

Forskningsrapport fra Nordlandsforskning:

FORVALTNINGSREVISJON OG SELSKAPSKONTROLL SOM VERKTØY I KOMMUNAL EGENKONTROLLEN

Presentasjon Gardermoen 03.02.2010

Einar Lier Madsen & Tommy Høyvarde Clausen

elm@nforsk.no, tcl@nforsk.no

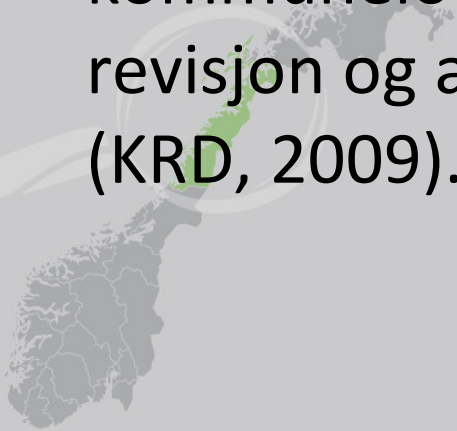


Oversikt

- Hovedspørsmål/Problemstillinger
- Metode
- Funn og resultater
 - Overordnet analyse og ressursbruk
 - Forvaltningsrevisjon
 - Selskapskontroll
- Oppsummering og konklusjoner

Innledning

- Kommunal egenkontroll viktig for lokaldemokratiet og for å sikre effektiv utnyttelse av offentlige ressurser (Vabo, 2009)
- Kommunal egenkontroll vil i denne sammenheng si: ”den kontrollvirksomhet som kommunene selv driver ovenfor egen virksomhet med utgangspunkt i kommunelovens bestemmelser om kontrollutvalg, revisjon og administrasjonssjefens internkontroll” (KRD, 2009).



30 år
1979-2009

**NORDLANDS
FORSKNING**
Nordland Research Institute

20

15

10

5

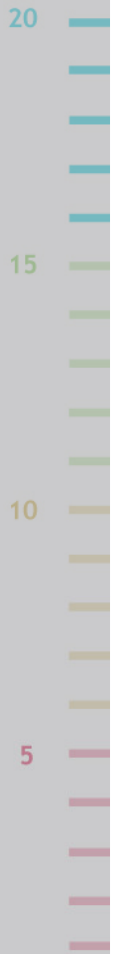
Hovedspørsmål/Problemstillinger

Hovedproblemstilling:

Hvor godt fungerer forvaltningsrevisjon og selskapskontroll som verktøy i den kommunale egenkontrollen?

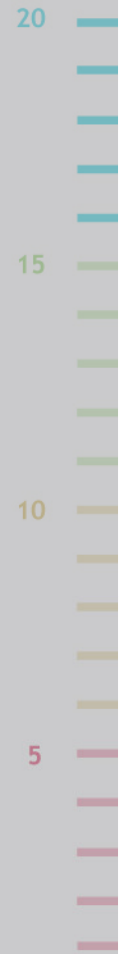
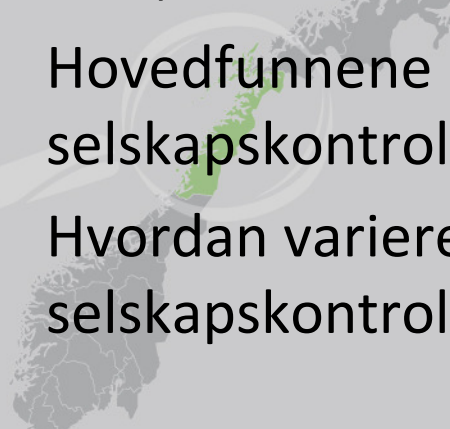
Dette omfatter spørsmål om:

- Omfanget på egenkontrollen
- Planlegging og bestilling
- Organisering og behandling
- Oppfølging og læring



Omfanget på egenkontrollen

- Hvor mange forvaltningsrevisjons- og selskapskontrollprosjekter kontrollutvalgene har bestilt i perioden 2006, 2007, og 2008
- Hva slags selskaper selskapskontrollene var rettet mot, herunder selskapsform, eierskap og bransje, og hvilke spørsmål selskapskontrollene gjaldt
- Det økonomiske omfanget av hver bestilling
- Hovedfunnene i rapportene etter forvaltningsrevisjonen og / selskapskontrollen
- Hvordan varierer bruken av forvaltningsrevisjon og selskapskontroll mellom de ulike kommunene?



