

Utvikling av forvaltningsrevisjon i Norge

KAIA CHRISTINA IRMELINSDATTER GRAHM-HAGA

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNIVERSITETSFORSKNING BERGEN

NOVEMBER 2006

Notat 11 - 2006

Innhold

FORORD.....	3
SAMMENDRAG	4
SUMMARY	5
INNLEDNING.....	7
POLICYUTVIKLING 1994–2005	8
Lover og retningslinjer.....	8
Strategiplaner og andre planer og rapporter.....	10
Organisering.....	12
Personell.....	13
Økonomiske ressurser.....	15
Oppsummering.....	16
PRAKSISUTVIKLING 1994–2005	16
Rapportkarakteristika	17
Revisjonsområde.....	18
Utselgelse av revisjonsobjekter.....	19
Hva revideres og hvordan?.....	20
Forhold mellom Riksrevisjonen og departement.....	24
Rollefokus.....	24
SAMMENHENG MELLOM POLICY OG PRAKSIS	25
HVORDAN FORKLARE UTVIKLINGEN?.....	28
AVSLUTNING	30
LITTERATURLISTE	32

Forord

Dette notatet er skrevet i tilknytning til forskningsprosjektet «Regulation, Control and Audit», finansiert av forskningsprogrammet «Forskning for innovasjon og fornyelse i offentlig sektor» (FIFOS) under Norges Forskningsråd. Notatet er basert på Kaia Grahn-Hagas masteroppgave ved Institutt for administrasjon- og organisasjonsvitenskap ved Universitet i Bergen. Vi vil takke professor Paul G. Roness for god hjelp og våre informanter som velvillig stilte opp til intervju.

Bergen, 1. november 2006

Per Lægreid
Prosjektleder

Sammendrag

Dette notatet er basert på en detaljert studie av utvikling av forvaltningsrevisjon hos Riksrevisjonen. Den tar for seg utviklingen av revisjonsformen i policy og praksis fra 1994 til 2005. Tidsperioden er valgt fordi det er i denne perioden Riksrevisjonen har oversendt forvaltningsrevisjonsrapporter i dokument 3-serien til Stortinget.

Policy omfatter fem ulike forvaltningspolitiske virkemidler. Dette er lover og retningslinjer, strategiplaner og andre sentrale dokumenter, organisering av forvaltningsrevisjon, personell samt økonomiske ressurser. Praksis konkretiseres til å være de oversendte dokument 3-rapportene. På enkelte områder analyseres samtlige rapporter, men hovedsakelig studeres tre årganger. Utviklingen av policy og praksis fremstilles hver for seg, men sammenhengen mellom dem belyses også. Studiet er gjennomført ved dokumentanalyse av et omfattende datagrunnlag, i tillegg til intervjuer med sentrale aktører.

Utviklingen og endringen av forvaltningsrevisjon er preget av vekst og prioritering, standardisering og formalisering, samt profesjonalisering og spesialisering. Endringene har skjedd både i policy og praksis, og er til dels store. Hovedtyngden av endringer i policy kommer i 1996 og i etterkant av opprettelsen av en egen spesialisert avdeling for forvaltningsrevisjon, mens endringene i praksis kommer sterkest til syne i årgang to som analyseres (1999–2000). Studien viser at forvaltningsrevisjon raskt har blitt institusjonalisert, og at revisjonsformen i dag utgjør en viktig og naturlig del av Riksrevisjonens virksomhet. Totalt har satsingen på forvaltningsrevisjon revitalisert Riksrevisjonen som kontrollorgan.

Summary

This paper is based on an in-depth study of the development of performance auditing at the office of Auditor General of Norway. Performance auditing in Norway is a relatively new activity, and this study focuses on the period 1994–2005. The study concentrates on two main dimensions: policy and practice.

Policy is concerned with law, administrative guidelines, strategic plans, other central documents, the organization, personnel as well as financial resources. Practice is defined as the performance audit reports published by the Auditor General in the document 3-series. Policy and practice are studied individually; however the relationship between policy and practice is also explored. The study is conducted through detailed document analysis as well as interviews with key players.

The development and change in performance auditing is characterized by growth and prioritization, standardization and formalization, as well as professionalization and specialization. Development and change is evident in both policy and practice. The study shows that performance auditing has become an important and natural part of tasks for the Auditor General of Norway. It has been institutionalized and integrated. In total the development in policy and practice has revitalized the Auditor General as a major controlling body.

Innledning¹

Vi lever i et samfunn som blir stadig mer gjennomregulert. Det har i de senere årene vært et økende fokus, både nasjonalt og internasjonalt, på regulering, kontroll og styring. Studier av kontroll- og reguleringsorganer er derfor viktig med tanke på å forstå, forklare og undersøke betydningen av styring og kontroll.

I Norge er Stortinget en viktig kontrollaktør ovenfor regjeringen og forvaltningen. Underlagt Stortinget finner vi flere parlamentariske kontrollorganer, deriblant Riksrevisjonen. Revisjonen ble etablert i 1816, og har vært lite utsatt for endringer (Greve 1966, Lunde 2002). Den grunnleggende strukturen med hierarkisk styringskjede og horisontal spesialisering har ligget fast siden 1918. I utgangspunktet hadde Riksrevisjonen ansvaret for regnskapsrevisjon og konstitusjonell kontroll. Etter hvert som forvaltningen har økt i størrelse og kompleksitet har Riksrevisjonen fått utvidet sitt ansvarsområde. Oppgavene har blitt utvidet til selskapskontroll fra 1960-tallet og forvaltningsrevisjon fra 1980-tallet. I dag utfører Riksrevisjonen regnskapsrevisjon, selskapskontroll og forvaltningsrevisjon i tillegg til å fungere som veiledere i økonomispørsmål (Riksrevisjonen 2004, Thompson 2001).

Tematet for dette notatet er forvaltningsrevisjon. Det fokuseres på utviklingen av forvaltningsrevisjon i policy og praksis hos Riksrevisjonen i perioden 1994 til 2005 (Grahm-Haga 2006). Policy er vidt definert, og konkretiseres til å være fem forvaltningspolitiske virkemidler. Dette er lover og retningslinjer, strategiplaner og andre sentrale dokumenter, organisering av forvaltningsrevisjon, personell og demografi samt økonomiske ressurser. Praksis konkretiseres til å gjelde de oversendte dokument 3-rapportene, som er forvaltningsrevisjonens sluttprodukt. Det er oversendt 127 dokumenter i serien til og med sesjonen 2004–2005, og av dette er 97 forvaltningsrevisjoner. Hovedsakelig studeres de tre årgangene 1994–1995, 1999–2000 og 2004–2005. Dette utgjør 29 revisjoner. Jeg undersøker policy og praksis hver for seg, i tillegg til sammenhengene mellom dem. Deretter diskuterer jeg forklaringsfaktorer for utviklingen.

Studien er gjennomført ved hjelp av et omfattende datamateriale, bestående av både skriftlige og muntlige kilder. De skriftlige kildene har vært både interne og offentlige dokumenter. I tillegg har jeg intervjuet syv informanter. For utviklingen i policy analyserte jeg sentrale styringsdokumenter og rapporteringer, supplert med intervjuene. For praksisdelen analyserte jeg dokument 3 rapporter over en rekke dimensjoner som er dels inspirert av Pollitt m.fl. (1999) som har foretatt en lignende studie internasjonalt. Jeg har lagt vekt på å bruke mange kilder for å få et best mulig helhetsbilde av utviklingen. Datainnsamlingen og dataanalysen har i hovedsak vært kvalitativ og tolkningsbasert, men deler av datagrunnlaget har blitt kvantifisert. Notatet er hovedsakelig deskriptivt, men også eksplorerende da er lite forsket på dette tidligere.

¹ Dette notatet er basert på min masteroppgave ved institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap (Grahm-Haga 2006). For en mer detaljert fremstilling, se denne. For en nærmere redegjørelse av datagrunnlag og metode henvises det også til masteroppgaven.

Med forvaltningsrevisjon forstås systematiske undersøkelser av forvaltningen med sikte på å avdekke uheldige forhold. Målet er å sikre at statens ressurser brukes og forvaltes på en forsvarlig måte i henhold til gjeldende lover og regler samt at forvaltningen handler i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger (Riksrevisjonen 1998a). Forvaltningsrevisjon innebærer at Riksrevisjonen går inn i forvaltningen og undersøker og vurderer bl.a. kvalitet, kontroll, styring, organisering og effektivitet. I følge Riksrevisjonen analyserer man hvor effektivt forvaltningen bruker sine ressurser og virkemidler, og arbeidet består i kontroll av produktivitet, måloppnåelse, økonomi og virkninger (Riksrevisjonen 1998a, 1998b). Undersøkelsene tar også sikte på å bidra til god og effektiv drift av forvaltningen. Forvaltningsrevisjon er normativ kontroll, og vurderer virkeligheten opp mot normative standarder operasjonalisert i revisjonskriterier. Gjennomførte revisjoner rapporteres løpende til Stortinget gjennom dokument 3 serien. Rapportene som oversendes skal ha avdekket vesentlige funn.

Det er flere grunner til at forvaltningsrevisjon er et interessant tema. Fordi forvaltningsrevisjon dels innebærer ulike ting i forskjellig land er det viktig å se nærmere på revisjonsformen i bruk i Norge. Norge har også, i løpet av kort tid, opparbeidet seg et solid internasjonalt rykte. I lys av økende fokus på kontroll er det interessant å se hvordan Riksrevisjonen utøver sin kontrollfunksjon gjennom forvaltningsrevisjon. Studiet av forvaltningsrevisjon er også viktig for å se hvordan et av Stortingets viktigste kontrollinstrument har utviklet seg. En annen grunn til at studier av forvaltningsrevisjon er interessant, er at etterprøving og kontroll av forvaltningen kan være en form for politisk styring (Ostnes 1986). Økt satsing på forvaltningsrevisjon de siste årene har bidratt til å aktualisere spørsmålet om Riksrevisjonens rolle som aktør på en politisk arena (Christensen, Helgesen og Læg Reid 2001). Forvaltningsrevisjon innebærer skjønnsvurderinger av forvaltningens arbeid, noe som kan bidra til å endre styrkeforholdet mellom Storting og regjering (Christensen m.fl. 2001). I tillegg er det en økende politisk interesse for kontroll (Christensen m.fl. 2001, Christensen og Læg Reid 2002, Sejersted 2002, Søreng 2002, Thompson 2001). Fremveksten av forvaltningsrevisjon er også interessant fordi det er et instrument for å balansere kontroll og autonomi i forvaltningen (Pollitt m.fl. 1999). Det er grunnleggende motsetninger i New Public Management (NPM) og regulerings- og kontrollpolitikken. På den ene siden foreskrives mer autonomi, på den andre siden mer politisk styring. Dette er et eksempel på motstridende målsetninger, og det er derfor viktig å se hvordan kontrollen utøves i praksis. En grundig studie av forvaltningsrevisjon i Norge bidrar samtidig til større kunnskap om forvaltningsrevisjon i en internasjonal sammenheng.

Policyutvikling 1994–2005

I løpet av perioden 1994–2005 har det skjedd store policyendringer innen forvaltningsrevisjon. Jeg vil nå se på hovedtrekkene i policyutviklingen.

Lover og retningslinjer

Riksrevisjonens virksomhet er regulert gjennom Grunnloven, lov og instruks samt interne standarder og retningslinjer. Til sammen utgjør dette Riksrevisjonens ramme-

betingelser for revisjonsarbeidet. Lov og instruks vedtatt av Stortinget er overordnet interne standarder og retningslinjer utarbeidet av Riksrevisjonen. Imidlertid er interne reguleringene styrende når disse er strengere.

Grunnloven gir et meget generelt mandat for virksomheten, og konkretiseres i lov og instruks. Loven er generell og overordnet, mens instruksene er utfyllende og konkretiserende. Riksrevisjonens virksomhet har hele tiden vært regulert gjennom lovverk, men i løpet av perioden har lovgrunnlaget blitt videreutviklet og konkretisert. Mandatet for utøvelsen av forvaltningsrevisjon spores tilbake til revisjonsloven av 1918. Lovverket og instruksene har blitt noe modifisert i løpet av årene, men loven fremstod etter hvert som lite dekkende for Riksrevisjonens virksomhet. Forvaltningsrevisjon hadde svakt mandat, og ble kun regulert på et meget generelt plan. I 2000 begynte Riksrevisjonen, på anmodning fra kontroll- og konstitusjonskomiteen, å jobbe med et forslag til ny lov og instruks. Ny lov ble vedtatt i 2004, og gir forvaltningsrevisjon et klart legalt mandat. Loven omtales ofte som en «kodifisering av etablert praksis» (Gluckstad 2006, Grahm-Haga 2006). Mandatet loven gir er i samsvar med etablert praksis og internasjonale retningslinjer. Det fremheves at Riksrevisjonen skal forebygge og avdekke feil gjennom veiledning og kontroll (Riksrevisjonen 2004). Forvaltningsrevisjonene skal være knyttet til Stortingets vedtak og forutsetninger, i tillegg til å ha en prinsipiell, økonomisk og samfunnsmessig betydning (Grahm-Haga 2006).

I perioden 1994–2005 har utøvelsen av forvaltningsrevisjon også vært regulert i interne retningslinjer og veiledninger. Hensikten med standarder og retningslinjer er «å gi begrepet god revisjonsskikk i Riksrevisjonen et innhold» (Riksrevisjonen 1998b:7). De tar sikte på å utfylle og bedre forståelsen av begrepene. De er samtidige dynamiske og mer kontinuerlig i utvikling enn lov og instruks. Retningslinjene fungerer styrende på et overordnet plan, men mye av kunnskapen ligger «under huden» på de ansatte og retningslinjene er ikke i daglig bruk (Grahm-Haga 2006). Forholdet til retningslinjene fremheves også som dynamisk ved at praksis endres raskere enn retningslinjene. Retningslinjene fra 1993 var kortfattede og generelle, og tydelig preget av å ha vokst frem i et tradisjonelt revisjonsmiljø. De bygde på retningslinjer utarbeidet i 1980, men tok hensyn til utviklingen av fagfeltet. Fra opprettelsen av en egen avdeling for forvaltningsrevisjon 1. januar 1996 ble det jobbet med å utvikle nye retningslinjer. Disse bygde ikke på tidligere retningslinjer, og ble utarbeidet samtidig som praksisen ble nedfelt. Samtidig ble de styrende for den videre praksisutviklingen (Grahm-Haga 2006). Det ble konsultert nasjonalt og internasjonalt i arbeidet med retningslinjene, og de fremheves som sentrale for den videre utviklingen av forvaltningsrevisjon. Retningslinjene var omfattende og detaljerte, og sterkt inspirert av samfunnsvitenskapen. De ble lagt til grunn for arbeidet fra 1999, og ga mer direkte støtte til gjennomføringen av forvaltningsrevisjon bl.a. metodisk og praktisk. Retningslinjene fra 2005 reverserer deler av denne utviklingen ved å legge mer vekt på det generelle og det revisjonsfaglige, samtidig som man har beholdt et samfunnsfaglig fokus.

