

UNIVERSITETET I BERGEN
Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

Masteroppgave

Forvaltningsrevisjon og ansvarsrelasjoner

En studie av ansvarsforholdene i Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av sektorene Nav og sykehus

Robert Kjærgård

Høsten 2013

Forord

Arbeidet med masteroppgaven har vært en interessant og lærerik prosess. I denne forbindelse er det mange å takke.

Først og fremst vil jeg rette en stor takk til min hovedveileder Per Lægreid for god oppfølging og veiledning gjennom studiet. Alle kommentarer og innspill har vært til stor hjelp. Jeg vil også rette takk til min biveileder Kristin Reichborn-Kjennerud for konstruktive samtaler, spesielt i oppgavens forberedende fase.

I tillegg må alle medlemmene av forskergruppen Politisk organisering og flernivåstyring takkes for gode innspill og ideer. Takk til Espen og Knut Inge for kjappe og gode tilbakemeldinger i innspurten.

Til slutt fortjener min kone Kari Anne, takk for tålmodighet og moralsk støtte.

Bergen, desember 2013

Robert Kjærgård

Innholdsfortegnelse

1. INNLEDNING	1
1.1 TEMA OG PROBLEMSTILLING	2
1.2 BEGRUNNELSE AV PROBLEMSTILLING.....	3
1.3 OPPGAVENS STRUKTUR	4
2. RIKSREVISJONENS NYE VERKTØY I MØTE MED EN REFORMERT FORVALTNING	6
2.1 NYE TRENDER OG REFORMER I STATSFORVALTNINGEN OG UTSTRAKT BRUK AV KONTROLL	6
2.2 RIKSREVISJONEN	7
2.2.1 Forvaltningsrevisjon.....	8
2.2.2 Forvaltningsrevisjon i Riksrevisjonen.....	10
2.2.3 Kritikk av Riksrevisjonens nye rolle	12
2.3 STORTINGET SOM KONTROLLØR; KONTROLL- OG KONSTITUSJONSKOMITEEN	13
2.4 SYKEHUSSEKTOREN	14
2.4.1 Sykehusreformen.....	15
2.5 NAV-SEKTOREN	16
2.5.1 Nav-reformen.....	16
2.6 OPPSUMMERING AV KAPITTELET	18
3. TEORETISKE PERSPEKTIV OG BEGREP	19
3.1 ANSVARSBEGET	19
3.1.1 Ansvar	19
3.1.2 Fra bokholderi til ansvar i en gråsoner.....	22
3.1.3 Bovens definisjon av ansvar.....	22
3.2 MÅL AV FORHOLDENES STYRKE.....	26
3.2.1 Ansvarskuben.....	26
3.3 TEORETISKE PERSPEKTIV	28
3.3.1 Instrumentelt perspektiv	28
3.3.2 Institusjonelt perspektiv	30
3.4 ANALYSEMODELLEN.....	31
3.4.1 Definisjon av variablene fra faglitteraturen.....	32
3.5 FORVENTNINGER TIL PERSPEKTIVENE OG HYPOTESEUTFORMING	35
3.5.1 Forventninger til det instrumentelle perspektivet.....	35
3.5.2 Forventninger til det institusjonelle perspektivet	36
3.6 OPPSUMMERING	37
4. METODE	39
4.1 VALG AV METODE.....	39
4.2 FORSKNINGSSTRATEGI.....	40
4.3 VALG AV ANALYSEENHETER	40
4.4 DATAGRUNNLAG.....	41
4.5 DOKUMENTANALYSE.....	41
4.6 UTVALG AV DATA	44
4.7 REGISTRERINGSSKJEMA.....	45
4.7.1 Riksrevisjonens vurdering som analyseenheten.....	46
4.7.2 Utforming av registrerings skjema	46
4.7.3 Uavhengige variabler.....	47
4.7.4 Avhengige variabler	48
4.7.5 Registrering i SPSS.....	51
4.8 VURDERING AV STUDIENS DATA	51

4.8.1 Validitet.....	51
4.8.2 Reliabilitet.....	52
4.8.3 Metodologiske utfordringer	53
4.9 OPPSUMMERING	54
5. EMPIRI.....	56
5.1 UAVHENGIGE VARIABLER.....	57
5.2 AVHENGIGE VARIABLER.....	59
5.2.1 Informasjonsfasen.....	60
5.2.2 Debattfase	61
5.2.3 Konsekvensfase	62
5.3 TENDENSER I FORVALTNINGSREVISJONEN.....	63
5.3.1 Forhold i Riksrevisjonen – Informasjonsfasen.....	63
5.3.2 Departementsforhold - debattfasen.....	72
5.3.3 Kontroll- og konstitusjonskomiteen - konsekvensfasen.....	81
5.4 OPPSUMMERING	87
6. ANALYSE	89
6.1 DE SENTRALE FUNNENE.....	90
6.1.1 Revisjonsforholdene	90
6.1.2 Departementsforhold.....	92
6.1.3 Forhold i kontroll- og konstitusjonskomiteen	93
6.2 ANSVARSFORHOLDETS STYRKE.....	94
6.2.1 Ansvarskuben.....	94
6.2.2 Informasjonsomfanget.....	96
6.2.3 Diskusjonsomfanget	97
6.2.4 Konsekvensomfanget.....	97
6.2.5 Nav- og sykehussektorens styrke av ansvarsforhold	97
6.3 PERSPEKTIV I LYS AV DE EMPIRISKE FUNN.....	100
6.3.1 Informasjonsfasen.....	100
6.3.2 Debattfasen.....	104
6.3.3 Konsekvensfasen.....	107
6.4 PERSPEKTIVENES FORKLARINGSKRAFT OG HYPOTESENEES GYLDIGHET	108
6.4.1 Det instrumentelle perspektivets forklaringskraft i debatt- og konsekvensfasen.....	108
6.4.2 Det institusjonelle perspektivets forklaringskraft i informasjonsfasen	110
6.5 OPPSUMMERING	111
7. AVSLUTNING	113
7.1 FUNN I SAMMENHENG MED PROBLEMSTILLINGEN	113
7.2 HOVEDFUNN	114
7.3 TEORETISKE IMPLIKASJONER.....	115
7.4 EMPIRISKE IMPLIKASJONER.....	116
7.5 SAMMENLIGNING MED TIDLIGERE FORSKNING.....	117
7.6 VIDERE FORSKNING.....	118

Tabeller og figurer

Tabell 1. Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon i Nav-sektoren	s.42
Tabell 2. Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon i sykehussektoren	s.43
Tabell 3. Sektor	s.57
Tabell 4. Forvaltningsnivå	s.58
Tabell 5. Forvaltningsnivå i Nav	s.58
Tabell 6. Forvaltningsnivå i sykehussektoren	s.58
Tabell 7. Tid	s.59
Tabell 8. Riksrevisjonens posisjon i kontroll- og konstitusjonskomiteen	s.59
Tabell 9. Vurderingstype	s.60
Tabell 10. Rolleforståelse	s.60
Tabell 11. Verdi	s.61
Tabell 12. Tiltak	s.61
Tabell 13. Reaksjon	s.62
Tabell 14. Strategi	s.62
Tabell 15. Kontroll og konstitusjonskomiteens reaksjon	s.63
Tabell 16. Sektor og vurderingstype	s.64
Tabell 17. Nivå og vurderingstype	s.66
Tabell 18. Tid og vurderingstype	s.67
Tabell 19. Sektor og rolleforståelse	s.67
Tabell 20. Forvaltningsnivå og rolleforståelse	s.69
Tabell 21. Tid og rolleforståelse	s.70
Tabell 22. Sektor og verdi	s.70
Tabell 23. Forvaltningsnivå og verdi	s.72
Tabell 24. Tid og verdi	s.72
Tabell 25. Sektor og tiltak	s.73
Tabell 26. Forvaltningsnivå og tiltak	s.75
Tabell 27. Tid og tiltak	s.75
Tabell 28. Sektor og departementets reaksjon	s.76
Tabell 29. Nivå og departementets reaksjon	s.78
Tabell 30. Tid og departementets reaksjon	s.79
Tabell 31. Sektor og strategi	s.79
Tabell 32. Nivå og strategi	s.80
Tabell 33. Tid og strategi	s.81
Tabell 34. Sektor og kontroll- og konstitusjonskomiteens reaksjon	s.82
Tabell 35. Forvaltningsnivå og kontroll- og konstitusjonskomiteens reaksjon	s.83
Tabell 36. Tid og kontroll- og konstitusjonskomiteens reaksjon	s.84
Tabell 37. Rapporter til høring i kontrollkomiteen.	s.85
Tabell 38. Posisjon i kontroll- og konstitusjonskomiteen	s.87
Tabell 39. Hovedfunnene i de to sektorene	s.90
Tabell 40. Perspektivenes forklaringskraft	s.108
Figur 1. Ansvarslinjene i representativt demokrati	s.20
Figur 2. Ansvarsforholdets tre faser	s.23
Figur 3. Ansvarskuben	s.27
Figur 4. Analysemodellen	s.32
Figur 5. Ansvarsforholdets styrke i Nav-sektoren	s.98
Figur 6. Ansvarsforholdets styrke i sykehussektoren	s.99

1. INNLEDNING

Helt siden grunnloven ble vedtatt på Eidsvoll i 1814 har kontrollbegrepet innen maktfordelingen i Norge vært gjeldende (Grunnloven §75, 1814). Dette ble først gjort gjeldende ved at Stortinget fikk kontrollmakt over regjeringen og senere gjennom den parlamentariske styringsskjeden (Dok.14, 2002-03). Finansiell revisjon var en av de første kontrollmekanismene som ble vektlagt. Siden har flere verktøy blitt tatt i bruk hånd i hånd med et økende fokus på kontroll. På 90-tallet ble et styrket Storting konkretisert blant annet gjennom nye fullmakter i Riksrevisjonen og opprettelsen av egen avdeling for forvaltningsrevisjon (Grahm-Haga, 2006). Endring og styrking av kontrollmekanismene henger sammen med samfunnsendringene og må sees som konsekvens av New Public Management-trender (NPM) innen norsk modernisering av den offentlige sektoren. Desentralisering og oppsplitting av offentlige oppgaver har ført til blant annet økt regulering og kontroll både nasjonalt og internasjonalt (Power, 1999, Christensen og Læg Reid, 2002). Kontrollen med den utøvende makt er viktig for den demokratiske legitimitet, men har til tider blitt kritisert for å være for omfattende¹. Forvaltningsrevisjonen har i denne sammenheng blitt klandret for å utspille sin rolle i en politisk gråsoner (Sejersted, 2002).