Planlegging og bestilling

- Hvilke aktører trekkes inn i arbeidet med planene for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll og den overordnede analysen?
- Bakgrunnen for at det ble bestilt forvaltnings og selskapskontroll
- Hvem fikk ansvaret for oppdraget?
- Hvilket virksomhets -/sektorområde forvaltningsrevisjonene var rettet mot og hvilke spørsmål forvaltningsrevisjonen gjaldt



Organisering og behandling

- Hvilke nivåer i administrasjonen og hvilke folkevalgte organer som behandlet rapporten etter forvaltningsrevisjonen og selskapskontrollen?
- Hvordan forstår og vurderer en lokalt forholdet mellom forvaltningsrevisjon og administrasjonssjefens internkontroll?
- Er det avvik mellom kontrollutvalgets forslag til plan, planen som vedtas og de gjennomførte prosjektene – og hva består avviket eventuelt i?
- Hvor godt fungerer forvaltningsrevisjon og selskapskontroll som verktøy i egenkontrollen



Oppfølging og læring

- Hva er hovedfunnene i rapportene etter forvaltningsrevisjonene og selskapskontrollene?
- I hvilken grad er eventuelle avvik avdekket i rapportene fulgt opp av administrasjonen?
- I hvilken grad og på hvilken måte følger kontrollutvalget med på at avvik, merknader og lignende blir fulgt opp?
- I hvilken grad og på hvilken måte er forvaltningsrevisjon og selskapskontroll grunnlag for læring i administrasjonen, blant de folkevalgte, og i selskapene i de utvalgte kommunene/fylkeskommunene?



Metode/Datainnsamling

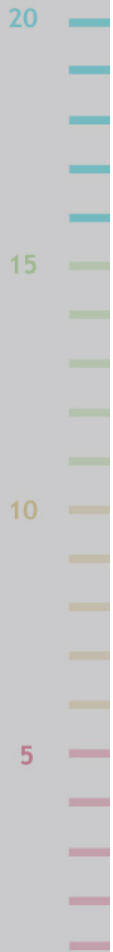
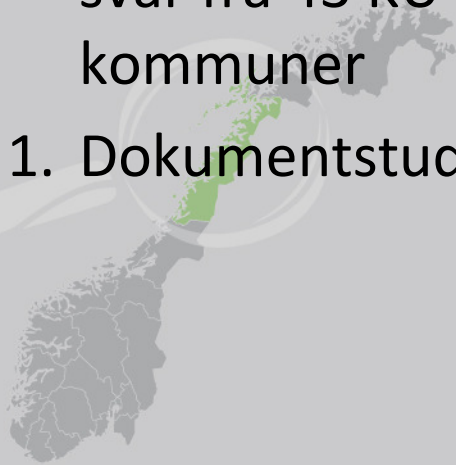
1. Kvalitative intervju

Intervjuet rådmenn, ordførere og KU- sekretærer i 8 fylkes(kommuner)

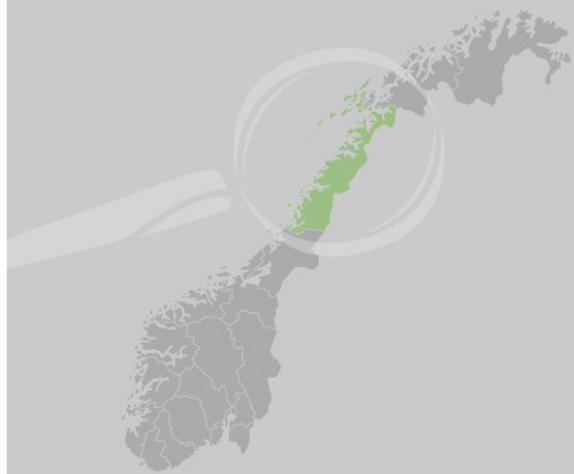
2. Kvantitativ spørreundersøkelse

Sendt ut en spørreskjemaundersøkelse til KU-sekretærer. Fikk svar fra 43 KU sekretærer, 90 %, representerer 328 kommuner

