertallet i kontrollutvalget blokkerer mindretallets mulighet for å ta opp saker i utvalget.
- To av variablene i analysen har en statistisk signifikant sammenheng med vurderingen av uavhengighet – dette er partipolitisk lojalitet og vurderingen av kompetanse i kontrollutvalget.
- Partiloyalitet korrelerer negativt med vurdering av kontrollutvalgets uavhengighet. Når kompetansen vurderes som høy vurderes derimot uavhengigheten som stor. Både lojalitet og kompetanse slår dobbelt så sterkt ut som betydningen av henholdsvis ressurser tilgjengelig for kontrollutvalget/sekretariatet og kommunestyrets oppløsningsrett vis a vis kontrollutvalget.
- Vi finner statistisk signifikante korrelasjoner mellom vurdering av utvalgenes uavhengighet og påvirkningen av fire andre instanser i kommuneorganisasjonen. De to instansene som klart korrelerer sterkest med vurderingen av uavhengighet er rådmannen/sentraladministrasjonen og etater og tjenestesteder i kommunen.
- Respondentene har en tilbøyelighet til å vurdere utvalgene som mindre uavhengige når rådmannen og sentraladministrasjonen har en relativt sett sterk innflytelse på kontrollutvalgets arbeid. Derimot er det en positiv sammenheng mellom vurderingen av kontrollutvalgets uavhengighet og innflytelse fra etater og tjenestesteder i kommuneorganisasjonen.
- Samlet sett er det grunn til å hevde at uavhengighet sammen med kompetanse har en viss relativ betydning for hvordan *aktiviteten* og *effekten* av kontrollutvalgenes arbeid vurderes. Høy kompetanse og stor uavhengighet påvirker både aktiviteten og effekten av kontrollutvalgenes arbeid positivt.

4. UAVHENGIGHET: EN BEGRENSET UTFORDRING

Denne rapportens hovedkonklusjon peker nokså entydig i retning av at kontrollutvalgenes uavhengighet ikke blir vurdert som et stort problem verken av kontrollutvalgsmedlemmene selv eller av ordførere, rådmenn og opposisjonsledere. Det er likevel ikke slik at det er fravær av utfordringer knyttet til kontrollutvalg og uavhengighet. Det finnes prinsipielle aspekter rundt ordningen men kontrollutvalg som kan drøftes, og som man bør ha et bevisst forhold til.

For det første er det betimelig å sette et spørsmålstegn ved hva som egentlig representerer en ”stor” eller ”liten” utfordring når det gjelder kontrollutvalgenes uavhengighet. Selv om vår hovedkonklusjon er at kontrollutvalgenes uavhengighet bare i liten grad representerer et problem, kan svak uavhengighet likevel være en betydelig utfordring i de konkrete tilfellene hvor dette faktisk oppleves – selv om dette ser ut til å gjelde for et lite mindretall av kommuner. For det andre er det et spørsmål knyttet til hva myndighetene eventuelt kan gjøre for å ytterligere styrke kontrollutvalgenes uavhengighet, gitt at man ønsker å iverksette noen form for tiltak. Debatten omkring dette har i så måte satt spørsmålstegn ved om det er behov for å endre lovverket.¹⁴ Gitt at det særlig er faktorer som partipolitisk lojalitet og kompetanse som har betydning for kontrollutvalgenes uavhengighet, kan det være betimelig å spørre om lovendringer er det eneste, enn si viktigste, virkemidlet i denne sammenhengen. For det tredje er det viktig å presisere at kontrollutvalgenes rolle som uavhengige organer nødvendigvis må ha en begrensning. ”Fullstendig uavhengighet” er åpenbart en illusjon og neppe heller en ønskelig tilstand; uten nære koblinger til kommuneorganisasjonen for øvrig vil ikke utvalgene kunne fylle sin funksjon. I så måte er det en prinsipiell avveining knyttet til hvor grensene for uavhengighet skal trekkes, og hva grensemarkørene skal bestå i. Å operere med en oppfatning om at kontrollutvalg enten er ”uavhengige” eller ”avhengige” er neppe et fruktbart utgangspunkt for en slik debatt.