Kontrollens posisjon og betydning gjennom Stortinget omhandler ansvarstutkreving. Stortinget kjenner bare statsråden, heter det, hvilket betyr at ansvar vektlegges statsrådene. Ansvarstutkreving er en viktig dimensjon i kontrollens formål og må derfor evne å revidere forvaltningen på optimal måte. Men hva ligger i dette begrepet? Og hvordan vektlegges og etterfølges en slik ansvarliggjøring i moderniserte sektorer med ulike organisatorisk utforming?

Denne studien skal vise til ansvarsrelasjonene som fremgår i Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon i en kontekst hvor reformendringer har endret forvaltningens organisering. Nav- og sykehussektoren er områdene som vektlegges da de utgjør en vesentlig del av norsk velferdsforvaltning. Begge sektorene har i tillegg vært gjenstand for reform som har gitt nye nivåinndelinger og organisatoriske forskjeller. Studien vektlegger sykehusene innen Helsesektoren og hele NAV-organisasjonen. Disse betegnes derfor videre som

¹ Høsten 2012 var det stor debatt rundt Riksrevisjonens kontrollvirksomhet. Forvaltningsrevisjonen ble kritisert for å være unødvendig opptatt av detaljkontroll hvilket gir mindre ambisiøse departement.

² Både helse og de sosiale tjenestene er sektorer som utgjør de største utgiftspostene i statsbudsjettet. Ved

sykehussektor og Nav-sektor. Videre er oppgavens tidsperspektiv fra 2000 til 2012. Det valgte tidsperspektivet gir et bredt utgangspunkt for datagrunnlaget i tillegg til muligheten for å studere reformendringene over tid.

1.1 Tema og problemstilling

Tema i denne studien er å vise til ansvarsforhold i Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon som på mange måter er en ny form for revisjon. Fra slutten av 70-tallet ble forvaltningsrevisjon mer vanlig. Men først på 90-tallet og senere gjennom Frøyland-utvalget, hvor ny lov og instruks for Riksrevisjonen ble behandlet, fikk forvaltningsrevisjonen en mer sentral rolle (Glückstad, 2006, Dokument nr. 14 (2002-2003)). Den offentlige debatten kan gi inntrykk av at Riksrevisjonens ”nye verktøy” er mindre entydig og mer politisk. Forvaltningsrevisjonen utgjør et tydelig omdiskutert område både innad i departementene, men også i andre fora (Civita, 2013, Christensen og Læg Reid, 2002). Ved å fokusere på to områder²; Nav- og sykehussektoren vil to relativt store sektorer studeres. Begge sektorene har på 2000-tallet gjennomgått en større reform som har endret organiseringen og nivåinndelingen og fremstår med ulik organisatorisk utforming. Sykehussektoren har på mange måter blitt sentralisert ved at Staten har overtatt ”ansvar” fra Fylkeskommunen, men er gjennom foretaksmodellen tydelig desentralisert ved de regional helseforetakene. Nav-sektoren har blitt underlagt ett departement og én sektor, i motsetning til tidligere, men også her er mye regulert ned i de lokale nav-kontorene og med ansvar til kommunene (Christensen, m.fl. 2010).

Problemstillingen er som følger:

Beskrive og forklare hvordan ulike ansvarsrelasjoner fremkommer i Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av sektorene Nav og sykehus, i perioden 2000 til 2012.

Har prosessen rundt kontroll av statsforvaltningen gjennom forvaltningsrevisjonen endret seg i henhold til de reformerte sektorene? Speiler revisjonen strukturen i sektorene? Problemstillingen er todelt og skal beskrive og forklare det som fremkommer gjennom Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon. Den deskriptive delen vil ta sikte på å beskrive og gjengi den situasjon og det forhold som uttrykkes i rapportene. Den forklarende delen i

² Både helse og de sosiale tjenestene er sektorer som utgjør de største utgiftspostene i statsbudsjettet. Ved statsbudsjettet for 2012 utgjorde sektorene som helhet henholdsvis 17 og 40 prosent (Finansdepartementet, 2012).

problemstillingen vil på sin side forklare variasjoner og tilfeller som kommer til syne gjennom studien. To forklarende perspektiv er nyttet i denne sammenheng: et *instrumentelt* perspektiv og et *institusjonelt* perspektiv. Perspektivene vil sammen med to hypoteser forklare ansvarsrelasjonene som, gjennom forvaltningsrevisjonen av de to sektorene, kommer til syne.

Studien vil benytte kvalitativ og kvantitativ tilnærming med hovedvekt på dokumentanalyse og kategorisering i SPSS. Datagrunnlaget er basert på Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av de to sektorene fra 2000 og frem til 2012. Ved et bredt tidsperspektiv er det mulig å studere sektorene i tiden etter reformendringene. Dette gjør at en kan anta reformene som konsolidert og innarbeidet i sektorene. I tillegg til forvaltningsrevisjonene er kontroll- og konstitusjonskomiteens stortingsinnstillinger for de aktuelle rapportene gjennomgått. Komiteen behandler Riksrevisjonens rapporter med bemerkninger og kommentarer og ansees som viktige for å beskrive ansvarsforholdene i tilknytning til forvaltningsrevisjonene.

1.2 Begrunnelse av problemstilling

Problemstillingen, som studien tar sikte på å besvare, har visse kriterier som må oppfylles. Grønmo (2007) vektlegger tre kriterier for samfunnsvitenskapelige problemstillinger. Den må rette søkelys mot interessante forhold i samfunnet, bidra til den samlede forskning og bør være gjennomførbar.

Studien og problemstillingen vektlegger til dels nye områder innen kontrollaspektet med en Riksrevisjon som har fått et større oppgaveområde, gjennom blant annet forvaltningsrevisjonen. I den grad en kan hevde hva som er allmenngyldig interessant vil studien ta opp tematikk som har vært debattert og som inngår i et større forskningsområde. Både organisering innad i offentlig forvaltning, ansvarsbegrepet og forvaltningsrevisjon er områder for stor forskningsaktivitet. I henhold til disse forskningsområdene stiller oppgaven seg innenfor aktuelle tema. Et utbredt tema i dagens samfunn er også diskusjonen rundt et stort og voksende byråkrati. I den forstand vil studien ta opp viktige element med tanke på kontrollaspektet i møte med forvaltningen. Oppgaven inngår også i tematikken rundt paradokset med fristilling og desentralisering av oppgaver innen det statlige som samtidig gir større behov for kontroll (Christensen m.fl. 2010). Virkninger av organisasjonsendringer og nyere kontrollverktøy plasserer studien innenfor ett viktig område.

Ved å studere disse temaene i en norsk kontekst kan forståelsen rundt egen sektor og Riksrevisjon bli større. Ansvarslitteraturen har i mindre grad blitt knyttet til Riksrevisjonens oppgaver, men er ofte diskutert i et mer generelle blikk. Med større fokus på ansvarsrelasjoner i Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon, vil denne oppgaven bidra til kontroll- og ansvarslitteraturen. Oppgavens datagrunnlag kan gi rom for videre forskning av andre sektorer eller ved et utvidet tidsperspektivet. Ved å avgrense studien til prosessene rundt forvaltningsrevisjonen og ansvarsrelasjoner i en begrenset tidsperiode, vil den være lettere gjennomførbare.

1.3 oppgavens struktur

I *kapittel 2* blir konteksten presentert. Den vil innledningsvis ta opp NPM-terminologien som har vært førende for retningen og reformene som har preget den offentlige sektoren de siste ti-årene. Videre vil aktørene for kontrollen gjennom forvaltningsrevisjonen presenteres. Stortinget med kontroll- og konstitusjonskomiteen, Riksrevisjonen og sektorene Nav og sykehus blir vektlagt. I tillegg vil de to sektorenes reformer bli beskrevet for å vise til endringene som har vært gjeldende.

I *kapittel 3* blir det teoretiske rammeverket for studien beskrevet. Kapittelet vil i den første delen beskrive ansvarsbegrepet og hvordan dette blir brukt i oppgaven. Det vil videre presenteres en ansvarsmodell som er nyttig for den beskrivende delen av problemstillingen. I den andre delen av kapittelet presenteres oppgavens analysemodell med avhengige og uavhengige variabler. Her vil også de teoretiske perspektivene med forventninger og hypoteser inngå.