1. Dokumentstudier



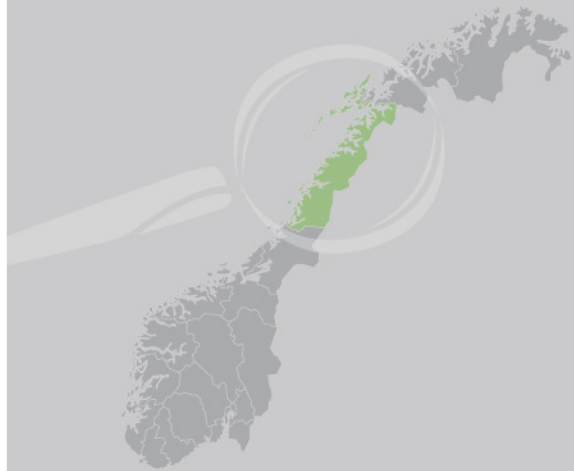
Overordnet analyse og ressursbruk



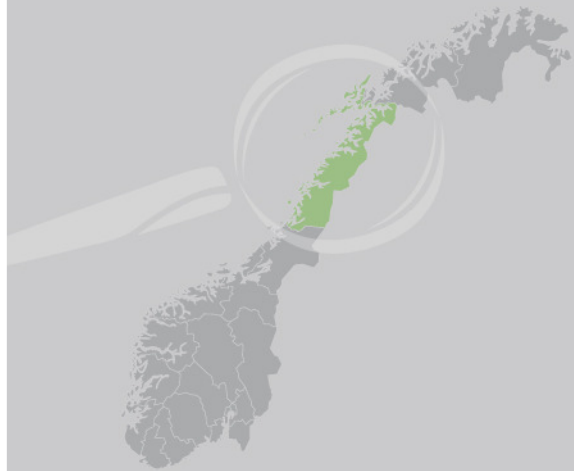
30 år
1979-2009

NORDLANDS
FORSKNING
Nordland Research Institute

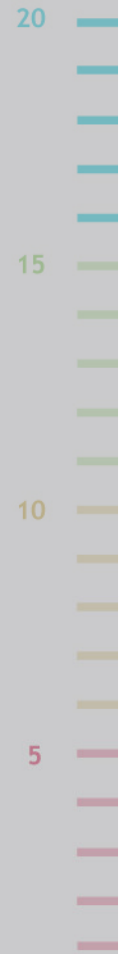
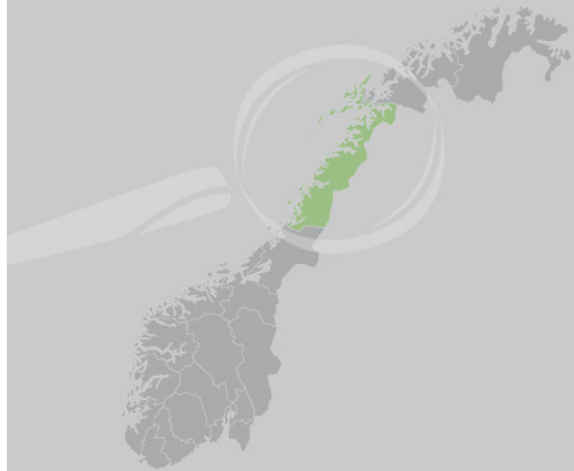
- **”Hvilke aktører/ressurser trekkes inn i arbeidet med den overordnede analysen”?:**
- I de aller fleste tilfeller trekkes revisor og administrasjonssjef med stab inn i arbeidet.
- ”Tilsynsrapport”, ”undersøkelser fra KU sekretariatet” og ”andre forvaltningsrevisjoner” nevnes også relativt ofte.
- Ordfører og andre folkevalgte deltar i langt mindre grad i arbeidet med overordnet analyse.



- **”Hvem utfører forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller”?**
- Både private og kommunale aktører/revisjonsenheter kan utføre forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller.
- I rapporten finner vi at det enten er kommunal revisor og/eller ”interkommunalt revisjonssamarbeid” som utfører bestillinger på selskapskontroll og forvaltningsrevisjon for kontrollutvalgene.



- **”Hva er det økonomiske omfanget av hver bestilling”?**
- Det finnes lite data om hvor store økonomiske ressurser som forvaltningsrevisjon og selskapskontroll legger beslag på.
- I gjennomsnitt tar en ”typisk”
 - forvaltningsrevisjon noe over 280 timer,
 - eierskapskontroll noe over 85 timer,
 - selskapskontroll med forvaltningsrevisjon noe over 216 timer.



Forvaltningsrevisjon



20

15

10

5

30 år
1979-2009

NORDLANDS
FORSKNING
Nordland Research Institute

- **”Antallet forvaltningsrevisjoner”?**

- Det finnes lite data om omfanget av forvaltningsrevisjon i kommune-Norge
- Totalt for årene 2006, 2007 og 2008 så bestilte de 328 kommunene 1245 forvaltningsrevisjonsprosjekt.
 - 2006: 451 prosjekt
 - 2007: 414 prosjekt,
 - 2008: 380 prosjekt



- **”Virksomhets og sektorområde forvaltningsrevisjonene var rettet mot”?**
- Det er flest forvaltningsrevisjoner mot områdene:
 - ”kommuneadministrasjon, forvaltning og økonomi (28%)”,
 - ”helse, sosial og omsorg (18%)”,
 - ”oppvekst” og ”offentlige anskaffelser (14%)”.
- Flyktninger og integrering” er det området som i mist grad utsettes for forvaltningsrevisjon (1%).