Forvaltningsrevisjon har blitt mer formalisert over tid. Formaliseringen gjennom lover og retningslinjer er tydelig. Rammebetingelsene har blitt mer regulerende på alle nivå, og det er flere formelle krav i dag. Samtidig har graden av spesifisering i retningslinjene variert, og det vært ulike tyngdepunkter.

Strategiplaner og andre planer og rapporter

Strategiske planer, virksomhetsplaner og -rapporter, avdelingsplaner og -rapporter har vært viktige dokumenter i policyutviklingen, og de sier noe om forvaltningsrevisjonens stilling over tid.

Den første eksplisitte strategiplanen kom i 1995, men også før denne tiden ble det benyttet virksomhetsplaner og etatsplaner. Etter hvert som grensene mellom strategiske planer og virksomhetsplaner har blitt tydeligere, har planene blitt mer rendyrkede og sikre i formen (Grahm-Haga 2006). De strategiske planene varierer innholdsmessig. De har blitt mindre omfattende og detaljerte, og kommuniserer i dag på et mer overordnet og strategisk nivå. De gir tidvis lite konkrete informasjon. Forvaltningsrevisjon har over tid fått en større rolle og betydning i de strategiske planene. De to første planene konsentrerer seg gjennomgående lite om forvaltningsrevisjon, og forvaltningsrevisjon oppfattes ikke som en egen spesialisert revisjonstype. Det strategiske fokuset på forvaltningsrevisjon øker ved innføringen av løpende oversendelser i dokument 3-serien. Etter 1995 har fokuset på forvaltningsrevisjon blitt sterkere i de strategiske planene. Dette skyldes mest sannsynlig økningen i interesse fra Stortinget, løpende oversendelse av dokumenter og reorganiseringen i 1996. I forbindelse med forvaltningsrevisjon omtales ofte revisjonens kompetanse, og det er tydelig at Riksrevisjonen på strategisk plan er bevisst på sammenhengen mellom kvalitet, integritet og kompetanse. Kompetanse fremheves som vesentlig for å styrke revisjonsformen. I tillegg vektlegges det internasjonalt samarbeid. De strategiske planene påvirker dels utviklingen av forvaltningsrevisjon ved at ledelsen sier hvilken retning de ønsker å gå. Imidlertid har denne påvirkningen skjedd på et overordnet nivå og lite i den daglige virksomheten.

Riksrevisjonen har i hele perioden hatt virksomhetsplaner og avdelingsplaner. Dette er interne dokumenter for virksomheten, og brukes som en plan over ulike forhold, mål og aktiviteter for kommende revisjonsår. Dette kan være revisjonsoppgaver, faglige utviklingsoppgaver, internasjonale oppgaver, personellressurser, rekrutteringsstrategi og HMS-tiltak. Virksomhetsplanen er ettårig, og er mer konkret enn treårige strategiplaner. Avdelingsplanene er mer detaljerte enn virksomhetsplanene. Planen fastsetter ressurser, hva man ønsker å gjennomføre og hva som prioriteres. Det settes mål virksomheten og avdelingene skal nå i løpet av revisjonsåret. I avdelingsplanene behandles viktige aspekter, planer og utfordringer som angår den enkelte avdeling. I tillegg omfatter de risiko- og vesentlighetsvurderinger og gjennomgang av forvaltningsrevisjonsprosjekter. Totalt prioriteres det faglige arbeidet og primæroppgavene høyt, og utgjør en stor del av både virksomhetsplaner og avdelingsplaner. Det er ingen vesentlige endringer over tid i virksomhetsplanene og avdelingsplanene. Imidlertid har planene blitt mer omfattende, detaljerte og rapporterer om flere forhold enn tidligere. Etter opprettelsen av en egen forvaltningsrevisjonsavdeling øker rapporteringen på forvaltningsrevisjon.

Riksrevisjonen sender årsmeldinger til Stortinget (dokument 2), disse gir et helhetsbilde av organisasjonen. De var i utgangspunktet en kort redegjørelse, og ble betraktet som en rutineøvelse og et internt dokument (Grahm-Haga 2006). Imidlertid har rapporteringen utviklet seg, og i dag er dokument 2 en av de viktigste kommunikasjonsformene mellom Riksrevisjonen og Stortinget. Det rapporteres på

oppgaver og mål, organisasjon og personale, kompetanse, aktiviteter, internasjonalt og faglig samarbeid samt budsjett og regnskap. Fra 1995 beskrives samtlige rapporter oversendt i dokument 3-serien, noe som viser at Riksrevisjonen har fått større fokus på forvaltningsrevisjon etter at det ble opprettet løpende rapportering. Fra 1999 rapporteres det i tillegg på revisjonsaktivitetene. Innholdsmessig er deler av rapportene nesten identiske fra år til år. Det er imidlertid en tendens til at rapporteringen blir mer detaljert og omfattende over tid. Rapporteringen på revisjonsaktiviteter har blitt mer omfattende i løpet av perioden. Substansmessig har rapporteringen om forvaltningsrevisjon endret seg betydelig fra overordnet og minimal i begynnelsen, til mer utførlig og konkret i midten, og enda mer informativ og omfattende ved periodens slutt. Totalt tyder dette på at dokument 2 har gått i retning av å bli en viktigere informasjonsformidler og kommunikasjonskanal. Et viktig utviklingstrekk er den økende betydning forvaltningsrevisjon har fått i rapporteringen.

Risiko- og vesentlighetsvurderinger er meget viktige for Riksrevisjonens arbeid. Imidlertid er det lite samlet informasjon om disse vurderingene tilgjengelig (Graham-Haga 2006). I årsmeldingen fra 1994 opplyser Riksrevisjonen at revisjonsoppgavene vurderes ut fra en vektning av risiko og vesentlighet, og at dette er med på å avgjøre hvordan ressursene blir disponert (Dok. nr. 2 (1994–95)). I Dokument nr. 2 (2001–02) er Riksrevisjonens system for vurdering av vesentlighet og risiko i forvaltningsrevisjon vedlagt. I hovedsak handler vesentlighet om å identifisere de viktigste områdene for revisjon. Dette kan vurderes ut fra flere kriterier, deriblant budsjett, regnskap, økonomisk betydning, politisk aktualitet og miljø og ressurs hensyn. Risiko vurderes ut fra hvilken risiko som er knyttet til virkemiddelbruken i en sektor. Dette kan være økonomiske, politiske, organisatoriske, tekniske, juridiske og pedagogiske virkemidler (Dok. nr. 2 (2001–02): 28). Risiko- og vesentlighetsvurderingene ble i utgangspunktet utført av de enkelte avdelingene. I 2004 ble det innført et felles system for utarbeidelse av risiko- og vesentlighetsvurderinger, noe som innebærer økt samarbeid mellom revisjonsformene. Et av siktemålene er at revisjonsinnsatsen skal bli mer koordinert og helhetlig. Det foreligger til enhver tid en beskrivelse av risiko og vesentlighet på de ulike departementsområdene, og en angivelse av hvor høy prioritet området skal ha. Over tid har det blitt mer fokus på, og åpenhet om risiko og vesentlighetsvurderingene. De er fremdeles unntatt for offentlighet, men man har bedre indikasjoner på hvilke vurderinger som legges til grunn for utvelgelsen av prosjekter. Over tid har risiko og vesentlighetsvurderingene blitt mer systematiske og har fått en klarere og mer markant rolle i policy og i utvelgelsen av prosjekter.

Forvaltningsrevisjon har fått et sterkere fokus i planer og rapporter, noe som er særlig tydelig etter opprettelsen av forvaltningsrevisjonsavdelingen. Rapporteringen på revisjonsformen er økende i omfang i de generelle planene, og gjennom spesialiserte avdelingsplaner og rapporter blir rapporteringen mer omfattende. Dette tyder på at etter hvert som forvaltningsrevisjon har blitt etablert i Riksrevisjonen, har rapporteringen på revisjonstypen økt. Dette skillet kommer like etter opprettelsen av dokument 3-serien, men økningen i fokus er særlig tydelig fra spesialiseringen i 1996 og utover.

Organisering

Organiseringen av forvaltningsrevisjon har endret seg i løpet av perioden fra å være en integrert del av regnskapsrevisjon, til å bli en spesialisert revisjonsform med en egen avdeling i 1996. Frem til 1994 ble arbeidet med forvaltningsrevisjon utført i eksisterende avdelinger. Forvaltningsrevisjonene var regelstyrte og konsentrerte seg om mindre og enkle forhold i forvaltningen, slik som innkjøp og etterfølgelse av regelverk. Forvaltningsrevisjon var i utgangspunktet sideordnet med andre oppgaver, men ble i praksis nedprioritert av avdelingene. Dette fordi den enkelte avdeling aktivt måtte prioritere forvaltningsrevisjon. Fordi integrert organisering ikke ga ønsket resultat med tanke på omfanget av eller kvaliteten på forvaltningsrevisjon, var det enighet om at man burde reorganisere. Resultatet av satsingen på forvaltningsrevisjon fram til 1996 var at man fikk en rekke hybrider mellom regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, de gjennomførte revisjonene ble formidlet til et større publikum og forvaltningsrevisjon ble satt mer i fokus. Det var flere implikasjoner av denne organiseringen i tillegg til nedprioritering av revisjonsformen. Forvaltningsrevisjon ble ikke opplevd som et eget fag, men mer som en metode og et virkemiddel. Dette resulterte i mindre faglig fokus og mindre muligheter for utvikling av revisjonstypen.

Mot slutten av perioden 1994–1996 fikk forvaltningsrevisjon større interesse og nyhetsverdi, mye som følge av løpende rapportering. Forvaltningsrevisjonsprosjektene som ble gjennomført synliggjorde at det var behov for en slik type revisjonskontroll, og at behovet for forvaltningsrevisjon ikke var dekket gjennom dagens aktivitet (Dok. nr. 2 (1995–96)). Forvaltningsrevisjon som revisjonstype var blitt viktigere for Stortinget, og måtte prioriteres i tråd med dette. Organisasjonsendringen ble vedtatt for å effektivisere kontrollen gjennom en spesialisering av revisjonen etter revisjonsområde (Dok. nr. 2 (1994–95)). En spesialisering ble antatt å føre til en kvalitativ bedre revisjon fordi man ville få større kompetanse og erfaring med de enkelte revisjonstypene. Det ble lagt vekt på å operere innenfor eksisterende budsjettammer gjennom en reorganisering av ressursene.

Omorganiseringen i 1996 er en viktig enkeltstående satsing på forvaltningsrevisjon. Avdelingene ble organisert etter faglig likhet og funksjonalitet, mens seksjonene opprettholdt Riksrevisjonens sektororganiserende prinsipp. Forvaltningsrevisjon har siden opprettelsen vært organisert etter sektorområder, og revisjonsansvaret har vært etatsrettet. Hovedsakelig er dette prinsippet valgt fordi man får økt sektorkompetanse og spesialisering. Dette gir igjen økt troverdighet og integritet i gjennomføringen av forvaltningsrevisjonsprosjektene. Konsekvensene av endret organisering er først og fremst at forvaltningsrevisjon har blitt et større satsingsområde. Gjennom omorganiseringen fikk forvaltningsrevisjon betydelig økte ressurser økonomisk og personellmessig, noe som har resultert i flere rapporter. Videre har spesialiseringen gitt økt kunnskap og kompetanse om forvaltningsrevisjon som en særegen revisjonstype. Forvaltningsrevisjon ble profesjonalisert og ble et eget fag. Dette igjen førte til kompetanseheving og bedre kvalitet på og større omfang av revisjonsaktivitetene. Sammen med metodeutvikling har gitt forvaltningsrevisjon et samfunnsfaglig grunnlag for å utføre revisjoner. Omorganiseringen markerte også et bevisst forhold til satsing på forvaltningsrevisjon som fag og som redskap for å kontrollere forvaltningen. Videre gav

spesialiseringen et uttrykk for økt grad av institusjonell forankring for revisjonstypen i Riksrevisjonen (Thompson 2001). Et av målene med omorganiseringen var å produsere flere og bedre rapporter med mindre ressurser. Allerede for revisjonsåret 1996–97 økte produksjonskapasiteten betraktelig. En ulempe ved reorganiseringen var imidlertid at arbeidet ble mer segmentert, og at man måtte bruke større ressurser og mer krefter på samordning av virksomheten. Videre oppstod det friksjoner mellom revisjonstypene. Etter hvert som forvaltningsrevisjon har blitt mer etablert i Riksrevisjonen har motsetningene blitt mindre, og i dag er det høy intern anerkjennelse for arbeidet forvaltningsrevisjonsavdelingene gjør.

Forvaltningsrevisjonsvirksomheten fortsatte å øke etter reorganiseringen. Under arbeidet med ny strategisk plan for perioden 2003–2006 og nytt lovverk, kom forvaltningsrevisjonens stilling opp på nytt. Det ble konkludert med at forvaltningsrevisjon burde få en mer fremtredende rolle i organisasjonen, og utgjøre en større del av oppgavene.

Virksomheten ble omorganisert på nytt fra 1. juli 2002, og man opprettholdt samme organiserende prinsipp. Ved omorganiseringen økte antallet ansatte markert og avdelingen delt i to. Dette medførte en ytterligere satsing på forvaltningsrevisjon. Dette viser at Stortinget og Riksrevisjonen var tilfreds med organiseringen og resultatene, men at man ønsket å legge ytterligere vekt på revisjonsformen. Reorganiseringen medførte ikke ytterligere spesialisering og var hovedsakelig praktisk begrunnet. Den ble også antatt å gi revisjoner på flere felt enn tidligere. Effektene av omorganiseringen i 2002 har så vidt begynt å materialisere seg gjennom en liten økning i oversendte revisjoner og større sektorfokus og -kompetanse.

Omorganiseringen i 1996 markerer et veiskille med tanke på forvaltningsrevisjonens posisjon. Omorganiseringen og økningen i ressurser til forvaltningsrevisjon har vært grunnlaget for utviklingen. Gjennomføringen av undersøkelsene har blitt grundigere, og forvaltningsrevisjon fremstår i dag som et vesentlig bedre redskap for Stortingets kontroll. Totalt har omorganiseringen medført økt satsing, prioritering og mer ressurser til forvaltningsrevisjon.

Personell

De ansattes kompetanse betinger hvilke oppgaver Riksrevisjonen kan løse, i tillegg til at det setter rammer for kvaliteten på oppgavene som utføres. Kompetanse sikres gjennom krav til formalkompetanse, intern og ekstern kursing og erfaring. I de tilfellene Riksrevisjonen ikke har nødvendig kompetanse har de anledning til å kjøpe inn spesialkompetanse, noe som har blitt vanligere.