I *kapittel 4* er det metodiske grunnlaget for studien diskutert. Forskningsopplegget, datagrunnlag og metodiske tilnærminger er her nærmere presentert.

Kapittel 5 er empirikapittelet. I denne delen av oppgaven blir funnene presentert i tabeller og med tekst. Funnene er strukturert i henhold til ansvarsfasene.

I *kapittel 6* analyseres funnene som kommer frem i empirien. Den første delen av kapittelet beskriver funnene gjennom nøye oppsummering og reflektering. Det vil i tillegg her

vektlegges en ansvarsmodell for å beskrive styrken i forholdet. Kapittelets andre del drøfter funnene opp mot de forklarende perspektivene.

I *kapittel 7* oppsummeres studien. Her vil funnene knyttes opp til problemstillingen, og ses i lys av tidligere forskning. Teoretiske og empiriske implikasjoner vil også inngå som del av oppgavens avslutning.

2. RIKSREVISJONENS NYE VERKTØY I MØTE MED EN REFORMERT FORVALTNING

I et representativt demokrati inngår en legitimering og ansvarliggjøring overfor borgerne gjennom de valgte representantene. Dette er med på å opprettholde systemet i den grad at en kan ha tillitt til det (Hansen, Helgesen og Vabo, 2005). Ansvarliggjøring og kontroll utgjør verktøyet som skal sikre denne legitimiteten. Ansvarsutkreving går fra Storting til ministre med underliggende forvaltning. I denne sammenheng blir Riksrevisjonens oppgaver og nye verktøy vesentlig.

I dette kapitlet vil jeg presentere sentrale element som danner et bakteppe for oppgaven og som gir en bedre forståelse for studien. Jeg vil her ta for meg aktørene i det ansvarsforholdet som studien søker å belyse for å gi en kontekstuell forståelse av studieobjektene. Oppmerksomheten vil rettes mot Riksrevisjonen som kontrollorgan, Stortinget som ansvarliggjører og sektorene sykehus og Nav som revisjonsområder karakterisert gjennom ulik organisatorisk utforming.

2.1 Nye trender og reformer i statsforvaltningen og utstrakt bruk av kontroll

På 80-tallet ble nye trender i offentlig sektor mer fremtredende. Et ønske om modernisering av forvaltningen stod sterkt i tiden³. New Public Management (NPM) har blitt en fellesbetegnelse på moderne reformer i offentlig sektor, som i hovedsak er rettet mot markedsorientering av sektoren (Hood, 1991). Noen av kjennetegnene ved denne trenden er at den tar sikte på å effektivisere og kostnadsreducere det offentlige gjennom insentiver, målstyring, outsourcing og deregulering av arbeidsoppgaver (Østerud, 2007, Busch m.fl. 2011). De første landene som gjennomgikk større reformer knyttet til NPM var Australia, New Zealand og Storbritannia. Men også de skandinaviske landene har benyttet seg av dette tankegodset ved reformering, om enn noe mer nølende og moderat (Christensen og Læg Reid, 2001). NPM kan forstås i retning av en bevegelse med overordnede reformideer og –tiltak, heller enn en moderniseringsteori. Tiltakene kan ha ulik karakter og gå i ulike retninger (Christensen og Læg Reid, 2003). En kan forstås den som en verktøykasse for reform. Den omfatter sentralisering og kontroll samtidig som desentralisering og autonomi (Læg Reid,

³ Både Margaret Thatcher og Ronald Reagan introduserte på 70-80- tallet flere kommersielle reformer i neo-liberalistisk stil. I denne konteksten fremkom NPM-tanker rundt organisering av det offentlige. OECD var også pådriver for å reformere Statsforvaltningen med sikte på effektivisering (Sætren, 2009).

Opedal og Stigen, 2003). I Norge ble moderniseringsreformer i stor grad gjennomført på 90-tallet. Perioden har vært preget av delegering av oppgaver og ansvar. Samtidig har flere kontrollmekanismer blitt innført. Desentraliseringen viser seg å ha gitt et ytterligere behov for kontroll og regulering (Christensen, m.fl. 2001). Kontrollverktøyene som er fremtredende i denne konteksten er Stortingets økte kontroll av regjeringen gjennom opprettelsen av kontroll- og konstitusjonskomiteen, spørretimer, åpne høringer i tillegg til økt ressursbruk og nye arbeidsområder i Riksrevisjonen. Både reformendringene og utstrakt bruk av kontrollmekanismene må sees i sammenheng, og blir videre presentert (Christensen, Lægneid og Roness, 2002).

2.2 Riksrevisjonen

”§ 1. Riksrevisjonens formål

Riksrevisjonen er Stortingets revisjons- og kontrollorgan.

Riksrevisjonen skal gjennom revisjon, kontroll og veiledning bidra til at statens inntekter blir innbetalt som forutsatt og at statens midler og verdier blir brukt og forvaltet på en økonomisk forsvarlig måte, og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger” (Riksrevisjonsloven §1, 2004).

Riksrevisjonen er en konstitusjonell forankret institusjon direkte underlagt Stortinget. Den har siden 1816 hatt virke som statens revisjonskollegium. I 1820-årene ble instruksene om revisjon og opprettelsen av eget revisjonsdepartement permanent. Dagens Riksrevisjon har rundt 500 ansatte i organisasjonen og har blitt en av Stortingets viktigste kontrollmekanismer overfor forvaltningsapparatet (Riksrevisjonen, 2013a). Som det fremgår av Riksrevisjonsloven § 1 (2004) er formålet å kontrollere at statens økonomiske midler stemmer overens med Stortingets vedtak. Riksrevisjonens arbeidsområde har siden opprettelsen i stor grad vært knyttet til finansiell revisjon av statsforvaltningen som sjekker at regnskapet reflekterer de faktiske verdiene. Dette reflekteres også i stor grad av lovteksten, men med tiden har arbeidsoppgavene endret karakter. Nå er Riksrevisjonens oppgaver blitt flere hvor *finansiell revisjon, selskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon* utgjør de viktigste (Grahm-Haga, 2006, Riksrevisjonen, 2011). Jamfør lov om Riksrevisjonen § 9 (2004) står det at: «*Riksrevisjonen skal gjennomføre systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon)*». Her fremgår det

en bredere oppgavebeskrivelse som viser til kontroll av blant annet produktivitet og virkning i henhold til forutsetningene. Riksrevisjonen skal altså overvåke og kontrollere de aktiviteter og verdier som staten forvalter. En større revisjonsinstruks har gjort Riksrevisjonen større og viktigere i møte med forvaltningen.

Til tross for at den er underlagt Stortinget, er Riksrevisjonen uavhengig og autonom (Sejersted, 2002). Stortinget kan i prinsippet pålegge instruks om revisjon, hvilket betyr at Stortinget bestemmer hva og hvilke områder som skal revideres. Men dette har i liten grad vært brukt. Riksrevisjonen velger stort sett selv hvilke områder og aktivitet som skal revideres, i tillegg til sine kriterier og sitt metodiske grunnlag (ibid). Oppbygging speiler i stor grad dens nøytralitet og uavhengighet med et riksrevisjonskollegium av fem riksrevisorer, satt sammen og valgt av Stortinget, med bakgrunn i partipolitisk tilhørighet og oppslutning. Kollegiet er ledet av Riksrevisoren som er daglig leder for driften. Revisjonsråden er ansatt som administrativ leder og sikrer en upolitisk ledelse i Riksrevisjonen (Grahm-Haga, 2006, Glückstad, 2006). Organisasjonen er videre delt inn i 6 ulike avdelinger med bakgrunn i type revisjon og område. Fire av disse avdelingene er knyttet til finansiell revisjon med ulike departementene fordelt mellom seg. De to andre avdelingene behandler forvaltningsrevisjon, og har på samme måte departementene fordelt seg i mellom. I tillegg til forvaltningsrevisjon inngår også arbeid med selskapsrevisjon til de underliggende departement. Ved siden av disse seks fagavdelingene i Riksrevisjonen inngår også administrasjonsavdelingen som innbefatter mer praktiske gjøremål som drift, økonomi, personal, IKT og dokumentasjonsarbeid (Riksrevisjonen, 2013b).

2.2.1 Forvaltningsrevisjon

Trenden i norsk forvaltning på 90-tallet har vært reformpreget gjennom desentralisering, flytting av arbeidsoppgaver til direktorat, opprettelse og utflytting av tilsyn og privatisering av selskaper. Dette for å gi større frihet og spesialisering. Samtidig har virkemidler som mål- og resultatstyring, rammestyring og budsjettreformer gitt et større innslag av kontroll i forvaltningen. Forvaltningsrevisjonen er beskrivende for det økete kontrollfokuset (Christensen, m.fl. 2001). Forvaltningsrevisjon eller *performance audit* må sees på som et resultat av disse reformendringene og nye tanker om styring og effektivisering. Den kan spores tilbake til 70- og 80- årene og karakteriseres som en relativt moderne form for revisjon (Pollitt, m.fl. 1999). Som sitt engelske navn tilsier, omhandler forvaltningsrevisjon

resultatstyring (ytelsesbasert revisjon), men også effektivitet og økonomi. I følge INTOSAI⁴ (2004) kan denne aktiviteten defineres som:

”Performance audit is concerned with the audit of economy, efficiency and effectiveness and embraces:

(a) audit of the economy of administrative activities in accordance with sound administrative principles and practices, and management policies;

(b) audit of efficiency of utilisation of human, financial and other resources, including examination of information systems, performance measures and monitoring arrangements, and procedures followed by audited entities for remedying identified deficiencies; and

(c) audit of the effectiveness of performance in relation to achievement of the objectives of the audited entity, and audit of the actual impact of activities compared with the intend impact” (INTOSAI, 2004, Lonsdale, Wilkins og Ling, 2011:9).