- **”Hva var bakgrunnen for forvaltningsrevisjon”?**
- Ikke overraskende følger bestilt forvaltningsrevisjon ”overordnet analyse (90%)” og ”plan for forvaltningsrevisjon (100%)”.
- Men også ”forhold avdekket i media” utgjør en vanlig eller svært vanlig bakgrunn (30% til sammen)
- Direkte forslag fra ”kontrollutvalget” og ”kontrollutvalgssekretær” er også relativt vanlig (21%)
- Andre aktører som ”ordfører”, ”kommunestyre/ formannskapsmedlemmer” og ”rådmann” har i langt mindre grad bidratt til igangsettelse av forvaltningsrevisjon – selv om KU sekretærene oppgir at det også skjer.

20

15

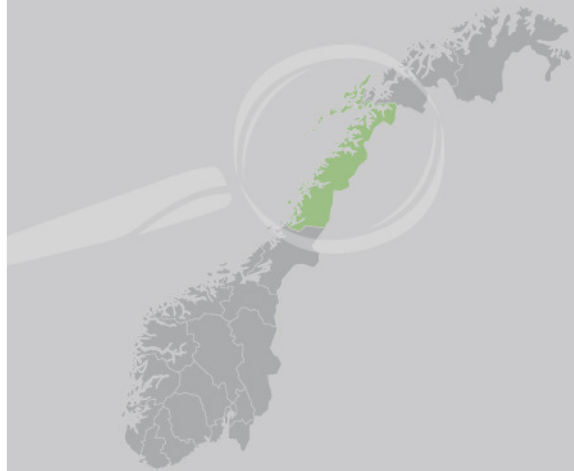
10

5

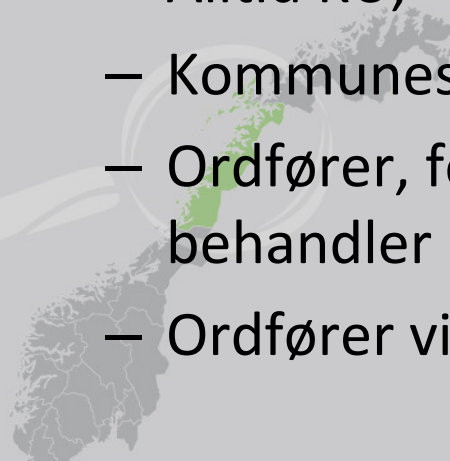
30 år
1979-2009

NORDLANDS
FORSKNING
Nordland Research Institute

- **”Hovedfunn etter gjennomført forvaltningsrevisjon”?**
- Nesten 80 % av KU sekretærene hevder at det er ”vanlig eller svært vanlig ” at forvaltningsrevisjonene avdekker ”mindre alvorlig rutinesvikt ” eller ”mindre alvorlig regel/lovbrudd”
- 78 % hevder at ”noe potensial for økonomisk forbedring” er en vanlig/svært vanlig konklusjon.
- 25 % og 33 % hevder at ”alvorlige regel og lovbrudd” og ”alvorlig rutinesvikt” er vanlige/svært vanlige konklusjoner.



- **”Hvilke nivåer i administrasjonen og hvilke folkevalgte organer behandler forvaltningsrevisjonsrapportene”?**
- Administrasjonen:
 - Rådmann (med stab) ”ofte eller alltid” behandler revisjonene (88 %).
 - Etatsleder (med stab) behandler rapportene ofte (59%),
 - Ledelsen og styret i de selskapene ofte eller alltid(36%/45%)
- Politiske organer:
 - Alltid KU,
 - Kommunestyre/fylkestinget (81% alltid).
 - Ordfører, formannskap og andre folkevalgte organer behandler rapportene, men det skjer mer sjeldent.
 - Ordfører virker lite involvert i KU sitt arbeid.



- **”Følger administrasjonen opp avvik og merknader avdekket i forvaltningsrevisjonene”?**
- Administrasjonen følger som regel opp avvik slik kontrollutvalgssekretærene ser det.
- 60 % av KU sekretærene hevder at administrasjonen ”alltid eller svært ofte” følger opp negative avvik på egenhånd.
- Inntrykk fra intervjuene tilsier at det er konstruktivt samarbeid mellom kontrollutvalg / kommunal revisjon på den ene siden og administrasjonen på den andre siden i forhold til oppfølging av forvaltningsrevisjoner.