Over tid har det skjedd store endringer i de ansattes formalkompetanse, hovedsakelig fra kortvarig økonomisk utdanning til lengre samfunnsvitenskapelig utdanning. Frem til 1996 hadde de ansatte som drev med revisjonsoppgaver hovedsakelig lavere økonomisk utdanning. Til forvaltningsrevisjonsavdelingen(e) har det hele tiden vært en bevisst strategi å rekruttere faglig kompetente ansatte med høyere utdanning. Etter 1996 har det derfor i stor grad vært samfunnsvitere som har utført forvaltningsrevisjoner. Den gruppen ansatte som øker mest er de med hovedfag og embetseksamen, og da hovedsakelig jurister og samfunnsvitere. Det er nærliggende å tro at de fleste av

disse er rekruttert til forvaltningsrevisjon. I dag er mange ulike grupper representert i forvaltningsrevisjonsarbeidet. Miljøet er tverrfaglig, men det er likevel en grunnleggende samfunnsvitenskapelig tilnærming. Dette har påvirket forståelsen av fagfeltet, planleggingen, metodebruken og gjennomføringen av forvaltningsrevisjonsprosjekter. Totalt gir dette et bilde av en sterk endring i formalkompetanse de siste 12 årene. Utdanningsnivået og sammensetningen skiller forvaltningsrevisjon fra regnskapsrevisjon, og har bidratt til den utviklingen som har funnet sted.

Da forvaltningsrevisjonsavdelingen var nyopprettet, ble de ansatte skolert i samfunnsvitenskapelig grunnlagsforståelse. Økt formalkompetanse har redusert behovet for generell opplæring, og man har styrket og endret det interne opplæringstilbudet. I dag forutsettes det at de nytilsatte har god metodekunnskap og grunnleggende samfunnsvitenskapelig forståelse. Man satser derfor på kursing i grunnleggende aspekter ved revisjon og forvaltningsrevisjon, i tillegg til avanserte metodiske tilnærminger. Spesialiseringen har medført et økt kompetansenivå både i forvaltningsrevisjon og regnskapsrevisjon. Kompetansehevingen er et resultat av bevisst satsing på formalkompetanse, spesialisert opplæring og økt erfaringskompetanse.

Man har hele tiden satset på kompetanseutvikling hos de ansatte, men i tiden rundt omorganiseringer bruker man større ressurser på dette, hovedsakelig for å skape et bedre faglig fundament. Kompetanseheving anses som viktig fordi det gir faglig og personlig utvikling i tillegg til at forvaltningsrevisjon fremstår med større tyngde og med bedre kvalitet. Forvaltningsrevisjonsavdelingen har gjennomgående satset sterkere på kompetanseutvikling enn Riksrevisjonen som helhet, men dette er i ferd med å jevnes ut (Grahm-Haga 2006).

Kompetente medarbeidere har vært en grunnleggende forutsetning for utviklingen av forvaltningsrevisjon. Endringer i utdanningsnivå og sammensetning har påvirket fremveksten og utviklingen av forvaltningsrevisjon. En konsekvens er at nivået på revisjonene har økt, og Riksrevisjonen fremstår utad som mer kompetent og faglig kvalifisert enn tidligere.

Ledelsen har hatt betydning for utviklingen. Ved å tilsette en leder for forvaltningsrevisjonsavdelingen med samfunnsvitenskapelig bakgrunn skapte man et nytt klima. Det viste at man ønsket en ny type kompetanse, og at forvaltningsrevisjon var noe kvalitativt annet enn tradisjonell regnskapsrevisjon. Samtidig signaliserte det at Riksrevisjonen ønsket å bygge opp en ny type avdeling med bredere sammensetning og erfaringsgrunnlag. Det har blitt fokusert på faglig ledelse og veiledning i gjennomføring av prosjektene, og en stor del av ledernes oppgaver innebærer faglig veiledning, kontroll og godkjenning.

Tradisjonelt har Riksrevisjonens arbeid vært hierarkisk og regelstyrt (Ostnes 1986). Et tidlig kjennetegn ved forvaltningsrevisjon var at arbeidet ble utført i prosjekt. Forvaltningsrevisjonene gjennomføres fremdeles som prosjekter med to til fem medarbeidere. En av prosjektmedarbeiderne er prosjektleder, men internt i prosjektene er strukturen flat. De ansatte har spisskompetansen, og dermed stor innflytelse på prosjektene. Imidlertid er friheten begrenset av virksomhetens rammebetingelser.

Antallet årsverk i Riksrevisjonen har variert over tid. For Riksrevisjonen som helhet har det vært en gradvis økning i antall årsverk fra 1994 til 2005. Det er naturlig å anta at økningen kommer som en følge av økt ressursbehov, men det er liten kobling mellom

reorganiseringene og økningen i antall ansatte. Den interne fordelingen av stillingshjemler mellom avdelingene har variert i tråd med arbeidsoppgaver og organisering. Ved opprettelsen av forvaltningsrevisjonsavdelingen ble det omfordelt en rekke stillingshjemler til forvaltningsrevisjon fra de tidligere avdelingene. Også ved senere ressursbesparelse og reduksjon i arbeidsoppgaver har det blitt frigjort stillinger til forvaltningsrevisjon fra de andre avdelingene.

Antallet årsverk avsatt til forvaltningsrevisjon har økt betydelig fra 1994 til 2005. Antallet ansatte som jobber med forvaltningsrevisjon har økt markant i perioden. Før 1996 var det ingen som hadde forvaltningsrevisjon som hovedoppgave. I 1996 ble det imidlertid fordelt 49 årsverk til den nye avdelingen, noe som indikerer en økt satsing på revisjonsformen. Antallet årsverk økte allerede året etter til 61. I årene som fulgte var økningen liten. Ved omorganiseringen i 2002 ble antallet årsverk økt til omtrent 100. Etter 2002 har antallet ansatte holdt seg noenlunde stabilt. Det er i hovedsak er de to omorganiseringene i 1996 og 2002 som har medført store økninger. Økningen signaliserer en markant satsing som en følge av omprioriteringer av ressurser fra andre revisjonstyper.

Turnover blant de ansatte har variert, men har tidvis vært høy. Imidlertid har det skjedd en reduksjon i turnover etter 2001. Det sies at forvaltningsrevisjon har høyere turnover enn resten av organisasjonen, men det er ikke tall på dette. Det er flere mulige konsekvenser av turnover. Høy turnover vil kunne redusere produksjonen og kvaliteten, det kan også øke gjennomføringstiden på prosjektene. I flere årsrapporter blir turnover betegnet som et problem for å nå produksjonsmålene for forvaltningsrevisjon. Det er imidlertid vanskelig å se om turnover har hatt direkte effekt.

Gjennom endret organiseringen har forvaltningsrevisjon blitt prioritert, og det har vært lettere å sette av ressurser til gjennomføring av forvaltningsrevisjonsprosjekter, faglig utvikling, kompetanseheving med mer. Over tid har forvaltningsrevisjonsarbeidet blitt profesjonalisert og spesialisert. Gjennom spesialiseringen av revisjonstypen har man fått omfattende erfaringskompetanse, noe som igjen har ført til økt profesjonalisering. Forvaltningsrevisjon har blitt et eget fag med egen ekspertise og egne rammebetingelser, utviklet gjennom erfaring og impulser utenfra. Ekspertisen forvalter ressursene, samt rekrutterer og videreutdanner personell.

Økonomiske ressurser

Ressursmessig har situasjonen til forvaltningsrevisjon endret seg mye fra 1994 til 2005. Målet har hele tiden vært å bruke 20 % av ressursene på forvaltningsrevisjon, men dette lyktes ikke før i 2002. Før 1996 varierte forvaltningsrevisjonens ressursandel mellom de ulike avdelingene. Det indikeres at dette varierte mellom 7 % og 20 % i etatsplanen fra 1994. Ut fra materialet som foreligger er det nærliggende å tro at forvaltningsrevisjonens totale ressursandel har vært vesentlig under målsetningen om 20 %. Variasjonene mellom de ulike avdelingene skyldes at den enkelte avdeling selv la rammene for revisjonsarbeidet og prioriteringene. I forbindelse med reorganiseringen i 1996 ble det lagt vekt på at målet om 20 % ikke vil nås fordi arbeidet med forvaltningsrevisjon ble effektivisert. Etter omorganiseringen i 1996 økte ressursinnsatsen, og man produserte flere, rimeligere og bedre rapporter. Ressursinnsatsen til forvaltningsrevisjon lå i

perioden 1996–2002 på 17 %. I 2002 økes forvaltningsrevisjonsavdelingens ressursandel til over 20 %. I 2005 er ressursbruken på 26 % av de samlede ressursene. Utviklingen viser at ressursbruken har økt mest rundt de store organisasjonsmessige endringene og at det har skjedd en økt satsing over tid. Totalt brukes det vesentlig mer ressurser på forvaltningsrevisjon i slutten enn i begynnelsen av perioden. Ved opprettelsen av forvaltningsrevisjonsavdelingen i 1996 ble ressursene omdisponert mellom avdelingene. Det samme skjedde ved reorganiseringen i 2002. På denne måten forandret man strukturen og ressursinnsatsen uten å øke ressursbruken for Riksrevisjonen totalt.

Det har hele tiden vært et mål å bruke mest mulig av ressursene til primæroppgavene. Som primæroppgaver regnes revisjonsoppgaver. I normalperioder har ressursinnsatsen ligget på mellom 57 og 60 %. I periodene rundt omorganiseringene er det noe lavere ressursbruk på primæroppgavene. Dette kan skyldes at man i disse periodene bruker mer ressurser knyttet til omorganiseringene, for å på sikt oppnå rask omstilling og tilfredsstillende resultater. De øvrige ressursene brukes blant annet på andre faglige oppgaver, kompetanseutvikling, interne oppgaver, faglig utvikling, foredrag, kurs og personaltiltak.

Totalt har forvaltningsrevisjon gått fra å være sideordnet til å bli en hovedaktivitet som legger beslag på en vesentlig andel av revisjonsressursene. Ressurstilgangen er økende over tid. Dette viser dette at forvaltningsrevisjon har blitt et viktigere satsingsområde, at revisjonsinnsatsen har blitt spesialisert og at ressursene til forvaltningsrevisjon har økt.

Oppsummering

Riksrevisjonenspolicy for forvaltningsrevisjon har endret seg betydelig i perioden 1994–2005. Utviklingen er mest markant ved omorganiseringen i 1996 og i tiden etterpå. Forvaltningsrevisjon har vokst i omfang og blitt en prioritert aktivitet. Formalisering og standardisering kommer til syne gjennom lover, retningslinjer og ulike typer plan- og rapporteringsdokumenter. Spesialisering og profesjonalisering kommer til syne gjennom organisering, identitet og kompetanse. Dette har medført at policyen for forvaltningsrevisjon i dag er noe betraktelig annet enn forvaltningsrevisjon for ti år siden.

Praksisutvikling 1994–2005

I løpet av perioden 1994–2005 har det også skjedd store endringer i forvaltningsrevisjonens praksis. Praksis er definert som den måten revisjonene utføres på, og den viktigste kilden til praksis er dokument 3 serien. Jeg går inn på ulike forhold ved praksis. I hovedsak konsentrerer jeg meg om rapportene generelt, revisjonsområder, utvelgelse av revisjonsobjekter, hva som revideres og hvordan, forholdet mellom Riksrevisjonen og ansvarlig departement samt rollefokus.

Rapportkarakteristika

Det har vært sterk vekst i antall rapporter, og antallet har blitt doblet fra 1994–95 til 2004–05. Antallet forvaltningsrevisjonsrapporter pr årgang varierer fra seks rapporter i 1994–95 til 13 rapporter i 2004–05. En markant økning i volum skjer i 1996–97.

Rapportene presenteres stort sett på samme måte i hele perioden, men har blitt mer standardiserte. Dette gjelder både den innledende delen og hovedrapporten. Hovedrapporten utgjør selve forvaltningsrevisjonen, og følger som trykket vedlegg nummer 1. Rapportene inneholder som regel innledning, teori og metode, etterfulgt av fakta, vurderinger og konklusjoner.

Innholdsmessig er rapportene forskjellige, og hva som undersøkes varierer. Problemstillingene utarbeides spesifikt til det enkelte prosjekt. Det har blitt et klarere skille mellom forvaltningsrevisjon og regnskapsrevisjon over tid. Rapportene har blitt mer systematiske, grundige og strukturerte over tid. Skillet mellom fakta og vurderinger er blitt tydeligere, samtidig som revisjonskriteriene er blitt klarere. Rapportene har blitt mer presise, og kun det mest relevante i forhold til revisjonskriteriene og problemstillingene presenteres. Som en følge av endringer i revisjonskriterier, metodebruk og revisjonsobjekter har rapportene endret seg innholdsmessig. Rapportenes bredde har økt som en følge av Stortingets ønske om brede og omfattende rapporter. Riksrevisjonen har alltid vært bevisste på å dokumentere funn og konklusjoner. Man har likevel blitt flinkere til å gjøre dokumentasjonen forståelig og oversiktlig. Dette har økt rapportenes etterprøvbarehet.

Rapportene er preget av høy informasjonstetthet, og de fleste bruker ulike visuelle virkemidler som grafer, tabeller og figurer for å tydeliggjøre funnene. Det er også utstrakt bruk av talldokumentasjon. Dette letter forståelsen av rapportene. Omfanget i bruken av ulike figurative og visuelle datafremstillingsmåter har økt over tid, men har i stor grad vært benyttet i alle årgangene. Rapportene har blitt kritisert for manglende leservennlighet. Dette skyldes i hovedsak tungt språk, samt massiv og omfattende informasjon. Dette er trekk som fremdeles er fremtredende.

Riksrevisjonen driver med aktiv feilsøking, og rapportene fokuserer på det negative. Kun unntaksvis fremheves positive funn. Alle rapportene som oversendes Stortinget inneholder kritikk på et eller flere punkter. Hva som kritiseres står i sammenheng med formålet for undersøkelsene og hvilke revisjonskriterier som er benyttet. Det er vanskelig å se entydige mønstre i hva som kritiseres og om det er en utvikling over tid. Det er størst skillet i hva som kritiseres mellom periode en, og periode to og tre. I periode en kritiseres de reviderte virksomheter for å ikke ha fulgt opp tidligere undersøkelser, dette er fraværende i periode to og tre. Særlig manglende måloppnåelse og resultat er faktorer som kritiseres hyppig i de to siste periodene, noe som er fraværende i periode en. Kritikkenes fokus har dreid over tid, fra manglende etterlevelse til kritikk rettet mot måloppnåelse og resultater. Kritikken som gis underbygger hvilke av E'ene det fokuseres på. Kritikkenes styrke kommer frem av hvilke ord Riksrevisjonen bruker i rapporten, og kan være vanskelig å operasjonalisere. Generelt er Riksrevisjonen forsiktig i språkbruken, og det er liten forskjell i kritikkenes styrke.