4.1 RÅDMANNSVELDE, SVAK KOMPETANSE OG PARTIPISK?

Om kommunene gjennomgående ikke sliter med manglende uavhengighet i sine kontrollutvalg, indikerer likevel vår analyse at det kan tenkes et sammenfall av faktorer som kan bidra til å svekke utvalgenes uavhengighet. Kommuner preget av en sterk rådmann med stor innflytelse på arbeidet i kontrollutvalget, kombinert med

¹⁴ Jf. privat lovforslag fra stortingsrepresentantene André Oktay Dahl, Bent Høie og Martin Engeset. Dokument 8:45 (2005-2006).

svært partiløse utvalgsmedlemmer med lav kompetanse på å iverksette kontroll av kommunens aktiviteter eller vedtak, fremstår umiddelbart som en mindre heldig kombinasjon av faktorer. Selv om det kan diskuteres i hvilken utstrekning en slik kombinasjon av forhold vil være reell, må poenget være at dette er faktorer som den enkelte kommune må være bevisst i forhold til det å drive kontroll og ettersyn. Mens de formelle rammebetingelsene rundt kontrollutvalgenes arbeid i form av lover og forskrifter er viktige nok, antyder vår analyse at kommunenes arbeid med å rekruttere medlemmer til kontrollutvalgene er en kritisk faktor. Ut over valgbarhetsregler og formelle krav til den enkeltes vandel er det imidlertid vanskelig å regulere dette gjennom formelle prosedyrer. Dette må langt på vei være basert på utøvelse av skjønn i den enkelte kommune.

I lokalpolitisk sammenheng er det en velkjent utfordring knyttet til sviktende engasjement og rekruttering. Dette er sannsynligvis en utfordring av mer generell karakter som også har betydning for kontrollutvalgene. Som vi har sett er det nettopp rekruttering av personer med god faglig kompetanse som utmerker seg som den største utfordringen for kontrollutvalgene i følge våre respondenters vurdering. Kompetanse i forhold til kontrolloppgaver neppe er et entydig begrep – her snakker vi både om faglig innsikt i administrative, økonomiske og juridiske forhold, men også om en *lokalpolitisk* kompetanse som innebærer at man har kjennskap til lokale vedtaks- og beslutningsprosesser. Selv om det følgelig vil være en skjønnsmessig vurdering knyttet til hvilke kandidater til kontrollutvalget som besitter slik kompetanse, er dette i seg selv neppe en uoverkommelig oppgave. Problemet er kanskje heller å få de gode kandidatene til å stille til tjeneste. Kompetente kontrollutvalgsmedlemmer bidrar til å styrke uavhengighet, men å få de til å stille opp vedtar man nødvendigvis ikke ved lov. Slik sett føyer en sentral utfordring for kontrollutvalgene seg inn i et større spørsmål om lokaldemokratiets framtidige kår.

Som vi har sett er det også grunn til å rette oppmerksomheten mot hvor det enkelte kontrollutvalgsmedlems lojalitet ligger. For at kontrollutvalget skal fungere som et uavhengig og objektivt organ, er det åpenbart at lojaliteten primært må knyttes til det som er utvalgets lovfestede oppgaver og funksjoner. Igjen må vi presisere at vi ikke kan hevde at dette generelt representerer et stort problem for den store majoriteten av kontrollutvalg, men dette er et forhold som likevel fortjener oppmerksomhet. Utfordringen består åpenbart i at det ikke finnes noen "objektivitetstest" som potensielle kontrollutvalgsmedlemmer må bestå, og ligger følgelig utenfor det som er regulerbart i lov og forskrift. I rekrutteringsøyemed er dette i aller høyeste grad et spørsmål om skjønnsutøvelse, og kanskje like ofte et spørsmål om rene tilfeldigheter. Eventuelle negative konsekvenser av slike tilfeldigheter kan likevel begrenses. Nøkkelen til dette ligger trolig i første rekke

hos kommunene selv og deres bevissthet om, og fokus på, kontroll som en viktig side ved lokalpolitisk styring.