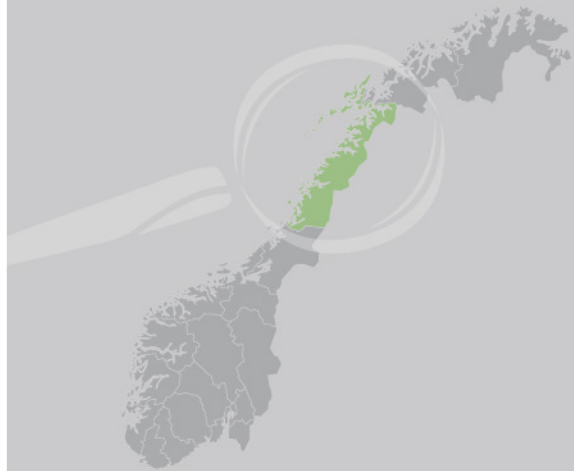
- **”I hvilken grad og på hvilken måte følger kontrollutvalget med på at avvik, merknader og lignende blir fulgt opp?”**
- Kvalitative intervjuer avdekket at mange kontrollutvalg har egne rutiner for oppfølging.
- ”Gjennomgår tidligere forvaltningsrevisjoner ved utarbeidelse av ny plan for forvaltningsrevisjon” (53 %)
- ”Rapporterer direkte til kommunestyre/fylkesting om saker som ikke har blitt fulgt opp” (67 %)
- ”Oppfølging av tidligere forvaltningsrevisjoner er egne revisjonsprosjekt” (40 %)



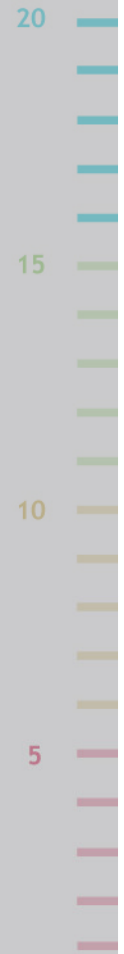
30 år
1979-2009

**NORDLANDS
FORSKNING**
Nordland Research Institute

- **”Avvik mellom plan for forvaltningsrevisjon og faktiske prosjekt?”**
- Relativt vanlig at plan for forvaltningsrevisjon ikke følges. 67 % av KU sekretærene svarer nei på spørsmålet: ”blir vedtatt plan for forvaltningsrevisjon alltid fulgt”?
- Skyldes ”endrede prioriteringer i KU”, ”for liten kapasitet i revisjonsenheten” og ”for lite kontrollutvalgsbudsjett”.



- **”Er forvaltningsrevisjon grunnlag for læring?”**
- Størst læringseffekter å finne blant ”rådmann med stab”, og ”etatsledere med stab” der henholdsvis 98 % og 96 % (i noen til i svært stor grad)
- Andre folkevalgte, inklusiv ordfører (64%).
 - Hos de folkevalgte er det først og fremst læringseffekter på ”i noen grad”.
- Kvalitative intervju bekrefter at rådmannen og administrasjonen får mye læring ut av gjennomført forvaltningsrevisjon.
- Største læringseffekten hos de folkevalgte er er knyttet til økt kjennskap til den kommunale forvaltningen.



- **”Forvaltningsrevisjon og administrasjonssjefens internkontroll”** 20

- Hovedfunn i intervjuene er at forvaltningsrevisjon er et viktig tillegg til administrasjonssjefens internkontroll, men på ingen måte erstatter internkontrollen.
- Flere rådmenn vurderte det slik at forvaltningsrevisjon identifiserer svakheter i den kommunale forvaltningen som bør utbedres.
- Forvaltningsrevisjon avdekker ”mindre alvorlige rutinesvikt/ regelbrudd” men også alvorlige ”rutinesvikt og regelbrudd”
- Avdekker kritikkverdige forhold som enten ikke ville blitt avdekket, eller avdekket like raskt, gjennom internkontrollen.