Gjennomføringstiden har økt markant fra 1,5 til nærmere 3 år pr prosjekt. Riksrevisjonen kritiseres for lang gjennomføringstid, og har blitt anbefalt å redusere

tidsbruken for å få mer aktuelle rapporter (National Audit Office 2005). Gjennomføringen er inndelt i tre faser: foranalyse, hovedanalyse og etterarbeid. Formålet med foranalysen er å avdekke indikasjoner på svakheter og avvik for å se om det er grunnlag for å starte opp en hovedanalyse. I hovedanalysen er formålet å dokumentere svakheter og avvik gjennom gyldige revisjoner. Etterarbeidet omfatter prosessen med oversendelse til kollegiet, justeringer av rapporten og oversendelse til Stortinget. Fra 1996 til 2004 har gjennomsnittlig gjennomføringstid økt for samtlige faser. Hovedanalysen tar lengst tid, men foranalyse og etterarbeid er også tidkrevende. For hele perioden brukes det gjennomsnittlig noe mer enn to og ett halvt år på å ferdigstille et prosjekt fra foranalyse og til oversendelse til Stortinget.

Årsakene til de store variasjonene i tidsbruk skyldes mest sannsynlig prosjektenes natur. Enkelte prosjekter er mer omfattende, komplekse og krevende enn andre. Der rapportene har tatt særlig lang tid kan det være problemer knyttet til kriterier, kilder, datamateriale, gjennomføring og metodebruk. Det kan også skyldes omstendelige prosesser og formelle krav. Personalmessige forhold som sykdom, permisjoner og turnover spiller også inn. Den generelle økningen i tidsbruk kan også tilskrives Stortingets ønske om bredere og mer omfattende rapporter. Det er fra 2004 innført et program for ressursmålinger som tar sikte på å måle gjennomføringstid opp mot faktorer som kompetanse, erfaring og metodebruk. Dette vil være til hjelp for å avgjøre hvorfor gjennomføringstiden øker, og vurdere hva slags tiltak som kan iverksettes.

En konsekvens av lang gjennomføringstid er at rapportene kan bli utdaterte og lite dekkende for dagens situasjon. Endringstakten i forvaltningen er høy, og tiltak og endringer iverksettes kontinuerlig. I tillegg øker lang tidshorisont muligheten for endringer i personalsituasjonen, noe som igjen kan øke gjennomføringstiden. Riksrevisjonen ser på økningen som uheldig og jobber med å redusere den. Til tross for lang gjennomføringstid oppleves ikke rapportene som sendes Stortinget som uaktuelle.

Revisjonsområde

Kontrollhyppigheten har vært skjevt fordelt på de ulike departementsområdene. Enkelte områder peker seg ut når det gjelder revisjonshyppighet. For perioden samlet er helse, sosial og omsorg (17), arbeid, administrasjon og modernisering (14) samt finans og toll (14) hyppige kontrollobjekter. For disse områdene har kontrollinteressen holdt seg gjennom hele perioden. Andre områder peker seg ut i den forstand at de i liten grad er gjenstand for kontroll. Dette er særlig fiskeri (1), barn og familie (2), næring, handel, olje og energi (3) samt landbruk (3).

Revisjonsbredden og kontrollfokuset har økt, og det revideres på flere områder enn tidligere. Det har blitt større spredning i områdefokus, samtidig som enkelte områder fremdeles har høyere kontrollhyppighet. Det er en tendens at enkelte områder ikke har blitt kontrollert før i 1997–1998, eksempelvis kommunal og regional samt miljøvern. Landbruk og fiskeri har begge vært lavt prioritert, og ble ikke underlagt kontroll før henholdsvis i 2000–2001 og 2003–2004. Et interessant funn er at forsvar, som har vært medium høyt prioritert i perioden som helhet, ikke var underlagt forvaltningsrevisjon i perioden 1995–1999. Det er dessuten en opphopning av forsvarssaker i 2004–2005. Det er ikke tendenser til at enkelte områder blir nedprioritert i slutten av perioden, og

samtligge områder har blitt underlagt forvaltningsrevisjon de siste to–tre årene. Policyen er at alle områder skal revideres i løpet av en treårs periode. I hele perioden har det vært høyere kontrollintensitet på enkelte revisjonsområder, slik at antallet revisjonsområder ikke øker synkront med økning i rapporter.

Totalt er antallet revisjonsområder utvidet og at det har blitt en større spredning. I periode en revideres fire områder, mens det i periode to og tre er utført revisjoner på syv ulike områder. Når det gjelder revisjonsområdene har arbeid, administrasjon og modernisering vært et hyppig kontrollobjekt i hele perioden, selv om fokuset har avtatt noe. Helse, sosial og omsorg, som har vært det hyppigste kontrollobjektet i perioden som helhet, ble ikke revidert i periode en. En annen observasjon er at det mot slutten av perioden revideres på områder der det tidligere har vært få revisjoner, og at det som tradisjonelt har vært viktige revisjonsområder ikke nødvendigvis er dominerende mot periodens slutt.

Forskjeller i revisjonshyppigheten av enkelte departementsområder skyldes i hovedsak områdenes vurdering på kriteriene risiko og vesentlighet. Departementene med ansvar for mye penger, slik som helse og omsorgs, arbeid, administrasjon og sosial samt finans og toll har generelt høy prioritering ut fra risiko og vesentlighet.

Det har det skjedd en gradvis endring i at man reviderer på flere forvaltningsnivå og tilknytningsformer. Fokuset på departementene og øvrig statsforvaltning har blitt noe mindre, men er fremdeles dominerende. Reviderte virksomheters tilknytning har endret seg, og flere tilknytningsformer blir revidert over tid. Det har vært en liten nedgang i revisjon av departementene. Denne nedgangen har muligens sammenheng med en utvidelse av tilknytningsformer i staten generelt og et bredere fokus. Samtidig har revisjon av sentraladministrative organ, forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og helseforetak blitt mer utbredt. Riksrevisjonens mandat ble utvidet til å inkludere forvaltningsrevisjon i helseforetakene fra 2001, og ble i forbindelse med den nye loven utvidet til å gjelde samtlige statlige foretak. Det dominerende trekket i revisjon av ulike styringsnivåer har hele tiden vært revisjon av sentralt nivå, men det er en liten økning i revisjon av regionalt og lokalt nivå.

Utvelgelse av revisjonsobjekter

Stortinget har mulighet til å pålegge Riksrevisjonen å utføre revisjoner, men i samtlige av de analyserte rapportene har Riksrevisjonen selv valgt revisjonsobjektene. Stortingets bruk av instruksjonsretten er beskjeden. Dette kan tyde på at Stortinget er bevisste på å ikke styre Riksrevisjonen, samtidig som det kan indikere at Stortinget er fornøyd med måten Riksrevisjonen utfører sine oppgaver på. Det kan også indikere at sterk styring ikke er nødvendig fordi Riksrevisjonen er lydøre for Stortingets formelle og uformelle signaler gjennom autonom tilpasning og antesiperte reaksjoner. Til tross for få formelle instruksjoner legges det føringer av Stortinget. Instruksjonsretten oppfattes ikke som problematisk fordi Riksrevisjonen har full frihet i gjennomføringen. Revisjonen bestemmer selv hvordan prosjektene skal gjennomføres, herunder valg av metoder og revisjonskriterier. Revisjonen oppleves derfor som uavhengig også når Stortinget benytter instruksjonsretten.

Risiko- og vesentlighetsvurderinger har vært brukt til å identifisere revisjonsprosjekter siden opprettelsen av dokument 3-serien. Prosessen har imidlertid blitt mer strømlinjeformet og regulert. Utvelgelsen av forvaltningsrevisjonsprosjekter starter i dag ved at ledelsen for revisjonstypene foretar en vurdering av risiko og vesentlighet på de ulike departementsområdene. Tidligere var utvelgelsen i større grad basert på sektorkunnskap, og man er nå tydeligere på risiko og vesentlighet, og at revisjonene skal ha stor samfunnsmessig, prinsipiell eller økonomisk betydning. En av fordelene ved felles risiko- og vesentlighetsvurderinger er at ledelsen får et bedre bilde av revisjonsinnsatsen. Man får anledning til å se den totale ressursbruken og prioriteringen, og kan lettere koordinere og avveie om revisjonsinnsatsen er tilstrekkelig.

Risiko og vesentlighetsvurderingene er sentralt når nye revisjonsprosjekt skal identifiseres. I den nye loven sies det at det skal legges vekt på hvor det er risiko for at Stortingets vedtak ikke materialiserer i praksis. Risiko og vesentlighet er i seg selv ikke nok, og Stortingets vedtak og forutsetninger skal ligge til grunn for revisjonene. Det er blitt en økende vektlegging av Stortinget og politisk aktualitet som grunnlag for utvelgelse. I tillegg til risiko, vesentlighet og politisk aktualitet spiller andre forhold inn ved utvelgelsen, deriblant den totale revisjonsinnsatsen på et område og ressurstilgang.

Det har skjedd en utvikling i hvilke kriterier som har blitt brukt til utvelgelse av prosjekter. Risiko og vesentlighet er brukt som utvalgs-kriterium i de fleste revisjonene. Politisk aktualitet er viktig totalt sett. Det er blitt økende vektlegging av politisk aktualitet som utvalgs-kriterium, fra å bli brukt i enkelt rapporter til å bli benyttet i samtlige rapporter. Dette er et viktig utviklingstrekk. Momentene som vektlegges i risiko og vesentlighetsvurderingene har hovedsakelig vært de samme i perioden 1994–2005. Risikomomenter er blant annet tidligere undersøkelser, kritikkverdige forhold, mangel på samordning og styring, uoversiktighet og endringer i regelverk. Også forhold som systemendringer, fragmentert ansvar, komplekse styringsutfordringer, redusert produksjon, lite intern kontroll og omorganiseringer karakteriseres som risiko. Vesentlighetskriterier er blant annet økonomiske forhold, samfunnsmessig betydning, betydning for enkeltmennesket og rettsikkerhet. Politisk aktualitet er begrunnelser og henvisninger til Stortingets vedtak og forutsetninger. Den mest markante utviklingen er økningen i bruken av politisk aktualitet og begrunnelse i Stortinget som kriterium for forvaltningsrevisjonsprosjektene.

Hva revideres og hvordan?

Hvilke typer revisjonsobjekter som blir revidert har på den ene siden vært preget av endring, på den andre siden stabilitet. En måte å skille mellom revisjonene er å se om det revideres en eller flere organisasjoner, og om det revideres ett eller flere nivåer i organisasjonen. Gjennom hele perioden har revisjon av flere organisasjoner på ett nivå dominert. Når det snakkes om flere organisasjoner kan dette være samme type organisasjon med samme funksjon, men det kan også være organisasjoner av forskjellige typer. At det skilles mellom en eller flere organisasjoner betyr ikke at det utelukkende er organisasjoner som er i hovedfokus. Det kan like gjerne være funksjoner, tilskudd, reformer, kjøp av tjenester med mer.

Revisjon av permanente aktiviteter har hele tiden vært dominerende, men dominansen synker betydelig mot slutten av perioden. Permanent defineres som den daglige aktiviteten til revisjonsobjektene, mens prosjekter defineres som avgrensede oppgaver i tid og rom. For perioden under ett er en fjerdedel av revisjonene av prosjekter. Det åpnes i økende grad opp for revisjon av prosjekter. Prosjektrevisjon har gått fra å være unntaksvis, til å utgjøre en stor andel av revisjonene (40 %). Det kan være flere grunner til dette. En er at prosjekter generelt har blitt vanligere i statsforvaltningen, og at det er blitt mer fokusert på viktigheten av å evaluere disse. En annen er at prosjekter er så vanlig at det kan sies å være en permanent aktivitet i offentlig forvaltning.

En rapport kan revidere systemene eller innholdet og resultatene. Den kan revidere et aspekt, eller kombinere disse. Revisjon av systemene har hele tiden hatt en sterk stilling, og er til stede i omtrent samtlige revisjoner. Utviklingen går i retning av økt fokus på innhold og resultat i revisjonene. Fokuset på system er bevart, slik at innhold og resultat kommer i tillegg. Økt fokus betyr imidlertid ikke at det er det dominerende fokuset. Ofte revideres systemene og innhold/resultat i samme revisjon. Det offisielle synet er at Riksrevisjonen beveger seg i retning av mer innhold og resultatrevisjon, i tillegg til systemrevisjon, noe mine funn støtter. Samtidig etterlyses det både internt og eksternt flere studier av resultater, produktivitet og effektivitet.

Revisjonskriterier

Samtlige rapporter opererer med en form for revisjonskriterier. Et kriterium er en standard faktagrunnlaget vurderes opp mot. Rapportene er ikke like bevisste på presentasjon, utforming og klargjøring av kriteriene. Kriteriene har blitt tydeligere over tid. De presenteres mer konkret og eksplisitt i rapportene, videre er det større åpenhet om hvor de er hentet fra.

Revisjonskriteriene har fått en mer formell bakgrunn. Viktigheten og betydningen av Stortingets vedtak og forutsetninger i gjennomføringen av forvaltningsrevisjon har økt. Dette fremheves i loven. Det dominerende inntrykket er at presentasjonen av revisjonskriteriene gjøres i eget kapittel under benevnelsen revisjonskriterier. Dette er imidlertid ikke konsekvent gjennomført. Revisjonskriteriene konkretiseres og operasjonaliseres før de brukes i rapportene, noe som innebærer tolkning.

Mest brukt som revisjonskriterium er kriteriet om god styring. Videre er kriteriene om måloppnåelse, resultat, hensiktsmessige styringsverktøy og virkemidler, samt etterlevelse av regelverk blir mye brukt i perioden som helhet.

Over tid har revisjonskriteriene ikke vært brukt i samme utstrekning. Bredden i revisjonskriteriene har også økt. Revisjon av regeletterlevelse som er dominerende i periode en er nesten marginalisert i periode to. I 2004–2005 øker bruken av kriteriet, men tendensen samlet er en klar nedgang. Kriteriet måloppnåelse og resultat brukes ikke i periode en, men er i periode to og tre ett av de mest brukte kriteriene. Dette er en klar økning. Når kriteriet måloppnåelse benyttes er dette ikke nødvendigvis i vid forstand, og kan like gjerne henspille på oppnådde aktivitetsmål som oppnåelse av mer langsiktige og overordnede mål. God styring som revisjonskriterium har vært brukt i hele perioden, med en økning i bruk over tid. Hensiktsmessige verktøy og virkemidler var i periode to

ett av de mest brukte kriteriene. Det har blitt brukt i periode en og tre også, men i mindre grad. Et av de mest brukte kriteriene i periode tre er opptreden i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Dette kriteriet har hatt en sterk markant økning, fra å være brukt i enkeltrapper i periode en og to, til å bli brukt i 62 % av rapportene i periode tre. Økonomi er noe brukt i periode en, men marginaliseres over tid. Kriteriene mål og resultatstyring, ansvarsfordeling og ivaretagelse av ansvar, produktivitet og effektivitet brukes ikke i periode en, men forekommer i 30 til 50 % av rapportene i periode to. I periode tre synker bruken av disse kriteriene noe. Kriteriene har endret seg fra å fokusere på økonomi, regelverk og system, til å bli mer opptatt av resultat og måloppnåelse, virkemidler og produktivitet. Det har også blitt en markert mer vektlegging av Stortingets vedtak og forutsetninger som kriterium mot periodens slutt.