4.2 ET BEHOV FOR BEVISSTHET OG KONTINUERLIG FOKUS

Utfordringen for kommunene er derfor, etter vår vurdering, neppe primært knyttet til mangler i lovverk og forskrifter. For å sikre at kontrollutvalgene utøver sin funksjon på en tilfredsstillende og uavhengig måte, må kommunene være bevisst at kontrollutvalgene spiller en viktig rolle. Og kommunene må bidra til at kontrollutvalgene ikke blir synonymt med en "restkategori" i floraen av kommunale utvalg.

Nå kan det være grunn til å hevde at kontrollutvalgenes status i så måte har økt gjennom de siste år; både som en konsekvens av at kommunene åpner opp for politiske styringsmodeller som tilsier en mindre grad av detaljstyring (og som dermed understreker betydningen av å drive kontroll), og det økte fokus på korrupsjon og misligheter som kommunene har vært gjenstand for i den senere tid. I så tilfelle kan det være å håpe at utfordringen med å rekruttere kompetente medlemmer til kontrollutvalgene blir mindre problematisk; vervets attraktivitet må kunne antas å øke. Men uten at kommunene setter et aktivt og kontinuerlig fokus på kontrollutvalgenes rolle er det ikke sikkert at dette kan utnyttes til fulle. I denne sammenhengen spiller også sentrale myndigheter en viktig rolle. Men vel så viktig som å ha en aktiv holdning til det lov- og regelverk som regulerer kommunenes og kontrollutvalgenes aktiviteter, er det viktig å bistå kommunene i å agendasette kontroll som et viktig aspekt ved kommunal styring. Dette kan utvilsomt gjøres på ulike måter, men et viktig element vil etter vår oppfatning være å rette oppmerksomheten mot hva som er, og hva som bør være, viktige kontrolloppgaver.

4.2.1 Fokus på hva?

Som denne undersøkelsen viser, er det mange ulike oppgaver som vurderes som viktige for kontrollutvalgene. Utvalgenes oppgaveportefølje må nødvendigvis være sammensatt, også i framtiden. Men tatt i betraktning at kommunesektoren over tid har vektlagt selskaps- og foretaksmodeller i sterkere grad, framstår dette som et felt der behovet for kontroll og ettersyn er viktig. Samtidig viser altså undersøkelsen at nettopp forvaltningsrevisjon av kommunalt eide selskaper er en oppgave som kontrollutvalgene har et rom for å forbedre innsatsen på. Dette gjør at det kan være grunn til å vie denne oppgaven økt oppmerksomhet fra kontrollutvalgenes side, ikke minst fordi problemstillinger knyttet til utvalgenes uavhengighet står sentralt i denne sammenhengen.

Når forvaltningsrevisjon av kommunale selskaper framstår som en oppgave som kontrollutvalgene i mindre grad lykkes med – i alle fall sett i forhold til en del andre viktige oppgaver – så støtter dette opp under det bildet som andre studier viser. I en annen studie (Gjertsen og Martinussen, *ibid.*) konkluderer vi med at kommunene ser ut til å være ”i startgropa” med å formalisere selskapskontroll. Utfordringen består i å spesifisere og operasjonalisere slik kontroll. En viktig forklaring på dette ligger sannsynligvis i at svakt fundamenterte overordnede eierskapsstrategier vanskeliggjør det å definere og operasjonalisere hva det faktisk er som skal kontrolleres.

En viktig side ved økt fokus på selskapskontroll er å se slik kontroll som et element i utvikling av eierstrategier og kontrollaktiviteter. Dette åpner opp for en mer prosessuell forståelse av hva kontrollaktivitet innebærer og hva kontrollutvalgets rolle skal være. For å utvikle et sterkere fokus på eierrolle og eierstrategier, vil kontrollutvalgenes arbeid trolig være en viktig innfallspurt til slike prosesser. En slik innfallspurt kan være at man styrker arbeidet med overordnede planer for selskapskontroll – et arbeid mange kommuner synes å være i gang med. Men i planens møte med selskapsorganiseringens realiteter, vil fraværet av entydige eierskapsstrategier og måleparametere fort avdekkes. Slik sett kan en plan for selskapskontroll være et springbrett for utvikling av den strategiske delen av kommunens eierrolle. Dette er noe som også kan tenkes å styrke kontrollutvalgenes rolle som pådriver i å utvikle nye regler og rutiner i kommuneorganisasjonen. Betydningen av denne pådriverrollen ble i sin tid understreket gjennom kommuneloven av 1993. Vår undersøkelse antyder som nevnt at dette er en oppgave som likevel ikke ser ut til å prioriteres høyt av kontrollutvalgene, sett i forhold til andre oppgaver.