30 år
1979-2009

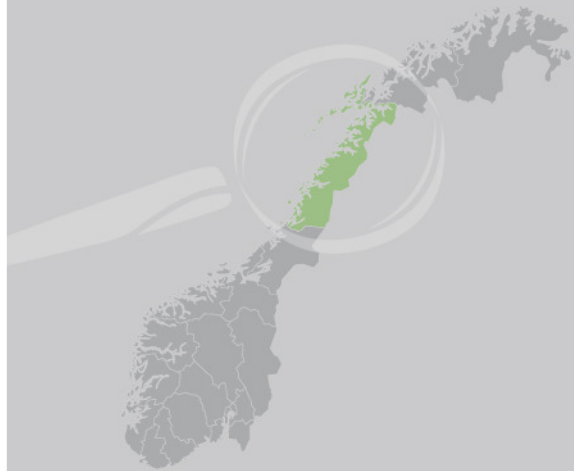
**NORDLANDS
FORSKNING**
Nordland Research Institute

”Hvor godt fungerer forvaltningsrevisjon som verktøy i egenkontrollen i kommunene?”

- 88 % av alle KU sekretærene hevder at forvaltningsrevisjon fungerer ”bra eller svært bra” som redskap for folkevalgt tilsyn og kontroll. Lite variasjon mellom kommunene i hvor godt forvaltningsrevisjon fungerer.
- Rådmenn, ordførere og kontrollutvalgssekretærer gir samstemt inntrykk av at forvaltningsrevisjon er et viktig bidrag til den kommunale egenkontrollen.
- Men, en mulig svakhet at ordfører ikke er mer involvert i KU sitt arbeid?
- Har revisjonsenhetene tilstrekkelig kompetanse til å drive god forvaltningsrevisjon?

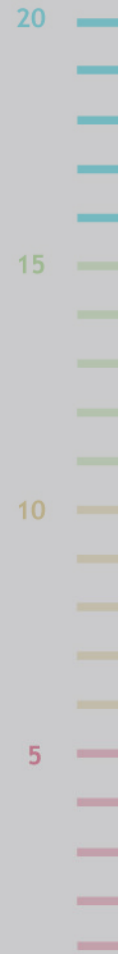
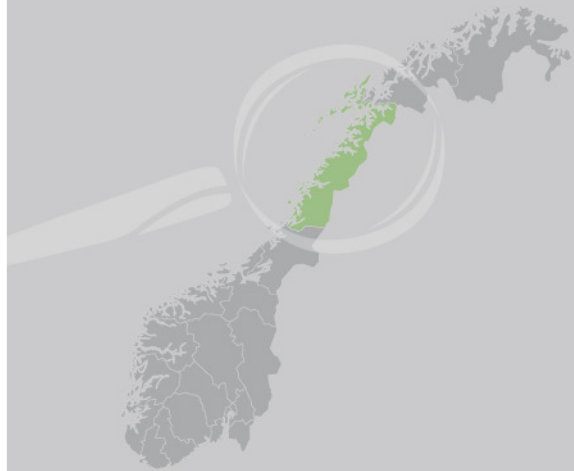
Selskapskontroll

Selskapskontroll er en viktig form for folkevalgt tilsyn og kontroll med kommunal virksomhet som har blitt fristilt og organisert som egne rettssubjekter.



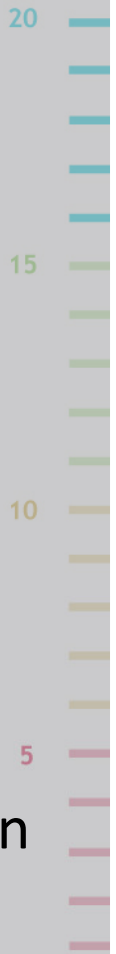
”Antall bestilte selskapskontroller”?

- KUene bestilte til sammen 403 selskapskontroller i perioden:
- 2006: 96 kontroller
- 2007: 172 kontroller
- 2008: 135 kontroller
- Langt under 1 bestilling i gjennomsnitt per kommune per år.



”Bakgrunnen for bestilt selskapskontroll”?

- Bestilt selskapskontroll følger plan for selskapskontroll
- Kun sjelden at selskapskontroller bestilles på bakgrunn av
 - ”representantforslag fra kommunestyret og formannskapet”,
 - ”direkte bestilling fra kommunestyret” og ”forslag fra ordfører”,
 - ”rådmann” og ”leder for selskapskontrollert selskap”.
- Noe vanligere er det at selskapskontroll bestilles på bakgrunn av ”forhold som blir gjenstand for debatt i media”.