Det har vært en økning i antallet kriterier som brukes. Økningen er mest markant fra periode en til to. I periode en benyttes syv revisjonskriterier, i periode to benyttes tretten og i periode tre øker dette til 16 forskjellige kriterier. Det er også en økning i antallet kriterier som benyttes i det enkelte prosjekt. I periode en benytter alle rapportene mellom ett og fire revisjonskriterier, mens i periode to og tre benytter det store flertallet fem eller flere revisjonskriterier. Dette indikerer mer omfattende rapporter med henblikk på hva som revideres.

Rapportene spesifiserer i ulik grad hvor revisjonskriteriene er utledet fra. Rapportene bruker gjennomgående flere kilder til å utlede revisjonskriterier. Kildene til kriterier har endret seg fra hovedsakelig lover og regler, samt retningslinjer, til å vektlegge stortingsdokumenter. Man har gått vekk fra å fokusere på interne mål, til å fokusere på Stortingets vedtak og forutsetninger. Det viktigste utviklingstrekket er den klare økningen betydningen av de ulike stortingsdokumentene (bl.a. stortingsproposisjoner, odelstingsproposisjoner og vedtak) har hatt over tid. Fra å bli brukt i en tredjedel av revisjonene i 1994–95, til å bli brukt i samtlige rapporter i 2004–05. Bruken av ulike lover og regler har holdt seg høyt over tid. Veiledning og retningslinjer er brukt i mer enn halvparten av alle revisjonene, men etter den nye loven er bruken av interne regler og retningslinjer som kriterier kraftig innskrenket.

INTOSAI sine fire E'er (Economy, efficiency, effectiveness og environment) blir betraktet som overordnet, og er ikke direkte brukt i det daglige arbeidet. Ledelsen er likevel klare på at Riksrevisjonen vektlegger de tre E'ene economy, efficiency og effectiveness i sin revisjon. Environment vektlegges derimot ikke som en egen revisjonstype. E'ene brukes indirekte gjennom revisjonskriteriene. Det vanligste er å vektlegge flere E'er i en revisjon. Det er en utvikling ved at rapportene ser ut til å gå fra economy og mot efficiency og effectiveness, fra etterlevelse til resultat. Det er likevel langt igjen til man har nådd det ytterste leddet i effektkjeden knyttet til samfunnsmessige konsekvenser. Revisjonskriteriene går fra fokus på regelverk, rutiner, etterlevelse og økonomi til å fokusere på ledelse, styring og effektiv ressursbruk og til samfunnsmessig betydning og politiske vedtak og forutsetninger. Rapportene fra periode en er klart mest rettet mot economy, mens periode to og tre hovedsakelig konsentrerer seg om economy i tillegg til efficiency og effectiveness. Tilsvarende konsentrerer periode en seg om «compliance», mens fokuset i periode to og tre kombinerer «compliance» og «performance». Kriteriene går fra å fokusere ensidig på etterlevelse til å fokusere på

resultat i tillegg. Utviklingen går i retning av vektlegging av resultater enn tidligere, men dette kombineres med andre hensyn.

Metodebruk i rapportene

Over tid har omfanget av metodestoff økt, og det har blitt bedre og mer inngående presentert. Dette skjer hovedsakelig mellom periode to og tre. Andelen rapporter med mer enn to sider metodestoff har økt betraktelig. Innholdsmessig er kvaliteten på metodestoffet gjennomgående bedre i de lengre metodekapitlene. Dette skyldes hovedsaklig at det er mer plass til begrunnelser, forklaringer og refleksjoner. Metodestoffet er i hovedregel presentert i egne kapitler, men det er enkelte unntak.

Man har beveget seg fra ensidig vekt på kvantitativ metode til å fokusere på kvalitativ metode og kombinasjon av metoder. Rapportanalysen viser at en kombinasjon i tilnæringsmåter er mest vanlig, og forekommer i 69 % av rapportene. Kvantitativ tilnærming benyttes alene i en fjerdedel av rapportene, mens kvalitativ tilnærming i liten grad brukes alene. Kvantitativ tilnærming har hele tiden vært vanlig, og har blitt brukt i omtrent samtlige rapporter. Imidlertid har bruken av kvantitative teknikker blitt supplert med et klart kvalitativt fokus. Over tid blir en kombinasjon mest vanlig. Det kvantitative fokuset er dominerende i periode en, mens økt kvalitativt fokus er tydelig i periode to og tre. Metodebruken er preget av policyutviklingen, og bruken av kvalitative teknikker har økt betraktelig etter at samfunnsvitere kom inn i Riksrevisjonen.

Innenfor kvalitativ og kvantitativ tilnærming er det mange metodiske teknikker for innhenting, analyse og bearbeiding av data. Det har blitt større bredde i metodevalget, og det benyttes flere metodiske teknikker. Utviklingen går fra bruk av få metoder til bruk av flere metoder. Det er en markant nedgang i bruk av en til to metoder, og en klar økning i bruk av fem eller flere metoder i rapportene.

Metodevalget er pragmatisk, og tilpasset prosjektet og de ansattes kompetanse. Fire metoder er gjengangere i rapportene. Dette er statistisk analyse/statistikk, dokumentanalyse, intervju og spørreskjema. Over tid har det vært en utvikling i hvilke metodiske tilnærminger og teknikker som benyttes. Et markant funn er at dokumentanalyse og intervju som er minimalt brukt i periode en, er dominerende i periode to og tre. Bruken av statistikk/statistisk analyse har vært stabil, og er en av de mest brukte metodene i samtlige årganger. Spørreskjema/undersøkelser er en viktig teknikk, men har blitt redusert i omfang.

Økningen i fokus på kvalitative teknikker og metode kommer hovedsakelig mellom periode en og to, mens utvidelsen av metodiske teknikker kommer mellom periode to og tre. Metodebruken i periode en har et klart kvantitativt fokus, og dette har i periode to blitt dels erstattet og dels supplert med et kvalitativt fokus. Økt bruk av kvalitative teknikker som intervju og dokumentanalyse i periode to indikerer et skifte for forvaltningsrevisjon. Over tid har det blitt større aksept for bruk av ulike metoder, og den metodiske verktøykassen har ekspandert fra 10 tilnærminger i periode en og to, til 16 i periode tre. Metodebruken blir mer avansert og variert over tid, noe som gir større variasjoner i undersøkelsene. Endringen har skjedd over tid ved at det i økende grad har blitt lagt vekt på bruk av kvalitative og kvantitative metoder i samme prosjekt. Endret metodiske tilnærming kan skyldes endret kompetansesammensetning. Selv om

metodevalget har blitt bredere, har mulighetene til å velge alternative metodiske innfallsvinkler vært tilstede siden opprettelsen av forvaltningsrevisjonsavdelingen. Til tross for et bredt spekter av metodologiske tilnærminger ønsker man å utvide dette, og har derfor satset bevisst på metodestøtte og utvikling av forvaltningsrevisjon. Totalt har metodebruken blitt mer pragmatisk, mer variert og avansert.

Forhold mellom Riksrevisjonen og departement

Underveis i revisjonsprosessen har Riksrevisjonen kontakt med reviderte virksomheter og ansvarlig departement. Dermed har disse en påvirkningsmulighet til å supplere og korrigere rapportenes kriterier, fakta og vurderinger, samt verifisere eller motstride hele eller deler av rapporten. God kommunikasjon er med på å redusere frustrasjon, uenighet og misforståelser. Omfanget av revisjonskommunikasjon har økt, og forholdet mellom Riksrevisjonen og de reviderte virksomheter har blitt ryddigere. Det er klarere ansvarlinjer og økt grad av gjensidig forståelse. Dette forhindrer ikke økt uenighet i undersøkelsene slik det kommer frem i dokument 3 serien.

Rapportene kan deles i to kategorier, hvor den ene er enighet mellom partene og den andre uenighet. At en rapport uttrykker enighet betyr ikke at det er 100 % enighet om alle forholdene. Det har over tid skjedd endringer i forholdet mellom Riksrevisjonen og revidert virksomhet/ansvarlig departement. Utviklingen viser at mens andelen uenighet mellom Riksrevisjonen og revidert departement var stabilt på ca 30 % i periode en og to, har uenigheten økt kraftig i periode tre. Dette indikerer at det over tid er blitt mer uenighet mellom Riksrevisjonen og ansvarlig departement. Dette kan ha mange årsaker, blant annet mindre respekt for Riksrevisjonen, selvhevdelse, ulik virkelighetsoppfattelse, grunnleggende uenighet eller dårlige undersøkelser. Politisk aktualitet som utvalgskriterium og forekomsten av uenighet kan ha en sammenheng. Økning i uenighet kan imidlertid også være tilfeldig. Det er liten forskjell mellom årgangene med tanke på hvilke forhold som er kilden til uenighet mellom ansvarlig departement og Riksrevisjonen. Det er i alle tre årgangene ofte uenighet enten i faktagrunnlaget, vurderingene, at fremstilling er skjev eller at bildet ikke er dekkende eller omfattende nok. I enkeltrapper er det uenighet knyttet til utvalget, tidspunkt for revisjon, bruk av interne mål som kriterier og operasjonalisering av revisjonskriterier.

Rollefokus

Rollefokuset har blitt klarere og mer rendyrket over tid. I hele perioden har Riksrevisjonen viktigste rolle vært kontroll. Imidlertid har nedslagsfeltet for og rekkevidden av kontrollen økt betraktelig gjennom forvaltningsrevisjon. Riksrevisjonens totale rolleutøvelse har endret seg de siste ti årene gjennom en endring av omfanget og betydningen av forvaltningsrevisjon i Stortingets kontroll med forvaltningen. Man har fått flere muligheter til å utøve kontroll, og man har fått et annet fokus i kontrollen.

Forvaltningsrevisjonens rolle innebærer elementer av flere andre rolletyper, men kun kontrollør- og veilederrollen er stadfestet i loven. Kontrollørrollen dominerer, men det er en grenseflate mot andre rolletyper. Det er lite rollekonflikter, og fraværet skyldes i stor grad at kontrollfokuset er tydelig nedfelt i retningslinjene. Fokuset i rapportene kommer til syne gjennom hva som vektlegges og hvordan. Nesten alle rapportene har et

klart kontrollfokus, men dette er ikke enerådende. Det er ikke et absolutt skille mellom rolletypene, og de ulike rollene går ofte over i hverandre. Hovedinntrykket er at kontrollørrollen ligger nærmest forvaltningsrevisjons rolle, men at denne suppleres med evaluering opp mot revisjonskriterier. I tidlige perioder har også veiledning vært et supplement til kontroll. Slik rapportene er lagt opp innebærer kontrollørrollen ulike vurderinger og evalueringer, og dermed også en form for dom.

I utgangspunktet ble det fokusert både på veiledning og kontroll. Kontrollen har hele tiden vært dominerende, men har økt sin betydning, mens veiledningsfokuset har blitt kraftig redusert i omfang og viktighet over tid. Det at Riksrevisjonen har en restriktiv holdning til å veilede forvaltningen, betyr ikke at veiledning ikke forekommer. Gjennom vurderinger og kritikk gis det uttrykk for hva som er bra og mindre bra. Imidlertid er det opp til ansvarlig departement og revidert virksomhet å konkretisere tiltakene. At rollefokuset har endret seg bort fra veiledning er interessant, og har betydd mye for utviklingen av forvaltningsrevisjon som revisjonsform. Nedgangen i veiledning og en rendyrking av kontroll, kan tilskrives endring i policy.

Revisjon av politikk forstås i hovedsak på to måter i Riksrevisjonen. Det ene er skillet mellom politikkkutforming og revisjon av politiske tiltak, det andre er skillet mellom politikk og partipolitikk. Riksrevisjonen forutsettes å være nøytrale og objektive. Det er så langt jeg har kartlagt ingenting som tyder på at det revideres partipolitisk. Imidlertid kan økende forekomst av prosjekt revisjon underveis innebære revisjon av politikkkutforming, og til dels være styrende. Alt i alt må det sies at Riksrevisjonen likevel reviderer politikk i en viss forstand. De reviderer om vedtak og forutsetninger er gjennomført og ivaretatt i praksis. Imidlertid tar de ikke stilling til om de forutgående vedtakene er gode eller dårlige. Totalt gir dette et inntrykk av en revisjon som reviderer politikk i betydning av politiske tiltak og virkemidler, men unngår i stor grad å revidere politikkkutforming og partipolitisk. Riksrevisjonen har likevel blitt et mer politisk organ av større politisk viktighet for kontrollvirksomheten innenfor staten.

Den økte bruken av politisk aktualitet som utvalgs-kriterium knytter revisjonene tettere opp til Stortinget. Dette tyder på at Riksrevisjonen har fått en viktigere politisk rolle i Stortingets kontroll med forvaltningen. Fordi Stortingets vedtak og forutsetninger ofte er vagt definert, er det opp til de ansatte å konkretisere dette. En slik konkretisering må gjøres varsomt for å ivareta Riksrevisjonens legitimitet som kontrollorgan, objektivitet og nøytralitet. Gjennom tolkningene må det utøves politisk skjønn, og ulike målsetninger og vedtak kan være motstridende. Tettere kobling til Stortinget gjennom dette kan skape problemer, og føre til at revisjonene blir mer politiske i sitt innhold (Christensen m.fl. 2001).

Sammenheng mellom policy og praksis

Etter å ha sett på forvaltningsrevisjonens utvikling i policy og praksis, er det nærliggende å se hvilken sammenheng og kobling det er mellom utviklingen i disse to. Som vist har det vært stor utvikling i de fem forvaltningspolitiske virkemidlene: lover og retningslinjer, strategiplaner, planer og rapporter, organisering, personell og ressurser. I samme periode har det vært store endringer i forvaltningsrevisjonens praksis. De mest markante

endringene i policy kommer ved, og i etterkant av, opprettelsen av en egen forvaltningsrevisjonsavdeling i 1996. De mest markante endringene i praksis kommer til syne i perioden 1999–2000. Samtidig som forvaltningsrevisjon gjennom policy har vært et satsingsområde for Riksrevisjonen, og utviklet seg, har forvaltningsrevisjonens praksis endret seg betydelig.