Spørsmålet om uavhengighet har kanskje særlig resonans når det gjelder kontrollfunksjonen overfor kommunale selskaper og foretak. Det økte fokuset på misligheter i slike selskap understreker dette poenget. Samtidig finnes det eksempler på at kontrollutvalgsmedlemmer har styreverv i kommunale eller interkommunale selskaper. I det minste reiser dette et prinsipielt spørsmål om uavhengigheten til utvalget og hvilke valgbarhetsregler som skal gjelde ved sammensettingen av kontrollutvalget. Igjen er poenget at kommunene må ha et bevisst og kontinuerlig fokus på kontrollutvalget – men da også i forhold til hvilke oppgaver som er viktige å ivareta.

REFERANSER

Gjertsen, A. og K. Martinussen (2006): *Styring og kontroll av kommunale selskaper og foretak*. Bodø: NF-rapport nr. 18/2006

Hannerød, A. M. og R. Kalvø (2000): *Tilsyn og kontroll i kommuner og fylkeskommuner*. Oslo: Kommuneforlaget.

Opedal, S. og H. S. Østtveiten (2000): ”Full kontroll?” *En studie av kontroll og tilsynsordningene i kommuner og fylkeskommuner*. Oslo: NIBR prosjektrapport 2000:10.

Rettetaltutvalgets utredning ”*Etikk, tilsyn og kontroll i kommuner og fylkeskommuner*” (1991)

Skivenes, M. og S. C. Trygstad (2006): *Varslere. Om arbeidstakere som sier ifra!* Oslo: Gyldendal.

VEDLEGG: SPØRRESKJEMA



Uavhengige kontrollutvalg?

Velkommen til denne spørreundersøkelsen om de kommunale kontrollutvalgenes uavhengighet!

Det har i den senere tid vært reist spørsmål om de kommunale kontrollutvalgenes mulighet til å fungere som uavhengige organer. Kommunal- og regionaldepartementet ønsker å skaffe til veie bedre kunnskap om dette.

På oppdrag fra departementet gjennomfører derfor Nordlandsforskning en spørreundersøkelse som du herved er invitert til å delta i. Undersøkelsen går ut til 150 tilfeldig utvalgte kommuner, og retter seg til medlemmer av kontrollutvalgene, ordførere, rådmenn og enkelte opposisjonspolitikere i kommunestyrene.

Det er selvsagt frivillig å svare, men vi håper så mange som mulig vil delta for å sikre kvalitet i undersøkelsen.

Nordlandsforskning garanterer din anonymitet i denne undersøkelsen. Eventuelle spørsmål om undersøkelsen kan rettes til undertegnede (Tel: 75517600, e-post: agj@nforsk.no).

Med vennlig hilsen
Nordlandsforskning

Arild Gjertsen
prosjektleder

1) Navn på kommune

For deg som er medlem av kontrollutvalget har vi først noen spørsmål om utvalgets sammensetting.

2) Hvor mange medlemmer har kontrollutvalget i 2006?

3) Hvor mange av kontrollutvalgets medlemmer kommer fra kommunestyret?

4) Hvilke av gruppene nedenfor er representert i kontrollutvalget i 2006? (Flere svar er mulig).

<input type="checkbox"/>	Medlemmer av kommunestyret
<input type="checkbox"/>	Medlemmer av politiske parti, men som ikke er medlemmer av kommunestyret
<input type="checkbox"/>	Representanter fra lokale foreninger og lag
<input type="checkbox"/>	Representanter fra næringslivet
<input type="checkbox"/>	Andre

5) Har noen av de nåværende medlemmene av kontrollutvalget tidligere vært ordfører/varaordfører eller medlem av formannskapet i kommunen? (Kun ett kryss).