I følge definisjonen omhandler forvaltningsrevisjon mye av den aktiviteten som inngår i statsforvaltningen, som økonomiske og rutinemessige forhold, eller mål av en spesifikk handling. Pollitt m.fl. (1999) karakteriserer et klart skille mellom de to revisjonstypene, forvaltnings- og finansiell revisjon. I motsetning til den ordinære finansielle revisjonen er forvaltningsrevisjon mer evaluerende. Den tradisjonelle revisjon vil på sin side omhandle verifisering av informasjon, mens det i forvaltningsrevisjon omhandler skjønnsmessige vurderinger og mindre klare linjer av hva som kan karakteriseres som tilfredsstillende måloppnåelse (Pollitt m.fl. 1999).

I denne sammenheng kan en også forstå forvaltningsrevisjon gjennom beskrivelsene til McCubbins og Schwartz (1984) begrep om lovgivers to kontrollmetoder i møte med utøvendemyndighet. I artikkelen *Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms* (1984) beskrives *fire alarm* og *police patrole* som to typer kontrollvirksomhet. *Fire alarm* er den type kontroll som foretas når kritikkverdige forhold meldes og resulterer i undersøkelse og etterforskning. Dette kan fremkomme gjennom media eller interessegrupper. *Police patrole* refererer til rutinepreget kontroll som er gjentakende og karakterisert av å være mer formell og systematisk i sin overvåkning (McCubbins og Schwartz, 1984). Eksempler på

⁴ INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions) er en paraply som fungerer som et internasjonalt forum for offentlige revisjonsorgan rundt om i verden.

police patrole er finansiell revisjon, mens beskrivelsen av *fire alarm* passer til forvaltningsrevisjonens karakter.

Internasjonalt er *performance audit* en aktivitet som vil variere i henhold til system og organisering. I noen land ligger oppgaven som en egen funksjon mens det i andre land er mer integrert i den tradisjonelle revisjonen. Felles for de vestlige landene er at innslag av denne typen revisjon, uavhengig av styresett og organisering, har blitt mer omfattende (Power, 1999, Pollitt m.fl. 1999).

2.2.2 Forvaltningsrevisjon i Riksrevisjonen

I Norge inngår forvaltningsrevisjonen i Riksrevisjonens oppgaver og retningslinjer. Den har siden slutten av 70-tallet operert med forvaltningsrevisjon (Risberg, 1979). Utover på 90-tallet ble Stortingets generelle kontrollaktivitet styrket og Riksrevisjonen ble nærmere knyttet til Stortinget (Sejersed, 2002). Men en kan antagelig snakke om et endelig skille i 1996 hvor Riksrevisjonen i større grad fikk kapasitet til å holde kontroll med forvaltningen gjennom forvaltningsrevisjon⁵. Dette innebar en omorganisering hvor en egen avdeling for forvaltningsrevisjon ble opprettet og økte ressurser til aktiviteten ble gjeldende. Dette har på sikt materialisert seg i økt rapportering til Stortinget. Rapportene har blitt grundigere og mer omfattende med egne standarder og retningslinjer (Grahm-Haga, 2006). Blant annet på bakgrunn av at lov og instruks for statens revisionsvesen ikke hadde vært endret siden 1918, ble prosessen med nytt forslag til lov om Riksrevisjonen satt i gang (Sejersed, 2002, Glückstad, 2006). I denne sammenheng ble Frøyland-utvalget nedsatt i 2000 for å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Ny lov og instruks for Riksrevisjonen trådte i kraft i 2004 og innbefattet blant annet at selskapskontroll skulle omfatte forvaltningsrevisjon. Dette gav blant annet Riksrevisjonen oppgaveinstruks om forvaltningsrevisjon av sykehusene som siden 2001 har vært organisert gjennom foretaksmodellen (Dok. 14, 2002-03, Glückstad, 2006:127). Den nye loven gav klarere og mer utfyllende rammer for Riksrevisjonens virke, deriblant forvaltningsrevisjonen.

I norsk kontekst er forvaltningsrevisjonen en undersøkende aktivitet av forvaltning med sikte på å underrette Stortinget om forvaltningens iverksettelse og virkning av vedtatte tiltak.

⁵ I 2002 ble Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon utvidet til to avdelinger (Riksrevisjonen, 2013a).

Informasjonsuthenting og resultatmåling av forvaltningen står sentralt i Riksrevisjonens egne retningslinjer for forvaltningsrevisjon.

”Formålet med Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon er å gi relevant informasjon om iverksettelse og virkninger av offentlige tiltak ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger. Forvaltningsrevisjon inngår som ledd i Stortingets kontroll med forvaltningen. Kontroll med regjering og forvaltning er en av Stortingets viktigste oppgaver, og er av sentral konstitusjonell og politisk betydning” (Riksrevisjonen, 2012:5).

Videre i retningslinjene for forvaltningsrevisjon pekes det på formålet om å bedre forvaltningen gjennom balansert rapportering, oppfølging, dialog og gjennom anbefalinger hvor det trengs (Riksrevisjonen, 2012). Riksrevisjonen skal ikke bare innhente informasjon til Stortinget som ren kontrollør, men kan også komme med anbefalinger og veiledning til forvaltningen der det trengs. Det fremgår også av Riksrevisjonens retningslinjer for forvaltningsrevisjon (2012) at denne revisjonsformen bør begrenses til saker av prinsipiell, økonomisk eller stor samfunnsmessig betydning. Dette sier altså noe om dens rolle og viktighet som kontrollverktøy. Samtidig kan det tyde på at revisjonen i den norske konteksten er preget av skjønnsmessige vurderinger, både i henhold til utøvelsen av revisjonen men også valg av fokusområde (Sejersted, 2002).

Riksrevisjonsloven § 11 (2004) understreker forholdet mellom Riksrevisjonen og Stortinget. Riksrevisjonen er pålagt å informere Stortinget om dens resultater av revisjonen. Dette publiseres gjennom tre ulike dokumentserier og oversendes Stortinget: *Dokument 1*, *Dokument 2* og *Dokument 3*. Forvaltningsrevisjonen inngår i Dokument 3-serien og er offentlig tilgjengelige. I motsetning til tidligere, oversendes det nå forvaltningsrapporter flere ganger i året. Antall rapporter har økt siden oppstarten av dokument 3-serien. Samtidig har økt innsynsrett og bedre tilrettelagt informasjon til media gjort at Riksrevisjonen er mer åpen i møte med samfunnet (Grahm-Haga, 2006). Dokument 3-serien inneholder enkeltsaker som rapporteres fortløpende for å orientere Stortinget, og for effektiv og grundig behandling i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Dokumentene har titler som tydelig peker på hvilket område som blir revidert i tillegg til standardiserte benevnelser som 3:1, 3:2 eller 3:3. Rapportene i serien starter med en innledende del om område og gjennomføring av undersøkelsen før en oppsummering av funnene og Riksrevisjonens bemerkninger blir

presentert. Deretter blir svarbrev fra det aktuelle departement (som er departementet svar på Riksrevisjonens bemerkninger) presentert. Svarbrevene er ikke standardiserte og kan være alt fra korte bemerkninger til lange svar over flere sider. Hovedsakelig kommenterer departementet hver enkelt bemerkning, og kan ytre enighet eller uenighet med Riksrevisjonens funn, men som oftest med et diplomatisk språk. Videre følger selve rapporten som vedlegg. Her inngår også revisjonskriterier og metodisk tilnærming.

Gjennom årlige vesentlighets- og risikovurdering av hvert departement finner Riksrevisjonen frem til hvilke områder som bør gjennomgå revisjon (Riksrevisjonen, 2012:22-24). Det vektlegges hvilke departement som har store budsjetter eller sannsynligheten for at prosjekter ikke blir iverksatt etter de vedtak Stortinget har gitt. Samtidig er politisk aktualitet og et stadig sterkere media viktige forhold som også kan tenkes å ha en avgjørende rolle for Riksrevisjonens utvelgelsen av revisjonsområde (Glückstad, 2006).