Endringen og utviklingen av lover og regler har kommet sent i forhold til utviklingen av forvaltningsrevisjon. Revisjonsformen har fått anledning til å utvikle seg over tid uten at den er blitt regulert direkte gjennom lover og regler. Riksrevisjonen hadde utført forvaltningsrevisjon i ca 25 år før endringen i rolleutøvelse ble innlemmet i lovverket. Man har derfor hatt nokså fritt spillerom innenfor det eksisterende mandatet til å utvikle forvaltningsrevisjonen. I hele perioden har det imidlertid eksistert overordnede rammebetingelser. Siden forvaltningsrevisjon har fått utvikle sin egen form, selvoppfattelse, kompetanse og kultur, er det nærliggende å tro at forvaltningsrevisjonens policy og praksis har påvirket lovverket. Loven fra 2004 har klargjort de lovpålagte rollene, slik at policy og praksis er mer i samsvar. Den har også tatt opp i seg endringene som har skjedd i praksis og de forvaltningspolitiske virkemidlene. Økte vektlegging av politisk aktualitet og Stortingets vedtak og forutsetninger kom først i praksis, og har blitt ytterligere presisert i lovgrunnlaget.

Riksrevisjonen har hatt retningslinjer for forvaltningsrevisjon siden 1980. Imidlertid har det vært store endringer i innholdet og omfanget av disse. De har blitt mer omfattende og detaljerte. Utviklingen av retningslinjer har medført endringer i praksis. Disse endringene er oppnådd gjennom kursing av ansatte, i tillegg til at det legges stor vekt på retningslinjene i perioden etter implementering. Samtidig som retningslinjene påvirker utførelsen av forvaltningsrevisjon, er det slik at retningslinjene har blitt utformet mens man har etablert og endret praksis. Dette åpner opp for at praksis har påvirket policy. Det er de ansatte som har utarbeidet retningslinjene, slik at det ikke nødvendigvis er en motsetning mellom retningslinjene og kulturen. Det har vært ulike prosesser knyttet til de ulike retningslinjene. I retningslinjene fra 1998 var man bevisste på å lage en faglig plattform sterkt inspirert av samfunnsvitenskapen. Disse ble utviklet samtidig som praksis ble utarbeidet. Retningslinjene fra 1998 har påvirket utviklingen av forvaltningsrevisjon i retning av et samfunnsvitenskapelig fokus, og har bidratt til profesjonalisering. Det skjedde likevel ikke store endringer etter at de var vedtatt, fordi hovedinnholdet ble tatt i bruk før de formelt ble vedtatt. Slik ser vi at retningslinjene ikke nødvendigvis har påvirket praksis fordi de har blitt utarbeidet underveis. Det er derfor mer nærliggende å tro at det har skjedd en gjensidig påvirkning og tilpasning mellom policy og praksis. De nye retningslinjene fra 2005 ble laget fordi de gamle ble oppfattet som utdaterte. De er ikke nyskapende, men er oppdaterte og er en kodifisering av etablert praksis. Kriteriene for revisjon har til en viss grad endret seg gjennom arbeidet med retningslinjene. Grunnen til dette er at de har blitt presisert, tydeliggjort og fått et klarere fokus. Fremgangsmåter, utvelgelse, metodebruk m.m. har også endret seg som en følge retningslinjene, samtidig som de har vært med på å jobbe frem endringene.

Gjennom økt vekt på forvaltningsrevisjon i strategiplaner, virksomhetsplaner og rapporter har forvaltningsrevisjon fremstått som et satsingsområde. Dette har nær sammenheng med andre faktorer som organisering, ressurser, medieblest og mer fokus på forvaltningsrevisjon. Det samme er tilfellet med avdelingsplaner og rapporter. Det er

vanskelig å fastslå hvilke endringer som inntraff først og hvordan de har påvirket hverandre. Det synes å ha vært en gjensidig påvirkning hvor ting har utviklet seg over tid, og samtidig bidratt til utviklingen. Det er positivt for utviklingen og satsingen på forvaltningsrevisjon at man har fått økt rapportering omkring revisjonsformen. Økt fokusering på revisjonsformens praksis har bidratt til økt fokus på revisjonstypen, noe som igjen har forsterket fokuset på policy. Økt fokuseringen på forvaltningsrevisjon i policy har medført større intern og ekstern anerkjennelse, i tillegg til at arbeidet oppleves som mer meningsfylt. Strategisk fokus i policy har medført bl.a. flere ressurser og endret organisering, noe som har påvirket mulighetene til å gjennomføre forvaltningsrevisjonsprosjekter. Økt vektlegging på forvaltningsrevisjon har også ført til et større behov for rolleklarhet og klarere rammer for kontrollutøvelsen. Endringer i rolleforståelse kommer dels fra policy i ulike dokumenter, struktur og personell, og dels fra praksis, med den konsekvens at kontrollrollen har blitt klarere og mer rendyrket. Samtidig har utviklingen av kvalitetsmessig praksis økt satsingen i policy.

Økt vektlegging av risiko og vesentlighet i policy har nedfelt seg direkte i praksis. Som vist har man i praksis blitt flinkere til å begrunne prosjektene, og til å klargjøre hvor begrunnelsene er hentet fra. Ved at begrepene har blitt tydeligere definert og operasjonalisert har det blitt lettere å bruke de direkte i revisjonene. Endret vektlegging i utvalgsriteriene kan være medvirkende til den økte uenigheten om rapportenes kritikk.

Organiseringen av forvaltningsrevisjon og økte ressurser er faktorer som har hatt stor betydning for utviklingen i praksis. Omorganiseringen ble gjennomført for å spesialisere revisjonen, og har medført en ytterligere spesialisering og profesjonalisering. Dette har igjen påvirket praksis, og deretter policy. Gjennom endret organisering har forvaltningsrevisjon blitt en tydelig og prioritert del av Riksrevisjonen. Mange av endringene i praksis kommer i etterkant av denne omorganiseringen. Grunnene til dette er sammensatt av flere faktorer: egen avdeling, større fokus, mer ressurser, flere ansatte, samt kravet om flere og bedre rapporter. Det synes klart at organiseringen har medvirket til at praksis har endret seg, bl.a. gjennom ressurser, kompetanse og prioritering. Samtidig har praksisen utviklet seg på egne premisser.

Økning i ressurser har muliggjort satsing på forvaltningsrevisjon både gjennom revisjonsaktiviteter, faglig utvikling og kompetanseutvikling, og det er naturlig at praksis har endret seg. Andre personellmessige forhold som eksternt rekrutterte ledere og nye kompetansegrupper har bekreftet at forvaltningsrevisjon er noe annet enn tradisjonell regnskapsrevisjon, og at særpreget skal ivaretas. Aksepten for nye typer faglig bakgrunn er et uttrykk for ønsket om å endre personellsammensetningen, policy og praksis. Utviklingen i kompetanse har hatt stor betydning for utviklingen av praksis. Samfunnsvitere har trening i å skrive, begrunne og gjennomføre forskningsopplegg. Den samfunnsvitenskapelige ballasten, som gjennom reorganiseringen ble brakt inn i forvaltningsrevisjonsavdelingen, har gjort at rapportene har blitt mer orientert mer mot et samfunnsvitenskapelig forskningsfelt. De ansatte har fått bedre formalkunnskap, noe som vises ved at rapportene er blitt mer solide og grundige i kriterier og metode. Forvaltningsrevisjon i praksis har også utarbeidet sitt eget uttrykk og blitt standardisert.

Kriteriene har til en viss grad endret seg som en følge av presisering i retningslinjer og økt fokus i policy. Det brukes flere kriterier og revisjonene har blitt bredere. Samfunnsviterne har også brakt inn nye metoder og bevissthet omkring bruk av

kvantitative og kvalitative teknikker. Økt bruk av kvalitative metoder og metodetriangulering skyldes i hovedsak dette. Det kommer også til syne i grundigere drøftninger av kriterier og metodebruk. Endringer i kriterier og metodebruk påvirker også hva som undersøkes og dermed resultatene.

Utdanning sosialiserer inn verdier som igjen preger virkelighetsoppfattelsen og dermed gjenspeiles i arbeidet. Fokuset til samfunnsviterne er annerledes enn tradisjonelle regnskapsrevisorer. Man er mindre regelorientert, mindre opptatt av lønnsomhet, economy, og mer av efficiency og effectiveness. Gjennom reorganisering og ny kompetanse har Riksrevisjonen fått mulighet til å undersøke områder som tidligere ikke har vært underlagt revisjon. Dette har ført til bredere kontrollfokus. Kompetansen har også muligens påvirket synet på om det er systemet som er viktig eller om det er innhold og resultat. Totalt er det den tverrfaglige og samfunnsfaglige sammensetningen som har medført de største endringene i rapportene i tillegg til organiseringen og dermed prioriteringen.

Økning i antall ansatte har medført økt kapasitet til å gjennomføre revisjoner i tillegg til økt mulighet for å prøve ut ulike vinklinger og alternativer i prosjektene. Imidlertid har ikke økte ressurser alltid medført flere eller bedre rapporter. Høy turnover blant de ansatte har den mulige påvirkningen på praksis at det har tatt lengre tid å gjennomføre revisjonene, og at det har blitt gjennomført færre revisjoner. I praksis har gjennomføringstiden økt betraktelig, men det er lite som indikerer at antallet prosjekter er mindre enn forventet.

Totalt sett peker utviklingen av policy og praksis i samme retning. Det er i begge deler en utvikling mot vekst og prioritering av forvaltningsrevisjon over tid. I tillegg er både policy og praksis blitt mer standardisert og formalisert. Økt grad av spesialisering og profesjonalisering kommer til uttrykk i policy og praksis. Det er ikke lett å slå fast årsakssammenhengene mellom endringene. Imidlertid har jeg prøvd å skissere noen sammenhenger. Selv om endringene i praksis bare delvis kan forklares av endringer i policy, er det klart at endringer på disse to områdene henger sammen. Praksis kan også delvis forklare endringer i policy. Det er imidlertid også andre faktorer som kan forklare utviklingen i policy og praksis. Deriblant interne forhold, nasjonale forhold og internasjonale forhold.

Hvordan forklare utviklingen?

For å forklare utviklingen har jeg sett på interne, nasjonale og internasjonale forhold, knyttet til tre teoretiske perspektiv (Grahm-Haga 2006). Dette er et instrumentelt perspektiv, et institusjonalisert organisasjonsperspektiv og et institusjonalisert omgivelsesperspektiv. Perspektivene har ulike antagelser om organisasjoner, og peker på ulike forklaringsfaktorer for endring. Perspektivene er benyttet utfyllende. Dette har gjort meg i stand til å forklare utviklingen i et bredt perspektiv, ved hjelp av flere innfallsvinkler og uavhengige variabler. Et instrumentelt perspektiv legger vekt på organisasjoner som redskap for å oppnå mål. Endring skjer umiddelbart og er en direkte konsekvens av bevisste valg og rasjonell kalkulasjon (Christensen, Læg Reid, Roness og Røvik 2004). Koblingen mellom policy og praksis forventes her å være tett. Et

institusjonalisert organisasjonsperspektiv betrakter organisasjonen som et mål i seg selv og som et resultat av tradisjon, kultur, verdier, virkelighetsoppfatning og demografi (Christensen m.fl. 2004, March og Olsen 1989). Endring skjer som en gradvis tilpasning og institusjonalisering. Det forventes delvis kobling mellom policy og praksis, og påvirkningen kan skje begge veier. Det institusjonaliserte omgivelsesperspektivet ser på de institusjonaliserte omgivelsene som betingende for endring, og endringer skjer som et resultat av tilpasning til eksterne krav (Brunsson og Olsen 1990, Meyer og Rowan 1977). Det forventes en løs kobling mellom policy og praksis i dette perspektivet.

Utviklingen i policy og praksis delvis et resultat av bevisste valg tatt av ledelsen, klare mål og rasjonell kalkulasjon. Analysen av policy og praksis bekrefter forventningene om at ledelsen har hatt mål, og makt og vilje til å gjennomføre disse. Imidlertid har det ikke hele tiden vært like tett kobling mellom mål og virkemidler. Ledelsen har blant annet valgt å ikke endre alle de forvaltningspolitiske virkemidlene på samme tid. Dette har medført at endringer ikke alltid har skjedd umiddelbart, og at det ikke nødvendigvis er en tett kobling mellom policy og praksis, mål og resultat. Over tid blir imidlertid koblingen tettere. Det instrumentelle perspektivet har derfor forklaringskraft for utviklingen.

Det institusjonaliserte organisasjonsperspektivet med forventninger om at kultur, normer, verdier, kompetanse og historie, forklare mange av endringene i forvaltningsrevisjon. Perspektivet kan forklare fraværet av endringer i praksis i periodens begynnelse, og kan også forklare endringene som skjer etter hvert når forvaltningsrevisjon blir mer institusjonalisert over tid. Både utviklingen i policy og praksis har blitt påvirket av organisasjonens interne forhold. Endringer i policy som ikke har vært i overensstemmelse med praksis har brukt tid på å bli tatt opp i organisasjonen, og det har tatt tid før den nye revisjonstypen har blitt akseptert. Funnene bekrefter derfor til en viss grad teorien om delvis kobling. Det institusjonelle organisasjonsperspektivet har dermed forklaringskraft.

Omgivelsene kan også forklare deler av utviklingen av forvaltningsrevisjon. Dette gjelder både i policy og praksis, samt sammenhengen mellom disse to. Perspektivet viser at både nasjonale forhold som Stortinget, forvaltningen, forvaltningspolitiske tendenser som New Public Management og Mål- og resultatstyring samt internasjonale impulser kan forklare utviklingen. Påvirkningen skjer gjennom diffusjon og gjennom normativt press og etterligning. Det forventes en løs kobling mellom policy og praksis, og dette viser seg delvis i analysen. Den viser også at tilpasningen blir mindre symbolsk og mer reell over tid. Dette skjer dels fordi den symbolske tilpasningen påvirker virkelighetsoppfatningen, og dels for at Riksrevisjonen skal kunne opprettholde legitimitet som kontrollorgan på lang sikt. Det institusjonalisert omgivelsesperspektivet har dermed forklaringskraft.

Koblingen mellom policy og praksis har variert. I noen tilfeller har endringer i policy blitt etterfulgt av endringer i praksis. I andre tilfeller har endringene først skjedd i praksis og deretter nedfelt seg i policy. Endringer har også skjedd i policy uten å nedfelle seg i praksis. Et eksempel på tett kobling er beslutningen om opprettelsen av en egen avdeling for forvaltningsrevisjon i 1996, og endringene i praksis og prioritering som fulgte umiddelbart. Et eksempel på delvis kobling og motsatt årsaksrekkefølge, er at praksis i rapportene ble utarbeidet og institusjonalisert før man formelt standardiserte og

formaliserte dette gjennom blant annet retningslinjene i 1998. Her skjedde endringene først i praksis, og nedfelte seg så i policy. Et eksempel på løs kobling og frikobling er ledelsens klare mål i policyen fra 1994 om en sterkere satsing på forvaltningsrevisjon med 20 % av de totale ressursene. Imidlertid ser dette ut til å først og fremst ha vært symbolsk de første årene frem til omorganiseringen i 2002.