<input type="checkbox"/>	Ja
<input type="checkbox"/>	Nei
<input type="checkbox"/>	Vet ikke

6) Representerer flertallet i kontrollutvalget posisjon eller opposisjon i kommunestyret? (Kun ett kryss)

<input type="checkbox"/>	Flertallet representerer posisjon i kommunestyret
<input type="checkbox"/>	Flertallet representerer opposisjonen i kommunestyret
<input type="checkbox"/>	Vet ikke

7) Er du, som medlem av kontrollutvalget, medlem av kommunestyret? (Kun ett kryss)

<input type="checkbox"/>	Ja
<input type="checkbox"/>	Nei

8) Hvis ja på forrige spørsmål, representerer du det partipolitiske flertallet eller mindretallet i kommunestyret? (Kun ett kryss)

<input type="checkbox"/>	Representerer det partipolitiske flertallet (partiet/partiene bak ordfører)
<input type="checkbox"/>	Representerer mindretallet (opposisjonen)

9) Er nestleder i kontrollutvalget medlem av kommunestyret?

<input type="checkbox"/>	Ja
<input type="checkbox"/>	Nei
<input type="checkbox"/>	Vet ikke

10) Hvis ja på forrige spørsmål, representerer nestleder det partipolitiske flertallet eller mindretallet i kommunestyret?

<input type="checkbox"/>	Representerer det partipolitiske flertallet (partiet/partiene bak ordfører)
<input type="checkbox"/>	Representerer mindretallet (opposisjonen)

Til deg som er medlem av kontrollutvalget har vi også noen spørsmål om møter og oppgaver i kontrollutvalget.

11) Hvor mange møter har kontrollutvalget avholdt i 2006? (Kun ett kryss)

<input type="checkbox"/> 1-2 møter
<input type="checkbox"/> 3-4 møter
<input type="checkbox"/> 5-6 møter
<input type="checkbox"/> 7-10 møter
<input type="checkbox"/> Over 10 møter

12) Hvor mange saker har totalt sett blitt behandlet av kontrollutvalget i 2006? (Kun ett kryss)

<input type="checkbox"/> 1-10 saker
<input type="checkbox"/> 11-20 saker
<input type="checkbox"/> 21-30 saker
<input type="checkbox"/> Over 30 saker
<input type="checkbox"/> Vet ikke

13) Innkalles ordføreren og rådmannen, eller representanter for disse, til kontrollutvalget for orienteringer?

	Aldri	1-2 ganger i året	3-5 ganger i året	Flere enn 6 ganger i året
Ordføreren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rådmannen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

14) Har kontrollutvalget laget en plan for kontroll av kommunalt eide selskaper og foretak? (Kun ett kryss)

<input type="checkbox"/> Ja
<input type="checkbox"/> Nei
<input type="checkbox"/> Vet ikke

15) Hvis ja på forrige spørsmål, er planen for selskapskontroll vedtatt politisk? (Kun ett kryss)

<input type="checkbox"/> Ja
<input type="checkbox"/> Nei
<input type="checkbox"/> Vet ikke

16) Etter din oppfatning, i hvilken grad er følgende fagkompetanse representert blant kontrollutvalgets medlemmer?

	Stor grad	Nokså stor grad	Nokså liten grad	Liten grad	Vet ikke
Kommunaløkonomisk kompetanse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bedriftsøkonomisk kompetanse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Juridisk kompetanse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Administrativ kompetanse (organisasjon og ledelse)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Her kommer en del spørsmål om hvordan du vurderer kontrollutvalgets aktivitet. I hvilken grad bør utvalget legge vekt på følgende oppgaver, og i hvilken grad vektlegges disse oppgavene faktisk?

17) Vurderinger av om gjeldende administrative regler og rutiner er hensiktsmessige for å sikre en effektiv ressursbruk i kommunen

	Stor grad	Nokså stor grad	Nokså liten grad	Liten grad	Vet ikke
Kontrollutvalget <i>bør</i> legge vekt på dette i...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kontrollutvalget legger <i>faktisk</i> vekt på dette i...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

18) Å påse at kommunens politikere i praksis følger gjeldende regler og rutiner

	Stor grad	Nokså stor grad	Nokså liten grad	Liten grad	Vet ikke
Kontrollutvalget <i>bør</i> legge vekt på dette i...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kontrollutvalget legger <i>faktisk</i> vekt på dette i...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