2.2.3 Kritikk av Riksrevisjonens nye rolle

Riksrevisjonens nye rolle i møte med forvaltningen har ikke bare vært sett på som et nøytralt anliggende. Flere forhold som omhandler forvaltningsrevisjonens karakter som skjønnsmessige vurderer og instrument for resultatmåling, har blitt kritisert fra flere hold. Christensen og Lægreid (2002) beskriver slik misnøye blant de reviderte i boken *Reformer og lederskap*. Her undersøkes blant annet stats- og departementsrådenes syn på Riksrevisjonens utvikling. Som det fremgår er de fleste statsrådene positive til utviklingen, mens departementsrådene er mer skeptiske. Kritikken som ofte går igjen rettes mot innblanding i pågående prosesser og at Riksrevisjonen til tider har manglende sektorkompetanse (Christensen og Lægreid, 2002). Men ikke bare de reviderte selv har kritisert Riksrevisjonens nye rolle. Både gjennom tankesmien Civita⁶ spesielt og artikler og reportasjer i avisene generelt, har mange av de samme påstandene blitt ytret. Med bakgrunn i at Stortingets vedtak ofte er lite konkrete og diffust definert, rettes kritikken mot at Riksrevisjonen på dette grunnlag står for fritt til å definere hva det reviderte skal måles opp mot. Kritikken rettes mot dens store grad av skjønnsmessige forhold som på mange måter definerer og skiller forvaltningsrevisjon fra finansiell revisjon (Kinander, 2012). I tillegg vektlegges bekymring rundt departementenes ambisiøse målsettinger når Riksrevisjonen bruker dette som mål av

⁶ Civita er en liberal tankesmie som vektlegger og promoterer markedsliberalisme i tilknytning til samfunnsutviklingen i Norge, med fokus på fri økonomi og den individuelle frihet.

sektorens oppnåelser. Også forhold rundt revisjonens metodiske grunnlag og lovfestede mandat har det blitt ytret kritikk. I Aftenposten 11.07.2012 tegner flere samfunnstopper et mindre positivt bilde av Riksrevisjonen, og hevder at den utgjør et demokratisk problem, som synser med urimelige forventninger, uten grunnlag i Stortingsvedtekter (Gjerde, 2012).

Både innad i de reviderte sektorene og i debatt om kontrollaspektet generelt, verserer ulike holdninger og diskusjon rundt Riksrevisjonens rolle. Debatten og kritikken som føres, selv år etter at Riksrevisjonens lov ble utredet (2004), viser på mange måter til betydningen av rollen forvaltningsrevisjonen har i det offentlige. Samtidig må dette sees i sammenheng med den generelle debatten om styringsverktøy i forvaltningen og hvordan den skal være og måles.

2.3 Stortinget som kontrollør; kontroll- og konstitusjonskomiteen

Stortingets tre hovedoppgaver omhandler rollen som lovgiver, bevilger og kontrollør. Sistnevnte arbeidsområde er en grunnleggende og betydelig oppgave for Stortinget (Graham-Haga, 2006). Gjennom kontroll skal Stortinget granske og overvåke regjeringen og hele forvaltningsapparatet. Disse oppgavene sikrer på samme måte som ministerstyreprinsippet de demokratiske verdiene om innsyn og legitimitet til systemet (ibid). En stadig større og kompleks forvaltning gjør kontrollarbeidet viktigere og kan spores i økte aktiviteter som utvidet spørretime, innføring av åpne høringer og opprettelsen av kontroll- og konstitusjonskomiteen (Christensen m.fl. 2010). Gjennom eksterne kontrollorganer har Stortinget styrket sin posisjon som kontrollør, men også gjennom sin egen kontroll- og konstitusjonskomite. Før 1993 var representantene i komiteen også representert i andre fagkomiteer på Stortinget, dette førte til at kontrollsakene ble behandlet ved siden av det daglige komiteearbeidet. Dagens kontroll- og konstitusjonskomité fungerer som egen fagkomite med faste representanter, valgt inn for én stortingsperiode. Dette har ført til at oppmerksomheten i større grad enn før kan rettes mot kontrollarbeidet (Christensen, m.fl. 2001). Riksrevisjonenes dokument 3-serie oversendes kontroll- og konstitusjonskomiteen. Her behandles den og oversendes Stortinget med innstilling.

”(...) 9. Kontroll- og konstitusjonskomiteen: Grunnlovssaker, valglovgivning og bevilgninger til Stortinget og til Det Kongelige Hus. Saker om Stortingets kontroll med forvaltningen, jf. § 15 første ledd. Saker der Stortinget skal ta stilling til hvorvidt

konstitusjonelt ansvar skal gjøres gjeldende, herunder om Stortingets ansvarskommisjon skal anmodes om å foreta nødvendige undersøkelser for å klarlegge grunnlaget for slikt ansvar, jf. § 15 annet og tredje ledd og § 44. (...)” (Stortingets forretningsorden § 14, 2012).

Ved behandling av meldinger og dokumenter fra egne kontrollapparat påser komiteen at regjering og forvaltning gjennomfører Stortingets vedtak. Som det fremgår av Stortingets forretningsorden § 14 (2012) tillegges komiteen å utmåle og pålegge ansvar. Ansvarliggjøring i henhold til Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon vil først bli gjeldende ved behandling i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Riksrevisjonen har selv ikke noen sanksjonsmuligheter overfor forvaltningen, men ilegges dette ved behandling i Stortinget. I tilfeller hvor en sak ønskes ytterligere belyst kan komiteen utføre egne undersøkelser av forvaltningen med utgangspunkt i en tredjedel av komiteens medlemmer (Stortingets forretningsorden § 15, 2012, Reglement for åpne høringer § 1, 2002).

2.4 Sykehussektoren

Det moderne sykehusets fremvekst fra midten av 1800-tallet og oppover på 1900-tallet var i høy grad preget av vitenskap og en sterk profesjon innenfor medisinen. De sykehus som vokste frem på denne tiden var sterkt finansiert av veldedige midler fra organisasjoner og personer, men var også et resultat av samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner. I takt med modernisering og teknologisk utvikling innen helsetjenestene økte det offentlige engasjementet. I 1969 overtok fylkeskommunene hovedansvaret for sykehusene, men med fortsatt lokalt eieransvar (Christensen, m.fl. 2010). Et motiv for overføring av sykehussektoren til fylkeskommunene var utjevning av forskjellene som preget sektoren fra region til region og etablering av mer effektive system. Men gjennom 90-tallet økte misnøyen med sykehusene og det regionale ansvarsnivået. Mye av grunnen var lange ventelister, dårlig økonomisk styring, feilslåtte tiltak og store ulikheter (Byrkjeflot, Christensen og Lægreid, 2012). At det ble vedtatt ny organisering i sykehussektoren i 2001 var kanskje ikke så overraskende da staten gjennom flere utredninger på 1970-, 80- og 90- årene nettopp hadde fokus på spesialhelsetjenesten. En reform i helsesektoren hadde med andre ord ligget i kortene en stund og endte med at fylkeskommunen måtte gi fra seg sitt største ansvarsområde (Opedal og Stigen, 2005).

2.4.1 Sykehusreformen

Sykehusreformen ble vedtatt i Stortinget i 2001 og allerede gjennomført i 2002, 13 måneder senere. Hovedformålet med reformen var ønsket om kontroll over budsjettet, økt effektivitet, bedre samordning, styrking av kvaliteten på tjenestene og et mer likt helsetilbud i hele landet (Christensen m.fl. 2010). Sykehusreformen var i stor grad myntet på å reformere organisasjonen med sikte på å endre eieransvaret som skulle gi bedre styring og større autonomi (ibid). Hovedelementene i reformen er statlig overtakelse av sykehusene og organisering av sykehusene som statlig foretak etter en foretaksmodell (Opedal og Stigen, 2005).

”Endringene har til hensikt å utgjøre en helhetlig organisasjons- og ansvarsreform med vekt på å skape klarere ansvars- og rollefordeling, og at det på denne måten skal legges bedre til rette både for politisk styring og for virksomhetens produksjon av helsetjenester” (Ot.prp. nr. 66. (2000-2001):6).

Som det fremgår av Odelstings proposisjonen (nr. 66. 2000-2001) var ønsket å legge klare ansvarsforhold til rette på grunn av oppsplittingen av eier- og finansieringsansvaret. Ett av hovedelementene i sykehusreformen er overføringen av sykehusene til staten. Samtidig er forholdet mellom stat og sykehus basert på en foretaksmodell med en viss desentralisert styring (Opedal og Stigen, 2005).

”§1 Lovens og Helseforetakenes formål

Lovens formål er å bidra til å oppfylle de målsettinger som er nedfelt i spesialisthelsetjenesteloven § 1-1 og pasient- og brukerrettighetsloven § 1-1, ved

- 1. at det opprettes regionale helseforetak som etter eiers retningslinjer skal planlegge og organisere spesialisthelsetjenesten og legge til rette for forskning og undervisning,*
- 2. at det legges til rette for at de regionale helseforetakene skal organisere sine sykehus og andre helseinstitusjoner som helseforetak” (Helseforetaksloven, 2001).*

Resultatet av reformen ble 34 lokale helseforetak, innordnet under fem regionale helseforetak. Disse fem, ble opprettet som forvalter av eieransvaret og for måloppnåelsen i sektoren. Sykehusene som foretak, innebærer en bedriftsmodell-organisering. Etter denne modellen er

sykehusene egne rettssubjekter og dermed ikke integrert i den offentlige forvaltningen. Styring skjer gjennom foretaksmøter i de regionale helseforetakene og gjennom vedtekter som fremkommer i disse. Foretakene har selv ansvaret for økonomi og daglig drift. Samtidig understrekes det at staten har hovedansvaret for sektoren til tross for den organisatoriske utformingen (Helseforetaksloven, 2001). Helseforetakene gjennom form av foretaksmodellen med et desentralisert styringssystem har gitt en fristilling av sykehusene. Sentralisering på den ene siden, og desentralisering på den andre siden med andre ord. Reformen skulle endre organisasjonen og administrasjonen med sikte på bedre styring og større autonomi (Christensen, m.fl. 2010). I en tid med modernisering i den offentlige forvaltningen kan NPM-bølgen på mange måter sette sykehusene i kontekst. Hvor tanker om effektivitet og fristilling inngår som typiske trekk.