Samlet sett har alle perspektivene en viss forklaringskraft, og de utfyller hverandre og peker på ulike forklaringsfaktorer for utvikling og endring. Perspektivenes forklaringskraft varierer. Det instrumentelle perspektivet peker på utviklingen som et resultat av bevisste og strategiske valg fra ledelsens side for å oppnå mål. Det institusjonaliserte organisasjonsperspektivet peker på interne forhold som historie, demografi og kultur som avgjørende for utvikling, mens det institusjonaliserte omgivelsesperspektivet peker på de institusjonaliserte omgivelsene som utslagsgivende. Totalt kan bevisste valg og mål, Riksrevisjonens interne kultur og tradisjon sammen med nasjonale (Stortinget, forvaltningen og NPM/MRS) og internasjonale forhold forklare utviklingen av forvaltningsrevisjon i policy og praksis. Dette viser at utviklingen er et resultat av samspill mellom flere ulike faktorer. Sammenhengen og koblingen mellom policy og praksis forklares også dels av samtlige tre perspektiver.

Avslutning

Jeg har vist at forvaltningsrevisjon har utviklet seg betydelig over tid både i policy og praksis. Utviklingen og endringen av forvaltningsrevisjon er preget av vekst og prioritering, standardisering og formalisering, samt profesjonalisering og spesialisering. Det har skjedd til dels store endringer både i policy og praksis. Forvaltningsrevisjon har utviklet seg fra å være en marginalisert sideaktivitet til å bli en prioritert hovedaktivitet som legger beslag på store deler av Riksrevisjonens samlede ressurser. Samtidig har prioriteringen av forvaltningsrevisjon blitt tydelig i samhandlingen med omgivelsene. Over tid har omfanget og betydningen av forvaltningsrevisjon vokst. Det er blitt en formalisering av revisjonstypen, med økt vekt på standardisering og formelt rammeverk. Dette er endringer som har inntruffet i både policy og praksis. Rapportene har blitt flere, mer samfunnsfaglige og mer standardiserte. Forvaltningsrevisjon som revisjonstype har blitt spesialisert og profesjonalisert. Spesialiseringen i 1996 ga startskuddet til profesjonaliseringen av de ansattes kompetanse, som har skjedd gjennom bevisst rekruttering og videreutdanning. Profesjonaliseringen har også påvirket formalisering og standardisering i policy og praksis, gjennom et klarere samfunnsvitenskapelig fokus og bruk av samfunnsvitenskapelige metoder og fremgangsmåter.

Alt sett under ett, kommer de mest markante endringene i policy ved, og i etterkant av, opprettelsen av en egen forvaltningsrevisjon avdeling i 1996. Fordi jeg ikke har analysert samtlige årganger er det vanskelig å si nøyaktig når skiftet i praksis kommer. De mest markante endringene i praksis kommer imidlertid til syne i perioden 1999–2000. En gjennomlesning av samtlige rapporter, indikerer at endringene har skjedd gradvis ettersom revisjonsformen har blitt standardisert, formalisert, profesjonalisert og spesialisert. Funnene indikerer ikke at forvaltningsrevisjon er i ferd med å stake ut en ny kurs, men at den nåværende kursen har blitt stabilisert og finjustert.

Utviklingen viser at forvaltningsrevisjon i løpet av kort tid har blitt institusjonalisert i organisasjonen, og utgjør i dag en naturlig og viktig del av virksomheten. Rask institusjonalisering skyldes dels tydelige signaler fra ledelsen gjennom policy, dels sterk satsing på utvikling av en egen identitet og profesjon rundt forvaltningsrevisjon og dels tett kobling til internasjonal utvikling av fagfeltet. Dette kommer til syne over tid i policy gjennom ulike forvaltningspolitiske virkemidler og i praksis i rapportene. Totalt har satsingen på forvaltningsrevisjon og utviklingen i policy og praksis revitalisert Riksrevisjonen som institusjon og kontrollorgan.

Forvaltningsrevisjon i Norge fremstår som en velutviklet og sofistikert revisjonsform med økende vekt på pragmatisme og internasjonalt samarbeid. Totalt viser denne studien, i tråd med tidligere undersøkelser, at det har skjedd en stor utvikling innenfor revisjonsfaget og at man kan snakke om en revisjonseksplosjon (Pollitt m.fl. 1999, Power 1999). Det kontrolleres mer, grundigere og på flere måter enn tidligere. Tidligere studier bekreftes langt på vei, men det er også tilfeller der tidligere studier modifiseres (Grahm-Haga 2006). Hensikten har vært å skape mer kunnskap om og et fundament for å forstå forvaltningsrevisjon i Riksrevisjonen og Stortingets kontrollvirksomhet. For en mer omfattende helhetsforståelse kan studien sees i sammenheng med andre studier om forvaltningsrevisjon og Stortingets kontrollmakt.

Vekst og prioritering, formalisering og standardisering og profesjonalisering og spesialisering har implikasjoner utover forvaltningsrevisjon som revisjonsform. Dette har også betydning for Riksrevisjonen generelt. Videre påvirker det Stortingets mulighet for kontroll med forvaltningen og forholdet mellom Storting og regjering. Riksrevisjonen har blitt mer synlig som aktør gjennom økt satsing på forvaltningsrevisjon. Fremveksten og utviklingen av forvaltningsrevisjon har bidratt til å gi Riksrevisjonen ett nytt ansikt utad og en ny retning for virksomheten. Forvaltningsrevisjon fremstår som et satsingsområde og som en viktig del av Riksrevisjonens samlede virksomhet. Den økte betydningen av forvaltningsrevisjon betyr også at Riksrevisjonen har endret sin rolle ovenfor media, allmennheten, forvaltningen og oppdragsgiveren Stortinget.

Gjennom utviklingen av forvaltningsrevisjon har Riksrevisjonen fått en viktigere rolle i Stortingets kontroll med forvaltningen. Dette er en prosess som har skjedd over tid. I dag fremstår Riksrevisjonen som en viktig aktør og premissleverandør til kontroll- og konstitusjonskomiteen. En mer politisert rolle for Riksrevisjonen synes nærliggende når båndene mellom Storting og revisjon styrkes, og revisjonsformen blir mer skjønnsbasert enn tidligere. Riksrevisjonen har også fått en større og mer politisk rolle ved at revisjon ikke lenger bare skjer i ettertid, men også underveis. Samtidig har man fått en dreining mot revisjon av resultater og mer substansielle forhold enn tidligere. Dermed er Riksrevisjonen blitt en potensiell politisk aktør som har muligheten til å påvirke politikken utforming og innhold. Forvaltningsrevisjon innebærer vurderinger, og man må i større grad enn tidligere ta stilling til og tolke politiske vedtak. Dette innebærer en potensiell politisering av Riksrevisjonens virksomhet. Funnene indikerer imidlertid ikke at Riksrevisjonens uavhengighet, troverdighet og nøytralitet er svekket.

Fristilling og autonomi reiser flere demokratiske problemstillinger fordi dette reduserer muligheten for politisk styring og demokratisk kontroll. Forvaltningsrevisjon kan sees på som en motvekt fordi man bidrar til å styrke den demokratiske kontrollen med forvaltningen. Forvaltningsrevisjon er på mange måter kontroll av om fristilling,

autonomi og økt bruk av mål- og resultatstyring fungerer hensiktsmessig, og at Stortingets ønsker følges. Forvaltningsrevisjon inngår som en del av den totale forvaltningspolitikken ved det er en naturlig tilpasning til New Public Management og Mål og resultatstyring. Med forvaltningsrevisjon har denne politikken fått en institusjonell forankring i Riksrevisjonen.

Litteraturliste

- Brunsson, N. og J.P. Olsen (red.) (1990) *Makten att reformere*. Stockholm: Carlssons.
- Christensen, T. og P. Lægred (2002) *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., S.B. Helgesen og P. Lægred (2001) «En revitalisert riksrevisjon». I B. Tranøy og Ø. Østerud (red.): *Den fragmenterte staten – reformer, makt og styring*. Oslo: Gyldendal: 272–297.
- Christensen, T., P. Lægred, P.G. Roness og K.A. Røvik (2004) *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur og myte*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dok. nr 2. (1994–95) *Riksrevisjonens melding om virksomheten i 1994*. Oslo: Riksrevisjonen.
- Dok. nr 2. (1995–96) *Riksrevisjonens melding om virksomheten i 1995*. Oslo: Riksrevisjonen.
- Dok. nr 2. (2000–01) *Riksrevisjonens melding om virksomheten i 2000*. Oslo: Riksrevisjonen.
- Dok. nr 2. (2001–02) *Riksrevisjonens melding om virksomheten i 2001*. Oslo: Riksrevisjonen.
- Gluckstad, C. (2006) «Revitalisering av Riksrevisjonen. En prosessstudie av Riksrevisjonens nye rammeverk». Bergen: Hovedfagsoppgave ved institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Graham-Haga, K. (2006) *Institusjonalisering av forvaltningsrevisjon. En studie av utviklingen i policy og praksis hos Riksrevisjonen i perioden 1994–2005*. Bergen: Masteroppgave ved Institutt for administrasjons og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Graham-Haga, K. (2006) *Institusjonalisering av forvaltningsrevisjon. En studie av utviklingen i policy og praksis hos Riksrevisjonen i perioden 1994–2005*. Bergen: Rokkansenteret. Rapport under utgivelse.
- Greve, T. (1966) *Riksrevisjonen 1816–1966*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lunde, S. (2002) «Fra regnskapsdesisjon til forvaltningsrevisjon. Riksrevisjonen som Stortingets kontrollorgan 1980–2000». Oslo: Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitet i Oslo.
- March, J.G. og J.P. Olsen (1989) *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York: The Free Press.
- Meyer, J. og B. Rowan (1977) «Institutional Organisations: Formal Structure as myth and ceremony», *American Journal of Sociology*, 83 (2): 340–363.
- National Audit Office (2005) *International Peer Review of the Performance Audit Practice of the Office of the Auditor General of Norway*. United Kingdom: NAO.
- Ostnes, O. (1986) «Konstitusjonell kontroll og folkevalgt styring: Organiseringen av Riksrevisjonen og dens bidrag til folkevalgt styring av petroleumsvirksomheten». Bergen: hovedoppgave ved Institutt for administrasjons og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Pollitt, C., X. Girre, J. Lonsdale, R. Mul, H. Summa og M. Wærness (1999) *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in five countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, M. (1999) *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Riksrevisjonen (1998a) *Generelle retningslinjer for revisjon*. Oslo: Riksrevisjonen.
- Riksrevisjonen (1998b) *Retningslinjer for forvaltningsrevisjon*. Oslo: Riksrevisjonen.
- Riksrevisjonen (2004) *Lov og instruks om Riksrevisjonen – med kommentarer*. Oslo: Riksrevisjonen.

- Sejersted, F. (2002) *Kontroll og konstitusjon. Statsrettslige studier av Stortingets kontrollvirksomhet*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Søreng, H. (2002) *Revitalisering av Stortingets kontrollaktivitet? En studie av oppmerksomhet i Stortinget mot kontroll med forvaltningen 1989–1999*. Bergen: Rokkansenteret. Rapport 3/2002.
- Thompson, E. (2001) *Revisjon og politikk. Riksrevisjonen og fremveksten av forvaltningsrevisjon etter 1945*. Bergen: Los-senteret. Rapport 8/2001.

NOTATSERIE ROKKANSENTERET (ISSN 1503-0946)

Notatene kan bestilles fra Rokkansenteret, tlf. 55 58 97 10,
e-post: post@rokkan.uib.no, <http://www.rokkansenteret.uib.no>

2006

- 1-2006 *Martin Byrkjeland*: «Høgare utdanningstilbud på Vestlandet og i Agder-fylka». Mai 2006.
- 2-2006 *Svanaug Fjær*: «Dagsverket – lavterskel arbeidstilbud for rusavhengige. Evalueringsrapport». Juni 2006.
- 3-2006 *Birgit Skjelbred-Knudsen Valde*: «Norsk anti-korrupsjonspolitikk – svar på behov eller utløst av en internasjonal trend». Juni 2006.
- 4-2006 *Håkon Høst*: «Kunnskapsstatus vedrørende rekruttering og utdanning til pleie- og omsorgstjenestene i nordiske land». Juni 2006.
- 5-2006 *Ingrid Helgøy, Sturla Herfindal og Torgeir Sveri*: «Undersøkelse av hovedfags- og masterstudenters gjennomføring og vurdering av studiesituasjonen». Juni 2006.
- 6-2006 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «The whole-of-government approach – regulation, performance, and public-sector reform». August 2006.
- 7-2006 *Martin Byrkjeland*: «Kortare arbeidstid – Eit oversyn over diskusjonen om arbeidstidsforkortingar i Noreg 1880–2006». August 2006.
- 8-2006 *Even Nilssen*: «The EU Fight Against Poverty and Social Exclusion. Activation, Targeting and the Sustainability of the Welfare State». November 2006.
- 9-2006 *Merethe Mæland Bertelsen*: «Omorganisering av konkurransetilsynet». November 2006.
- 10-2006 *Rune Ervik*: «European Pension Policy Initiatives and National Reforms: Between Financial Sustainability and Adequacy». Desember 2006.
- 11-2006 *Kaia Christina I. Graham-Haga*: «Utvikling av forvaltningsrevisjon i Norge». Desember 2006.