19) Å kontrollere lovligheten til vedtak truffet av folkevalgte organ

	Stor grad	Nokså stor grad	Nokså liten grad	Liten grad	Vet ikke
Kontrollutvalget <i>bør</i> legge vekt på dette i...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kontrollutvalget legger <i>faktisk</i> vekt på dette i...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

20) Å påse at sentraladministrasjonen (rådmannen med stab) i praksis følger gjeldende regler og rutiner

	Stor grad	Nokså stor grad	Nokså liten grad	Liten grad	Vet ikke
Kontrollutvalget <i>bør</i> legge vekt på dette i...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kontrollutvalget legger <i>faktisk</i> vekt på dette i...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

21) Å påse at de øvrige ansatte i kommunen i praksis følger gjeldende regler og rutiner

	Stor grad	Nokså stor grad	Nokså liten grad	Liten grad	Vet ikke
Kontrollutvalget <i>bør</i> legge vekt på dette i...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kontrollutvalget legger <i>faktisk</i> vekt på dette i...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

22) Å kontrollere forholdet mellom ressursbruk, resultater og måloppnåelse i kommunale etater/avdelinger (forvaltningsrevisjon)

	Stor grad	Nokså stor grad	Nokså liten grad	Liten grad	Vet ikke
Kontrollutvalget <i>bør</i> legge vekt på dette i...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kontrollutvalget legger <i>faktisk</i> vekt på dette i...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

23) Å kontrollere forholdet mellom ressursbruk, resultater og måloppnåelse i kommunalt eide selskaper eller foretak (forvaltningsrevisjon)

	Stor grad	Nokså stor grad	Nokså liten grad	Liten grad	Vet ikke
Kontrollutvalget <i>bør</i> legge vekt på dette i...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kontrollutvalget legger <i>faktisk</i> vekt på dette i...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

24) Å fungere som ombud for kommunens befolkning ved å ta opp saker som lokalbefolkningen er opptatt av

	Stor grad	Nokså stor grad	Nokså liten grad	Liten grad	Vet ikke
Kontrollutvalget <i>bør</i> legge vekt på dette i...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kontrollutvalget legger <i>faktisk</i> vekt på dette i...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

26) Å bidra til å utvikle nye regler og rutiner i kommunen

	Stor grad	Nokså stor grad	Nokså liten grad	Liten grad	Vet ikke
Kontrollutvalget <i>bør</i> legge vekt på dette i...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kontrollutvalget legger <i>faktisk</i> vekt på dette i...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Her kommer noen spørsmål om forhold som kan tenkes å påvirke kontrollutvalgets uavhengighet.

27) Vi ber deg ta stilling til følgende påstander:

	Helt enig	Delvis enig	Både og	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
Den partipolitiske tilknytningen til kontrollutvalgets medlemmer betyr lite for arbeidet i utvalget	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Medlemmene i kontrollutvalget har sterk lojalitet til sitt politiske parti	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kontrollutvalget fungerer som et kollegium	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kontrollutvalgets medlemmer har den nødvendige kompetanse for å håndtere kontrolloppgaver	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kontrollutvalgets medlemmer har den riktige faglige bakgrunn for å gjennomføre kontrolloppgaver	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kontrollutvalget og utvalgets sekretariat har tilstrekkelige ressurser for å utøve kontroll effektivt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det politiske flertallet i kontrollutvalget blokkerer mindretallets mulighet for å ta oppsaker i utvalget	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbeidet i kontrollutvalget skjer i hovedsak på utvalgets eget initiativ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kommunestyrets adgang til å oppløse kontrollutvalget/ velge nytt utvalg påvirker kontrollarbeidet negativt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kontrollutvalget unngår å ta opp spørsmål som skaper politiske motsetninger i kommunestyret	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

28) Samlet sett: i hvilken grad vil du si at kontrollutvalget fungerer som et uavhengig organ i forhold til kommunestyret og den politiske ledelsen?