2.5 Nav-sektoren

I 2005 vedtok Stortinget å etablere en ny organisering av velferdstjenestene, og i 2006 ble de første lokale Nav-kontorene opprettet. Forskningsrapporter, Stortingsmeldinger og en generell misnøye blant brukerne av tjenestetilbudene gav tydelige tegn på at en mer samlet velferdstjeneste var nødvendig. ”*Dagens oppsplitting av organiseringen samler ikke ansvar for virkemidler i tråd med brukernes behov*” (NOU 2004: 13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning). Forløperen til det vi i dag kjenner som Nav er Trygdeetaten og Aetat. Disse to etatene utgjorde sammen med kommunene de velferdstjenester innen arbeid, trygd og sosialtjenester som i dag inngår i Nav-sektoren.

2.5.1 Nav-reformen

Utover på 1970-tallet tiltok en økende kritikk mot etatenes organisering og fragmentering av tilbudene. Diverse moderniseringsprogram ble etter hvert introdusert uten å gi en tilfredsstillende løsning på systemets atskilling av tjenestene. Etter oppfordring fra Stortingets sosialkomite startet Bondevik II regjeringen med forslag til endringer i arbeidsmarkedet, trygd og sosialtjenestene (Askim, 2009). Forslaget fra regjeringen var å beholde den samme strukturen. Dette forslaget ble avvist av Stortinget og et nytt forslag måtte utarbeides. Utkast fra et ekspertutvalg (NOU) om endring i arbeids- og velferdsforvaltningen samt en departementsendring hvor trygd og arbeid ble innordnet under samme departement muliggjorde et kompromiss. Dette førte til en sammenslåing av Rikstrygdeverket og Aetat til

en ny arbeids- og velferdsetat samt å inngå i partnerskap på lokalt nivå (Christensen, m.fl. 2010).

”Formålet med loven er å legge til rette for en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, tilpasset den enkeltes og arbeidslivets behov og basert på en helhetlig og samordnet anvendelse av arbeidsmarkedsloven, folketrygdloven, lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen og andre lover som forvaltes av arbeids- og velferdsforvaltningen. Arbeids- og velferdsforvaltningen skal møte det enkelte mennesket med respekt, bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid og aktiv virksomhet” (lov om arbeid- og velferdsforvaltningen, §1, 2006)

Loven peker på de grunnleggende verdiene organisasjonen skal bygge på, og med klart mål om å effektivisere og legge til rette for den enkelte bruker. Målene med reformen var å 1. Få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad, 2. Gjøre det enklere for brukerne og å tilpasse etter behov, 3. Skape en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning (St. prp. 46 2004-2005, Askim m.fl. 2008). Fra å være en oppsplittet tjeneste fordelt på ulike sektorer og under ulike departementer og direktorater, førte Nav-ordningen til en mer enhetlig sektor med samling av tjenester til brukerne. Nav-etaten er underordnet Arbeidsdepartementet med arbeids- og velferdsdirektoratet sittende med det strategiske ansvaret og driften av etaten. Etaten har Nav-kontor i hvert fylke som blant annet følger opp lokalkontorene i kommunen. I tillegg har fylkesnivået ansvar for arbeidslivssentre, arbeidsrådgivning, tilrettelegging og hjelpemidler for brukere med funksjonsnedsettelse. I kommunene er de lokale Nav-kontorene drevet i partnerskap mellom kommune og stat. Forholdet mellom stat og kommune skal gjennom partnerskapsmodellen sikre ministeransvaret i tillegg til å opprettholde det lokale selvstyret. Gjennom dette er ansvaret rettet oppover til den sentrale myndighet og inn i den lokale kommunen (Askim m.fl. 2008).

”Arbeids- og velferdsetaten og kommunene skal ha felles lokale kontorer som dekker alle kommuner. Kontoret skal ivareta oppgaver for etaten og kommunens oppgaver etter lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Etaten og kommunen kan avtale at også andre av kommunens tjenester skal inngå i kontoret. Kontoret skal så langt det er mulig og rimelig utformes

ut fra prinsippet om universell utforming” (lov om arbeid- og velferdsforvaltningen, §13, 2006).

De lokale Nav-kontorene er eid av staten og kommunen ved Navs fylkesdirektør og rådmannen i kommunen. Avtalene sikrer førstelinjens samarbeid og skal inneholde visse tjenester og oppgaver i Nav-kontorene. Men utover minstekravet er det opp til kommunen selv å bestemme hvor mange tjenester der skal inngå. Dette har ført til at det kan være store variasjoner i kommunenes organisering og tjenestemangfold. Dagens Nav-etat har 17000 ansatte og sektoren utgjør 1/3 av statsbudsjettet som dermed er av det største i norsk forvaltning (Regjeringen, 2012). Reformeringen av sektoren har vært omfattende og ikke uten kritikk som naturlig kan tenkes ved en så stor organisasjon som berører så mange. I likhet med sykehusreformen var også dette en administrativ og organisatorisk reform, hvor sammenslåing og ny organisering ble utformet. Mens sykehusreformen har gitt et statlig eierskap gjennom foretaksmodell er Nav-reformen en samlokalisering med partnerskap på det lokale nivået hvor kommunene fortsatt har ansvar for sine sosialtjenester. Men med større integrasjon av de statlige og kommunale oppgavene.

2.6 Oppsummering av kapitlet

Riksrevisjonen har over de siste ti-årene fått en større rolle gjennom sin kontroll av forvaltningen. Dette har gitt utslag i et stort omfang av revisjoner (forvaltningsrevisjon) med innslag av resultatrevisjon. Dette skiller seg fra den rutinemessige finansielle revisjonen ved at den er mer selektiv, skjønnsbasert og måler effekter og produktivitet i forvaltningsapparatet i henhold til Stortingets vedtak (Grahm-Haga, 2006). Stortinget som gjennom kontroll- og konstitusjonskomiteen behandler forvaltningsrevisjonene har i liten grad innvirkning på Riksrevisjonens revisjonsområde. Men representerer nivået som ilegger ansvar i henhold til det rapportene avdekker. De to sektorene, sykehus og Nav, har begge gjennomgått omfattende reformer i nyere tid. Disse har vært myntet på å reorganisere sektorenes organisatoriske utforming for å overkomme problemer som; tungvinn sektoriell differensiering, treghet og store underskudd. I sykehussektoren har staten overtatt eieransvaret fra fylkeskommunene (Christensen, m.fl. 2010). Sektoren er organisert i en foretaksmodell hvilket betyr at sykehusene selv har ansvar for den daglige driften. I Nav-sektoren har områdene trygd, arbeid og sosialtjenesten blitt underlagt én etat og ett departement. Denne reformendringen har gitt et større innslag av det statlige som inngår i partnerskap med kommunene.

3. TEORETISKE PERSPEKTIV OG BEGREP

I denne delen vil jeg presentere det teoretiske rammeverket som utgangspunkt for oppgaven. Teori ”er et relativt systematisk sett av forestillinger og sammenhenger mellom ulike fenomen” (Roness, 1997:11). Sammenhengen mellom ulike fenomen vektlegges, og en teori må da kunne ta sikte på å forklare sammenhengene. Den skal på en bestemt måte forklare empirien (Roness, 1997). Denne studien har som mål å beskrive og forklare ansvarsrelasjoner i Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon hvor jeg gjennom empiri og analyse vil bruke teoretiske perspektiv for å forklare det som fremkommer. Perspektivene vil fungere som ulike innfallsvinkler for å se på funnene. På denne måten kan flere forhold tas i betraktning og dette motvirker at analysen blir for ensidig.

Kapittelet vil innledningsvis drøfte ansvarsbegrepet som i mange sammenhenger kan synes omfattende og diffust (Schillemans, 2010). Jeg vil her operasjonalisere dette begrepet i sammenheng med oppgavens empiri- og analysedel. I drøfting av ansvarsbegrepet vil det også legges vekt på en analytisk modell for å kategorisere ulike styrker av ansvarsforhold. Ansvarsmodellen vil ta utgangspunkt i ansvarsforholdene som fremkommer i Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon for å vise til hvilken karakter disse relasjonene har. Videre vil de forklarende perspektivene og forventningene til disse introduseres sammen med oppgavens analysemodell.

3.1 Ansvarsbegrepet

Begrepet ansvar utgjør en viktig dimensjon i oppgaven og vil også fungere som rammeverk. Her vil en nærmere drøfting rundt begrepets betydning gjennomgås. I tillegg vil jeg vektlegge en analysemodell som måler ansvarsrelasjonenes styrke, med utgangspunkt i Bradsma og Schillemans (2012) *accountability cube*.