”Hovedfunn etter endt selskapskontroll”

- Omtrent 80 % av KU sekretærene svarer at et” vanlig eller svært vanlig” funn i selskapskontroller er at:
 - ”eierskapsstrategi mangler”,
 - ”eierskapsstrategi bør utarbeides”, og at
 - ”vedtatt eierskapsstrategi bør gjennomføres på nytt”.
- Samtidig viser forskning at utarbeidede eierskapsstrategier er viktige for å få til god selskapskontroll (Vabo, 2009).
- Andre vanlige /svært vanlig funn som avdekkes er:
 - ”mindre alvorlig rutinesvikt (76%)”,
 - ”mindre alvorlige regel og lovbrudd (56%)” og
 - ”noe potensial for økonomisk forbedring (33%)” er



”Hvilke nivåer i administrasjonen og hvilke folkevalgte organer behandler selskapskontrollene?”

- Administrative nivå/selskapsnivå
 - Først og fremst ledelsen og styret i de selskap som selskapskontrollen omfatter som behandler rapportene.
 - Ganske ofte behandler også generalforsamlingen i kommunalt eide selskap selskapskontrollrapporter
 - Omtrent 50 % hevder at rådmann med stab ”ofte eller alltid” behandler selskapskontrollrapportene.
- Folkevalgte organer:
 - Ikke overraskende behandler kommunesturet/fylkestinget og KU selskapskontrollrapportene.
 - Hender også at ordfører, formannskap og andre folkevalgte organer behandler selskapskontrollrapportene, men det skjer mer sjeldent.

20

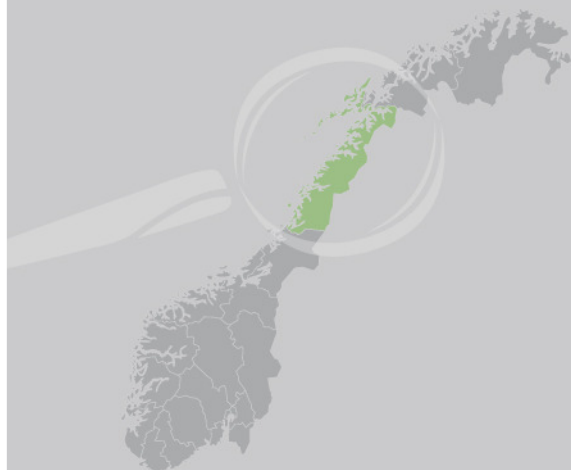
15

10

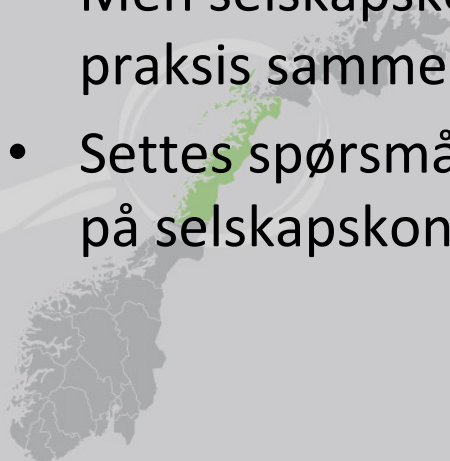
5

”Gir selskapskontroll grunnlag for læring”?

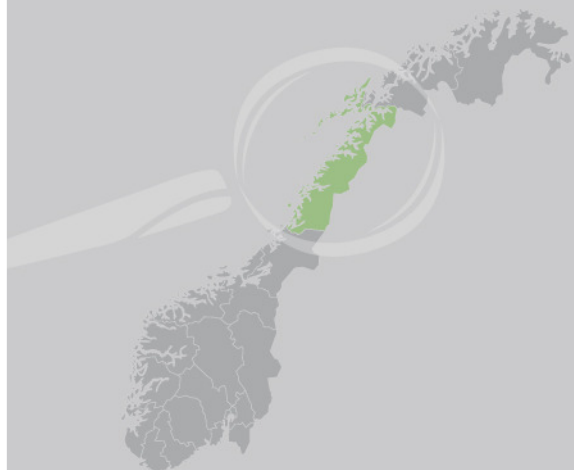
- Størst læringseffekt gir rapportene i de selskap som omfattes av selskapskontroll. Her rapporterer 82 % av KU sekretærene om læringseffekter fra ”i noen til i svært stor grad”.
- Hos ”rådmann med stab” og ”ordfører/varaordfører”. Over 70 % av KU sekretærene rapporterer om læringseffekter fra ”i noen til i stor grad”
- 50 % rapporterer om læringseffekter hos øvrige folkevalgte.