2005

- 1-2005 *Ivar A. Lima og Agnete Vabø*: «Instituttstruktur og fakultetsorganisering ved HF-fakultetet, Universitetet i Bergen». Mai 2005.
- 2-2005 *Dag Arne Christensen og Jacob Aars*: «Modalen: Fra off-road til on-line på 25 år». Mai 2005.
- 3-2005 *Nanna Kildal*: «Fra arbeidsbegreps historie: Aristoteles til Marx». Mai 2005.
- 4-2005 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Autonomy and Control in the Norwegian Civil Service: Does Agency Form Matter?». September 2005.
- 5-2005 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Regulating Regulatory Organizations: Controlling Norwegian Civil Service Organizations». September 2005.
- 6-2005 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Regulatory Reforms and Agencification». November 2005.
- 7-2005 *Anne Lise Fimreite and Per Læg Reid*: «Specialization and Coordination: Implications for Integration and Autonomy in a Multi-Level System. November 2005.
- 8-2005 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Performance Management in Practice – The Norwegian Way». November 2005.
- 9-2005 *Stig Hellenen*: «Omstilling i Arbeidstilsynet: Tilsynsmeldingens konsekvenser for strategi og organisering». November 2005.
- 10-2005 *Per Læg Reid, Runolfur Smari Steinthorsson and Baldur Thorhallsson*: «Europeanization of Nordic Central Governments: Towards a Transnational Regulatory State?». November 2005.
- 11-2005 *Kari Ludvigsen and Kari Tove Elvbakken*: «The Public, the Mother and the Child. Public Health Initiatives Promoting the Strong and Happy Child – Focusing on Food and Mental Health». Desember 2005.
- 12-2005 *Rune Ervik and Ingrid Helgøy*: «Overcoming the Barriers and Seizing the Opportunities for Active Ageing in Norway: Report from an Expert Panel Meeting». Desember 2005.
- 13-2005 *Ingrid Helgøy*: «Active Ageing and the Norwegian Health Care System». Desember 2005.
- 14-2005 *Martin Byrkjeland og Knut Grove*: «Perspektiv på bygdeutvikling». Desember 2005.
- 15-2005 *Haldor Byrkjeflot*: «The Rise of a Healthcare State? Recent Healthcare Reforms in Norway». Desember 2005.
- 16-2005 *Monica Skjøld Johansen*: «Penga eller livet? Lederutfordringer i det reformerte norske sykehusvesenet». Desember 2005.

- 17-2005 *Kirsti Malterud, Kari Tove Elvbakken og Per Solvang*: «Helsekameratene. Gruppe for flerfaglig forskning om helse og sykdom i kulturelt perspektiv, Universitetet i Bergen 1999–2005». Desember 2005.

2004

- 1-2004 *Dag Olaf Torjesen and Hallgeir Gammelsæter*: «Management Between Autonomy and Transparency in the Enterprise Hospital». January 2004.
- 2-2004 *Haldor Byrkjeflot and Simon Neby*: «The Decentralized Path Challenged? Nordic Health Care Reforms in Comparison». January 2004.
- 3-2004 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «The Fragmented State – the Challenges of Combining Efficiency, Institutional Norms and Democracy». March 2004.
- 4-2004 *Morten Dyrdal*: «Europeisering av tilsynsmyndigheter i Norge og Sverige». Mars 2004.
- 5-2004 *Karsten Vrangbæk and Katarina Østergren*: «The Introduction of Choice in Scandinavian Hospital Systems. Arguments and Policy Processes in the Danish and the Norwegian Case». March 2004.
- 6-2004 *Marit Tjomsland*: «Internationalization at Norwegian Universities and Colleges after the Quality Reform». April 2004. The Globalization Program.
- 7-2004 *Hans-Tore Hansen, Anne Hege Trædal-Henden, Olaf Jürgens and Wolfgang Voges*: «Poverty among Households with Children: A Comparative Study of Lone Parents and Couples with Children in Norway and Germany». April 2004.
- 8-2004 *Renate Storetvedt Lien og Arnhild Taksdal*: «Integrering av kjønnsperspektiv i offentlig tjenesteproduksjon og planlegging». Mai 2004.
- 9-2004 *Ingrid Helgøy og Synnøve Serigstad*: «Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene». Mai 2004.
- 10-2004 *Morten Dyrdal*: «Legemiddeltilsyn og europeisering». September 2004.
- 11-2004 *Bodil Ravneberg*: «Økonomiske insentiv i arbeidslinjen, virker det? Evaluering av forsøksordning med kvalifiseringsstønad i 'Prosjektet Amalie' i Åsane». Oktober 2004.
- 12-2004 *Per Læg Reid and Synnøve Serigstad*: «Organizing for Homeland Security: The Case of Norway». November 2004.
- 13-2004 *Ivar Bleiklie*: «Institutional Conditions and the Responsibilities of Universities». November 2004.
- 14-2004 *Lise Hellebø*: «Food Safety at Stake – the Establishment of Food Agencies». November 2004.
- 15-2004 *Katarina Østergren*: «The Institutional Construction of Consumerism. A Study of Implementing Quality Indicators». November 2004.
- 16-2004 *Ingrid Helgøy and Anne Homme*: «Governance in Primary and Lower Secondary Education. Comparing Norway, Sweden and England». November 2004.
- 17-2004 *Tom Christensen, Per Læg Reid and Inger Marie Stigen*: «Performance Management and Public Sector Reform: The Norwegian Hospital Reform». December 2004.
- 18-2004 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Regulatory Agencies – The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control». December 2004.
- 19-2004 *Dag Arne Christensen*: «Velferdsstat, rettighetslovgivning og lokalt selvstyre». Desember 2004.
- 20-2004 *Kristin Rubecksen*: «Civil Service Organizations in Norway: Organizational Features and Tasks». December 2004.
- 21-2004 *Kjell Erik Lommerud, Odd Rune Straume and Lars Sørgard*: «National Versus International Mergers in Unionised Oligopoly». December 2004. The Globalization Program.
- 22-2004 *Birte Folgerø Johannessen*: «Ledelse og evidens i det psykiske helsevernet, konsekvenser for kunnskapsforståelse og organisering». Desember 2004.
- 23-2004 *Jacob Aars og Svein Kvalvåg*: «Politiske uttrykksformer i en bykontekst». Desember 2004.
- 24-2004 *Ingrid Helgøy*: «Active Ageing in the Labour Market. Country Report – Norway». December 2004.
- 25-2004 *Torgeir Sveri*: «Strukturer og reformer. En kvalitativ analyse av reformen 'Enhetlig ledelse' sett i lys av sykehusets arbeidsorganisering». Desember 2004.
- 26-2004 *Stig Hellenen*: «Arbeidstilsynets rollekonflikt: Vekslede tilsynsstrategier mellom kontroll og veiledning». Desember 2004.

- 27-2004 *Kjell Erik Lommerud, Frode Meland and Odd Rune Straume*: «Globalisation and Union Opposition to Technological Change». December 2004.
- 28-2004 *Frode Meland*: «A Union Bashing Model of Inflation Targeting». December 2004. The Globalization Program.

2003

- 1-2003 *Tom Christensen og Per Læg Reid*: «Politisk styring og privatisering: holdninger i elitene og befolkningen». Mars 2003.
- 2-2003 *Ivar Bleiklie, Per Læg Reid and Marjoleine H. Wik*: «Changing Government Control in Norway: High Civil Service, Universities and Prisons». March 2003.
- 3-2003 *Badi H. Baltagi, Espen Bratberg and Tor Helge Holmås*: «A Panel Data Study of Physicians' Labor Supply: The Case of Norway». March 2003. HEB.
- 4-2003 *Kjell Erik Lommerud, Frode Meland and Lars Sørgard*: «Unionised Oligopoly, Trade Liberalisation and Location Choice». March 2003. The Globalization Program.
- 5-2003 *Lise Hellebø*: «Nordic Alcohol Policy and Globalization as a Changing Force». April 2003.
- 6-2003 *Kim Ove Hommen*: «Tilsynsroller i samferdselssektoren». April 2003.
- 7-2003 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Trust in Government – the Significance of Attitudes Towards Democracy, the Public Sector and Public Sector Reforms». April 2003.
- 8-2003 *Rune Ervik*: «Global Normative Standards and National Solutions for Pension Provision: The World Bank, ILO, Norway and South Africa in Comparative Perspective». April 2003. The Globalization Program.
- 9-2003 *Nanna Kildal*: «The Welfare State: Three Normative Tensions». Mai 2003.
- 10-2003 *Simon Neby*: «Politisk styring og institusjonell autonomi – tre illustrasjoner». Mai 2003.
- 11-2003 *Nina Berven*: «Cross National Comparison and National Contexts: Is what we Compare Comparable?». July 2003. The Globalization Program.
- 12-2003 *Hilde Hatleskog Zeiner*: «Kontrollhensyn og kontrollpraksis. En studie av Food and Veterinary Office (FVO)». August 2003.
- 13-2003 *Nanna Kildal*: «Perspectives on Policy Transfer». August 2003.
- 14-2003 *Erik Allardt*: «Two Lectures: Stein Rokkan and the Twentieth Century Social Science». «Den sociala rapporteringens tidstypiska förankring». September 2003.
- 15-2003 *Ilcheong Yi*: «The National Patterns of Unemployment Policies in Two Asian Countries: Malaysia and South Korea». September 2003. The Globalization Program.
- 16-2003 *Dag Arne Christensen*: «Active Ageing: Country Report Norway». November 2003.
- 17-2003 *Kim Ove Hommen*: «Tilsynspolitik i Norge: Utflytting og autonomi». November 2003.
- 18-2003 *Dag Arne Christensen, Rune Ervik and Ingrid Helgøy*: «The Impact of Institutional Legacies on Active Ageing Policies: Norway and UK as Contrasting Cases». December 2003.
- 19-2003 *Ole Frithjof Norheim og Benedicte Carlsen*: «Legens doble rolle som advokat og portvakt i Fastlegeordningen. Evaluering av fastlegeordningen». Desember 2003. HEB
- 20-2003 *Kurt R. Brekke og Odd Rune Straume*: «Pris- og avanseregulering i legemiddelmarkedet. En prinsipiell diskusjon og en vurdering av den norske modellen». Desember 2003. HEB
- 21-2003 *Per Læg Reid, Vidar W. Rolland, Paul G. Roness and John-Erik Ågotnes*: «The Structural Anatomy of the Norwegian State 1947–2003». December 2003.
- 22-2003 *Ivar Bleiklie, Haldor Byrkjeflot and Katarina Östergren*: «Taking Power from Knowledge. A Theoretical Framework for the Study of Two Public Sector Reforms». December 2003. ATM.
- 23-2003 *Per Læg Reid, Ståle Opedal and Inger Marie Stigen*: «The Norwegian Hospital Reform – Balancing Political Control and Enterprise Autonomy». December 2003. ATM.
- 24-2003 *Håkon Høst*: «Kompetansemåling eller voksenutdanning i pleie- og omsorgsfagene? Underveisrapport fra en studie av pleie- og omsorgsutdanningene». Desember 2003.
- 25-2003 *Kjell Erik Lommerud, Odd Rune Straume and Lars Sørgard*: «Downstream merger with upstream market power». The Globalization Program. December 2003.
- 26-2003 *Ingrid Drexel*: «Two Lectures: The Concept of Competence – an Instrument of Social and Political Change». «Centrally Coordinated Decentralization – No Problem? Lessons from the Italian Case». December 2003.

2002

- 1-2002 *Håkon Høst*: «Lærlingeordning eller skolebasert utdanning i pleie- og omsorgsfagene?». April 2002.

- 2-2002 *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand and Per Solvang*: «Rome – a Temporary Deaf City! Deaflympics 2001». June 2002.
- 3-2002 *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand og Per Solvang*: «Roma – en midlertidig döv by! Deaflympics 2001». Juni 2002.
- 4-2002 *Christian Madsen*: «Spiller det noen rolle? – om hverdagen på nye og gamle sykehjem». Juni 2002.
- 5-2002 *Elin Aasmundrud Mathiesen*: «Fritt sykehusvalg. En teoretisk analyse av konkurranse i det norske sykehusmarkedet». Juni 2002. HEB.
- 6-2002 *Tor Helge Holmås*: «Keeping Nurses at Work: A Duration Analysis». June 2002. HEB.
- 7-2002 *Ingvild Halland Ørnsrud*: «Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer». Juli 2002.
- 8-2002 *Torstein Haaland*: «Tid, situasjonisme og institusjonell utakt i systemer». Juli 2002.
- 9-2002 *Kristin Strømsnes*: «Samspillet mellom frivillig organisering og demokrati: Teoretiske argument og empirisk dokumentasjon». August 2002.
- 10-2002 *Marjoleine Hooijkaas Wik*: «Mangfold eller konformitet? Likheter og forskjeller innenfor og mellom fem statlige tilknytningsformer». August 2002.
- 11-2002 *Knut Helland*: «Den opprinnelige symbiosen mellom fotball og presse». September 2002.
- 12-2002 *Nina Berven*: «National Politics and Global Ideas? Welfare, Work and Legitimacy in Norway and the United States». September 2002. The Globalization Program.
- 13-2002 *Johannes Hjellbrekke*: «Globalisering som utfordring til samfunnsvitskapane». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 14-2002 *Atle Møen*: «Den globale produksjonen av symbol og kunnskap. Verdsflukt og verdsherredømme». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 15-2002 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Complex Patterns of Interaction and Influence Among Political and Administrative Leaders». October 2002.
- 16-2002 *Ivar Bleiklie*: «Hierarchy and Specialization. On Institutional Integration of Higher Education Systems». Oktober 2002.
- 17-002 *Per Læg Reid, Runolfur Smari Steinthorsson and Baldur Thorhallsson*: «Europeanization of Public Administration: Effects of the EU on the Central Administration in the Nordic States». November 2002.
- 18-2002 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Trust in Government – the Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography». November 2002.
- 19-2002 *Marit Tjomsland*: «Arbeidsinnvandrings situasjonen i Norge etter 1975». November 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 20-2002 *Augustín José Menéndez m.fl.*: «Taxing Europe. The Case for European Taxes in Federal Perspective». December 2002. The Globalization Program.
- 21-2002 *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Globalization and Risky Human Capital Investment». December 2002. The Globalization Program.
- 22-2002 *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Human Capital Investment and Globalization in Extortory States». December 2002. The Globalization Program.
- 23-2002 *Anne Lise Fimreite, Yngve Flo og Jacob Aars*: «Generalistkommune og oppgavedifferensiering. Tre innlegg». Desember 2002.
- 24-2002 *Knut Grove*: «Frå privat initiativ til kommunalt monopol. Lysverk, sporvegar og renovasjon i Bergen og Oslo 1850–1935». Desember 2002.
- 25-2002 *Knut Grove*: «Mellom 'non-intervention' og 'samfundsvillie'. Statleg og kommunal regulering av økonomisk verksemd i Norge på 1800-talet». Desember 2002.
- 26-2002 *Dag Arne Christensen*: «Hovedtyper av valgordninger. Proporsjonalitet eller politisk styring?». Desember 2002.
- 27-2002 *Jan Erik Askildsen, Badi H. Baltagi and Tor Helge Holmås*: «Will Increased Wages Reduce Shortage of Nurses? A Panel Data Analysis of Nurses' Labour Supply». December 2002. HEB.
- 28-2002 *Sturla Gjesdal, Peder R. Ringdal, Kjell Haug and John Gunnar Mæland*: «Medical Predictors of Disability Pension in Long-Term Sickness Absence. December 2002. HEB.
- 29-2002 *Dag Arne Christensen og Jacob Aars*: «Teknologi og demokrati. Med norske kommuner på nett!». Desember 2002.

- 30-2002** *Jacob Aars*: «Byfolk og politikk. Gjennomgang av data fra en befolkningsundersøkelse i Bergen, Oslo og Tromsø». Desember 2002.
- 31-2002** *Hjørdis Grove*: «Kommunaliseringsprosessen i Århus 1850–1940». Desember 2002.