3.1.1 Ansvar

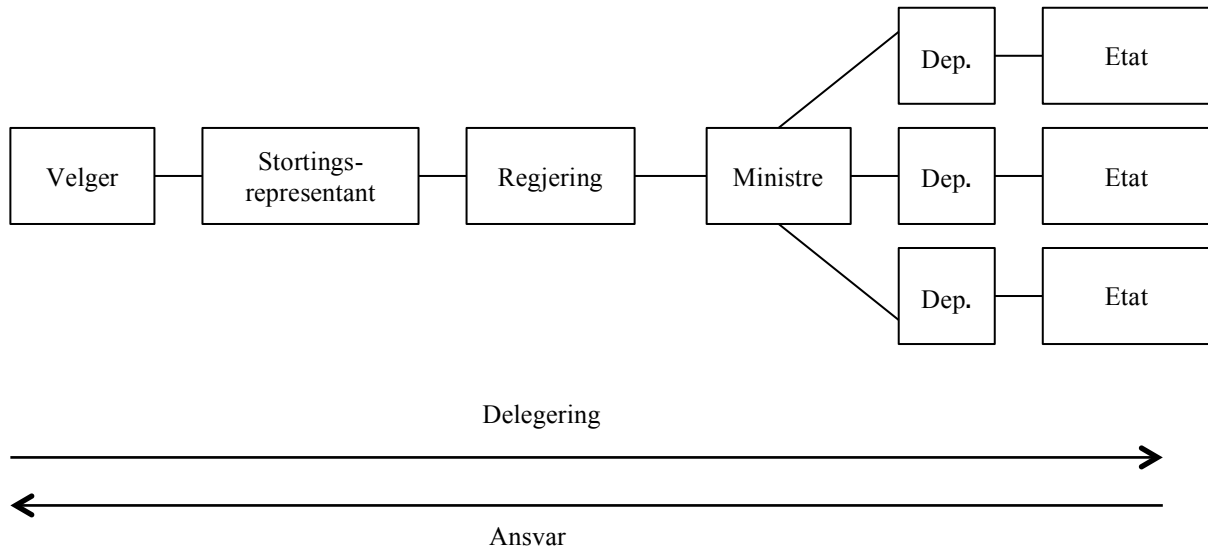
Ansvar er beskrevet i norske ordbøker som ”en forpliktelse til å stå til rette for noe” (Wangensteen, 2005). Eckhoff og Dahl Jacobsen, på sin side, definerer begrepet ansvar eller *responsibility* i retning av å omhandle ansvar for kritikk, eller *kritikkutsatthet*⁷ (Eckhoff og Jacobsen 1960, referert i Sejersted 2002). Definisjonen kan plassere ansvarsbegrepet i den

⁷ Jamfør Sejersted (2002)

demokratiske konteksten ved parlamentarisk kontroll. I den forstand refereres det til situasjonene hvor ministre har ansvar. En annen innfallsvinkel er å bli holdt ansvarlig. Det speiler til en dynamisk prosess hvor kontroll gjennomføres for å vurdere grunnlag for kritikk (Sejersted, 2002). Begrepet behandles i faglitteraturen som *ex ante* (på forhånd) og *ex post* (etterpå). *Ex ante* omhandler en persons ansvar i følge sin rolle eller stilling. *Ex post* er derimot ansvar i etterkant, som effekt av en handling eller at noe har blitt gjort galt. Hvilke refererer til blant annet evaluering og sanksjonering (Reichborn-Kjennerud, 2013). I en slik forståelse er Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon et eksempel på *ex post* ansvar.

Ansvarsbegrepet i demokratiutøvelsen handler langt på vei om kontroll og er knyttet til den lovgivende delen. Gjennom ulike redskap kan en si at ansvarlighet går i motsatt retning av delegering, hvor byråkratiet er ansvarlig overfor sin sektor og ministre som gjennom regjeringen er ansvarlige overfor representantene i Stortinget og til slutt velgerne (Bradsma og Schillemansm 2012; Bovens 2007; Behn 2001). Figur 1 viser denne linjen av ansvarlighet som går fra byråkrati til storting og velgeren.

Figur 1. Ansvarslinjene i representativt demokrati



Kilde: Bradsma og Schillemans 2010

Vi kan forstå ansvar i den grad det handler om kontroll og som det i det amerikanske systemet kalles for "check and balances"⁸. Men i motsetning til dette systemet går ansvarslinjen i den

⁸ Det amerikanske systemet består av tre likeverdige instanser; Regjering, Kongressen og Høyesterett. Hver instans har en viss form for myndighet og kontroll over de andre, slik at ingen har for mye makt.

norske konteksten fra innbygger til offentlig forvaltning, og ikke som gjensidig kontroll som prinsippet er bygget på (Poggi, 1978). Ansvarsbegrepet er omfattende og kan være uklart å forstå, alt etter hvilken kontekst det inngår i. Den store mengden litteratur på området kan bevitne dette⁹, hvor forskere og forfattere oppgjennom har brukt begrepet svært ulikt. Thomas Schillemans (2011), som er en av flere bidragsyterne på feltet, diskuter kompleksiteten i begrepet.

“the concept is camelonic (Sinclair, 1995); anyone studying accountability will soon discover that it can mean many different things to many different people. ”Accountability is for instance used as a synonym for many political desiderata, such as transparency, equity, democracy, efficiency, responsiveness, responsibility, integrity and more “ (Schillemans, 2011:389).

Ansvarsbegrepet er i utstrakt bruk i samfunnet og forstås ulikt fra område til område. Innen den politiske kontekst støter en på begrepet i ulike sammenhenger. Gjennom runder med høringer av statsråder i sammenheng med 22. juli-terroren¹⁰ ble det både innrømmet og *tatt ansvar*¹¹, men til dels uten noen konkrete konsekvenser som følge av å inneha det i et slikt tilfelle (Fimreite m.fl. 2012, Byrkjeflot, Christensen og Læg Reid, 2012). Om dette da kan sees på som ansvar i det hele tatt vil variere etter hvilken definisjon som brukes.

Ansvar kan kanskje i den offentlige dagligtalen forstås som et mer eller mindre politisert begrep uten reelt innhold, forstått forskjellig fra person til person (Mulgan, 2000:555). Ved å nytte en klar definisjon med bakgrunn i foreliggende litteratur på området vil begrepet ha større nytte for studien av relasjoner mellom forvaltningsmessige organ i staten. For å bedre kunne forstå ansvarsbegrepet i denne konteksten er det nødvendig med en mer inngående forklaring av ordet og litteraturen rundt dette begrepet.

⁹ Søk i databaser i tolv ulike akademiske tidsskrifter de siste ti årene viser totalt 114 artikler med overskriften eller temaet accountability (Schillemans, 2010:303). De fleste artiklene ble publisert i anerkjente tidsskrifter som Public Administration Review, American Review of Public Administration, Administration & Society og Public Administration (Schillemans, 2010:336).

¹⁰ GjØrv-kommisjonen (22. Juli-kommisjonen) som ble oppnevnt i etterkant av terrorangrepene i Norge konkluderte med at flere forhold sviktet i under og forut for hendelsen (NOU nr. 14, 2012). Rapporten ble videre behandlet i kontroll- og konstitusjonskomiteen med påfølgende kontrollhøringer.

¹¹ TV2.no, 2012

3.1.2 Fra bokholderi til ansvar i en gråson

I den omfattende litteraturen rundt temaet, er *accountability*, begrepet som er brukt for ansvar. På engelsk kan en skille mellom *accountability* og *responsibility*, mens det i norsk ikke finnes andre ord enn *ansvar* som er tilstrekkelig dekkende. Begrepet kommer opprinnelig fra ordet ”*account*” (regnskap) og har sin opprinnelse fra det engelske kongedømme tilbake på 1000-tallet. Begrepet ble brukt i sammenheng med regnskapsføring av befolkningens skatter og tjenester for kongedømmet. Begrepet har siden endret karakter fra å omhandle bokholderi med ”kontroll” over innbyggere, til en betydning hvor staten er ansvarlig overfor sin befolkning (Bovens, 2005). *Accountability* er i dag mer knyttet til legitimering av det demokratiske system, mens *responsibility* i stor grad har vært knyttet til indre forhold som personlig skyld, moral og etikk. *Accountability* har også i større grad gått i retning av å innlemme *responsibility*-delen i denne ansvarsforståelsen (Mulgan, 2000). Dette kan vi forstå ut fra den uklare grensen det er mellom politikk og byråkrati. Det er i dag en større oppmerksomhet på byråkratiets representanter som, i motsetning til tidligere, har blitt innlemmet i den offentlige debatt som profesjonelle og ansvarlige individ (Christensen m.fl. 2010).