- **”Hvor godt fungerer selskapskontroll som verktøy i egenkontrollen i kommunene?”**. 20
- 92 % av alle KU sekretærene hevder at selskapskontroll fungerer ”bra eller svært bra” som redskap for folkevalgt tilsyn og kontroll. 15
- Samtidig er det slik at ikke alle KU sekretærer har svart på spørsmål rundt dette da erfaringen med selskapskontroll er begrenset. 10
- Rådmenn, ordførere og kontrollutvalgssekretærer er alle enig i at selskapskontroll i prinsippet er viktig.
- Men selskapskontroll har enda ikke ”satt seg” og fått sin etablerte praksis sammenlignet med forvaltningsrevisjon. 5
- Settes spørsmålstegn ved om revisjonsenheten har kompetanse på selskapskontroll



Oppsummering og konklusjon



Overgripende problemstilling:

”Hvor godt fungerer forvaltningsrevisjon og selskapskontroll som verktøy i den kommunale egenkontrollen?”

- Bygger på en kvantitativ spørreundersøkelse og kvalitative intervjuer
- Analysene peker nokså entydig i retning av at forvaltningsrevisjon er en viktig form for folkevalgt tilsyn og kontroll med den (fylkes)kommunale forvaltningen
- Forvaltningsrevisjonene avdekker både mindre og alvorlige rutinebrudd og regel/lovbrudd .
- Negative avvik følges svært ofte opp av administrasjonen på egenhånd – og de fleste KU har rutiner for å følge opp adm.
- Forvaltningsrevisjon gir konstruktive bidrag til hvordan den kommunale forvaltningen kan bli bedre.

- Når det gjelder **selskapskontroll** så er det en relativt ny form for folkevalgt tilsyn og kontroll.
- Kartlegging har vist at selskapskontroll er en mindre benyttet form for kontroll og tilsyn enn forvaltningsrevisjon.
- Selskapskontroller avdekker ofte "mindre alvorlige regel, lovbrudd og rutinesvikt".
- Selskapskontroll peker på forbedringspotensial og gir resultater.
- Kvalitative intervjuer tilsier at selskapskontroll i prinsippet er et viktig bidrag til den kommunale egenkontrollen.
- Men et betydelig forbedringspotensial i hvordan selskapskontroll i praksis fungerer.
- Et problem er at eierskapsstrategi ofte mangler.
- Selskapskontroll er en form folkevalgt tilsyn og kontroll som enda ikke har satt seg

20

15

10

5

30 år
1979-2009

**NORDLANDS
FORSKNING**
Nordland Research Institute

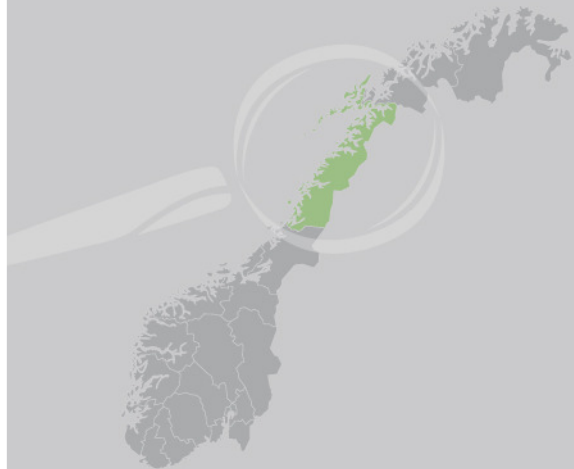
- Veien videre.....
- Revisjonsenhetene, deres organisering og kompetanse synes viktig for gode forvaltnings og selskapskontroller. Vet lite om dette.
- Bør det gjøres jevnlige undersøkelser av omfanget og resultatene av forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller?

20

15

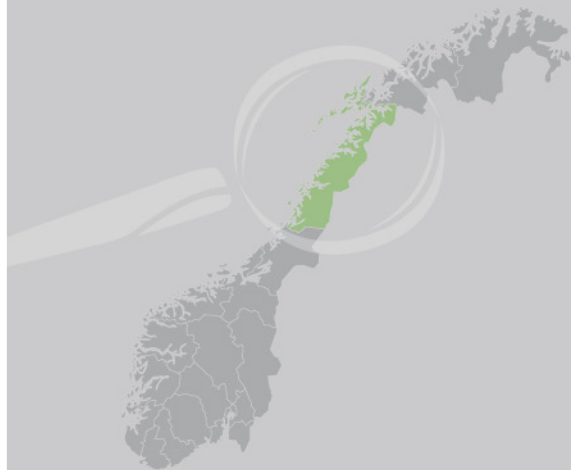
10

5



Takk for oppmerksomheten!

Rapporten kan bestilles fra Nordlandsforskning eller lastes ned fra
www.nordlandsforskning.no



30 år
1979-2009

NORDLANDS
FORSKNING
Nordland Research Institute

20

15

10

5