<input type="checkbox"/> I stor grad
<input type="checkbox"/> I nokså stor grad
<input type="checkbox"/> I nokså liten grad
<input type="checkbox"/> I liten grad
<input type="checkbox"/> Vet ikke

29) Her kommer noen spørsmål om forholdet mellom kontrollutvalget og kommunen. Vi ber deg ta stilling til følgende påstander:

	Helt enig	Delvis enig	Både og	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
Det er en fare for at kontrollutvalget mister sin uavhengighet om de samarbeider nært med kommuneadministrasjonen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Å gi råd til kommuneadministrasjonen innebærer stor risiko for at kontrollutvalget blir gjort medansvarlige for konsekvensene av rådene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kontrollutvalget oppnår større innflytelse over virksomheten i kommunen om de samarbeider nært med kommuneadministrasjonen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kontrollutvalget er i stor grad uavhengig av besluttsende organer i kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kommuneadministrasjonen respekterer i stor grad kontrollutvalgets behov for uavhengighet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De politiske organene respekterer i stor grad kontrollutvalgets behov for uavhengighet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

30) Vi har også formulert noen påstander om forholdet mellom kontrollutvalget og utvalgets sekretariat. I hvilken grad er du enig i følgende påstander?

	Helt enig	Delvis enig	Både og	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
Kontrollutvalget har stor betydning for den oppgaveprioritering som sekretariatet foretar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det er ofte uenighet mellom kontrollutvalgets medlemmer og sekretariatet om hvilke oppgaver som bør prioriteres	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sekretariatet setter i stor grad premissene for hvilke saker kontrollutvalget skal behandle	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sekretariatet har stor handlefrihet med hensyn til hvordan han eller hun skal følge opp vedtak og merknader fra kontrollutvalgets møter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

31) Hvilken innflytelse mener du følgende instanser har på kontrollutvalgets virksomhet?

	Stor innflytelse	Nokså stor innflytelse	Nokså liten innflytelse	Liten innflytelse	Vet ikke
Kommunestyret	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Revisjonen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rådmann og sentraladministrasjon	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Etater og tjenestesteder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunalt eide foretak/selskaper	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Media	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Interessegrupper	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Publikum/innbyggere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

32) Hvilke kontaktpunkter vil du si er viktigst for kontrollutvalgets virksomhet?

	Svært viktig	Ganske viktig	Lite viktig	Svært lite viktig	Vet ikke
Ordføreren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunestyret	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Formannskapet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rådmann/sentraladministrasjonen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Etater og tjenestesteder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunalt eide selskaper og foretak	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Publikum/innbyggere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Media	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

33) Her ber vi deg ta stilling til noen påstander om mulige virkninger av kontrollutvalgets virksomhet:

	Helt enig	Delvis enig	Både og	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
Kontrollutvalget bidrar til å styrke politikernes kontroll med administrasjonens iverksetting av politiske vedtak	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kontrollutvalget har i stor grad bidratt til å styrke kommunens egen kontroll med sin virksomhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kontrollutvalget blir i stor grad brukt som et organ for politisk markering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

34) I hvilken grad vil du si at kontrollutvalget lykkes med å få sine synspunkter og merknader akseptert i følgende instanser og grupperinger?

	Lykkes svært dårlig	Lykkes nokså dårlig	Lykkes nokså godt	Lykkes svært godt	Vet ikke
Kommunestyret	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Formannskapet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rådmannen og sentraladministrasjonen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Etater og tjenestesteder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunalt eide selskaper og foretak	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

35) Vil du si at noen av de følgende utfordringene gjør seg gjeldende for kontrollutvalget og revisjonen i din kommune?

	I stor grad	I nokså stor grad	I nokså liten grad	I liten grad	Vet ikke
Vansker med å få rekruttert erfarne og toneangivende politikere til kontrollutvalget	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vansker med å få rekruttert personer med god faglig kompetanse til kontrollutvalget	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Strengt valgbarhetsregler gjør rekruttering til kontrollutvalget vanskelig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Problem med å få utviklet forvaltningsrevisjon til et effektivt verktøy for kontrollarbeidet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Problem med å få innsyn i dokumenter ol. av nødvendighet for kontrollarbeidet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Liten interesse fra kommunestyrets side i forhold til de saker som kontrollutvalget legger fram	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Svak oppfølging i administrasjonen av de forhold som revisjonen og kontrollutvalget påpeker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