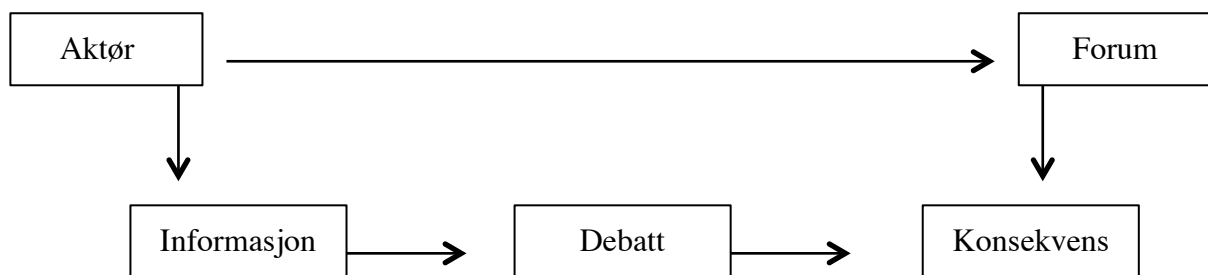
3.1.3 Bovens definisjon av ansvar

Challenger-ulykken i 1986 hvor romfergen Challenger eksploderte var en stor katastrofe innen amerikansk romfart, og en episode som ble gjenstand for flere undersøkelser og studier. Innen statsvitenskapen er det forskningsartikkelen til Romzek og Dubnick (1987) *Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy* som står frem i denne sammenheng. Med henblikk på ansvarsrelasjoner blir det i artikkelen utarbeidet fire ulike former for ansvar basert på ulike forum, hvor en aktør holdes ansvarlig. Disse forum omhandler *byråkratisk, legale, profesjonelt og politisk* ansvar (Romzek og Dubnick, 1987). Med bakgrunn i Romzek og Dubnicks (1987) arbeid, videreutviklet Mark Bovens (2005, 2007) dette rammeverket og tilla det dimensjonen *sosialt* ansvar. Målet var å snevre inn begrepet ved å knytte det til en konkret handling. Etter Bovens forståelse, handler det om et sosialt forhold eller en relasjon mellom en *aktør*, som holdes ansvarlig, og et *forum* som holder ansvarlig. Dette forholdet må inneholde visse trekk for å kunne kalles et ansvarsforhold.

“Accountability is a relationship between an actor and a forum, in which the actor has an obligation to explain and justify his or her conduct, the forum can pose questions and pass judgement, and the actor may face consequences” (Bovens, 2007:450).

Aktøren er forpliktet til å informere forumet om en handling, eller et forhold, av en viss karakter. Videre vil det være nødvendig med en forklaring, i form av diskusjon rundt problemet, forutsett at det faktisk foreligger feil eller mangler hos aktøren. Gjennom diskusjonen får aktøren mulighet til å svare for seg, likt et rettssystem. Det siste forholdet som definisjonen viser til er at en form for sanksjon eller konsekvens må fremkomme i forhold til aktørens handling (Bovens, 2007). Som vist i figur 2, er dette et forhold hvor informasjonen og debatten går i retning fra aktør til forum, hvor forumet i siste instans vurderer konsekvenser og ilegger sanksjoner på bakgrunn av de to foregående fasene.

Figur 2. Ansvarsforholdets tre faser



Kilde: Mark Bovens (2007).

Videre i artikkelen skisseres fire spørsmål basert på forholdet mellom aktør og forum. Disse dimensjonene kategoriserer ansvarsforholdets karakter gjennom: 1) hvem som er ansvarlig (aktør) 2) Hvem er ansvarliggjører (forum) 3) Hva er aktøren ansvarlig for, og 4) Hvorfor en aktør skal føle seg tvunget til ansvar. Utdyping av forholdene gjennom denne kategoriseringen gjør at en i større grad kan beskrive og forstå ansvarsforholdet (Bovens, 2007). I tråd med denne kategoriseringer vil jeg knytte opp og forklare hvordan dette fremkommer i Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon.

Forum

Ansvarlig til hvem? I en ansvarssituasjon kan forholdet rundt hvem en er ansvarlig overfor synes uklart, hvilket Bovens (2007) kaller *problem of many eyes*¹². I følge Bovens (2007) kan det kategoriseres fem ulike typer forum, altså ansvarliggjørere. Den første er *politisk ansvar* og i stor grad beror på prinsippal – agent forhold, med en tydelig vertikal struktur. Denne typen ansvar peker på, slik vi ofte tenker ansvar utspilt i det offentlige, gjennom den demokratiske ansvarskjeden. Den andre typen kalles *legalt ansvar*. Ansvaret forstås her i en rettslig kontekst, gjennom domstol eller andre typer rettsinstanser. Denne typen er basert på detaljerte juridiske standarder med spesifiserte ansvars- og retningslinjer overfor myndighetene. Den tredje typen er *administrativt ansvar* og sikter til kontrollerende organ uten rettskraftig virkemidler. Eksempler på forum innen denne typen kan være ulike typer revisjonsorgan, ombudsmenn eller korrupsjonskontrollerende virksomheter. Den fjerde karakteren et forum kan ha er *profesjonelt ansvar*. Denne formen sikter til profesjoner i samfunnet, som leger eller veterinærer hvor profesjonsmakt er vesentlig. Her gjelder egne regler og prosedyrer med egne organ til å påse etterlevelse. Den femte kategorien er *sosialt ansvar* som kan fortone seg gjennom interesseorganisasjoner.

Det forum som Riksrevisjonen utgjør innenfor disse kategoriene vil kunne kategoriseres som *administrativt ansvar*. Kontrollen er ikke karakterisert med juridisk makt, som ved legalt ansvar. Men ved at revisjonsaktiviteten er gjenstand for behandling i kontroll- og konstitusjonskomiteen kan en større betydning ilegges kontrollfunksjonen i Riksrevisjonen. I denne sammenheng vil *politisk ansvar* til en viss grad inngå.

Aktør

Å peke på hvem som er aktør i ett gitt ansvarsforhold kan ofte være problematisk. Som oftest vil det være mange ulike aktører som har bidratt til forskjellige deler i en prosess. Et slikt problem, hvor hvem som kan stilles til ansvar synes diffust, blir av Thompson (1980) beskrevet som *the problem of many hands*. Hvem kan da holdes ansvarlig? I møte med dette problemet skiller Bovens (2007) mellom fire ulike ansvarsstrategier for hvordan et forum kan overkommet dette problemet på. Disse strategiene viser til aktørens karakter. Den første kalles *organisasjonelt ansvar* hvor organisasjonen som helhet fremstår som aktøren eller den

¹² Bovens (2005, 2007) viser til at virksomheter i det offentlige kan stilles ansvarlige for ulike handlinger og til ulike *forum*, alt etter hvilke type forhold det gjelder. Slike forum kan ha ulike kriterier og sanksjonsmuligheter. Den ansvarlige står da overfor problemet; ansvarlig for hva, og ansvarlig til hvem? (Bovens, 2005:186).

ansvarlige. Den andre er *hierarkisk ansvar* og viser til organisasjonen som en pyramideformet struktur hvor ansvarsutkreving begynner på toppen. Slike aktører er typiske i offentlige virksomheter. Den tredje kategorien er *kollektivt ansvar* hvor alle i organisasjonen kan holdes ansvarlige. Den fjerde og siste typen som beskrives er *individuell ansvar* og sikter til at individet går foran organisasjonen og en hver medlem innad kan ansvarliggjøres (Bovens, 2007).

Ansvarlig for hva

Med bakgrunn i definisjonen skal aktøren gi informasjon om sine handlinger til forumet. I den forstand omhandler dette hvilke type forhold aktøren er ansvarlig for. Dette kan gjelde finansielle forhold, rent prosedyrerrettede undersøkelser, ytelsen og utfall av en handling eller andre typer forhold en aktørs arbeidsområde omfavner (Bovens, 2007). Handlingen som revideres vil i stor grad være situasjonsbetinget, men sett i forhold til forvaltningsrevisjonens oppgave er revisjon med bakgrunn i finansielle forhold en mindre vektlagt oppgave, da den inngår som en egen revisjonstype. Som oftest er sektorenes prestasjon, ytelse og etterlevelse av regler revisjonsområder som forvaltningsrevisjonen tar for seg.

Type ansvarsforhold, hvorfor ansvarlig

Mark Bovens (2007) vektlegger videre spørsmålet om hvorfor en aktør skal føle seg forpliktet til å ta ansvar. I denne sammenheng vises det til *horisontalt*, *vertikalt* og *diagonalt* ansvar. I den første formen karakteriseres forholdet som *horisontalt*. Det er ingen konkrete forpliktelser fra aktørens side overfor forumet. Ansvarliggjøring skjer frivillig. Formen kan knyttes til kategorien *sosialt ansvar*, hvor relasjonen mellom aktører ikke har konkrete ansvarslinjer men utgjør et gjensidig regulerende forhold. Hvis eksempelvis et departement og en frivillig organisasjon inngår i et samarbeid vil ikke denne relasjonen nødvendigvis ha formelle forpliktelser eller ansvarslinjer. *Vertikalt* ansvar viser, i motsetning til den horisontale typen, til et formelt maktforhold hvor aktøren er forpliktet til å rapportere og imøtekomme sanksjonene fra forumet. Et slikt forhold finnes i *politisk* og *legalt* ansvar. Et departements styring av underliggende etat kan her fungere som eksempel. Her vil styringsbrev, budsjetteringsbestemmelser og liknende fungere som styrende virkemidler fra ansvarliggjører til ansvarlig aktør. Den siste kategorien er *diagonalt* ansvar og må karakteriseres som en hybrid form av de to andre. Den er verken fullstendig vertikal eller horisontal i sin form, men er en mellomting. Aktøren kan være forpliktet til å respondere og inngå i ansvarsforholdet men ikke nødvendigvis påtvunget sanksjoner (Bovens, 2007). Vi kan karakterisere

Riksrevisjonen i henhold til et slik diagonalt forhold overfor sine revisjonsobjekt og i forhold til Stortinget. På den ene siden har den ingen formelle ansvarslinjer til den reviderte aktøren, men på den andre siden er den underlagt Stortinget. Her inngår vertikale linjer som gjør aktørene forpliktet til å informere og respondere på revisjonen.

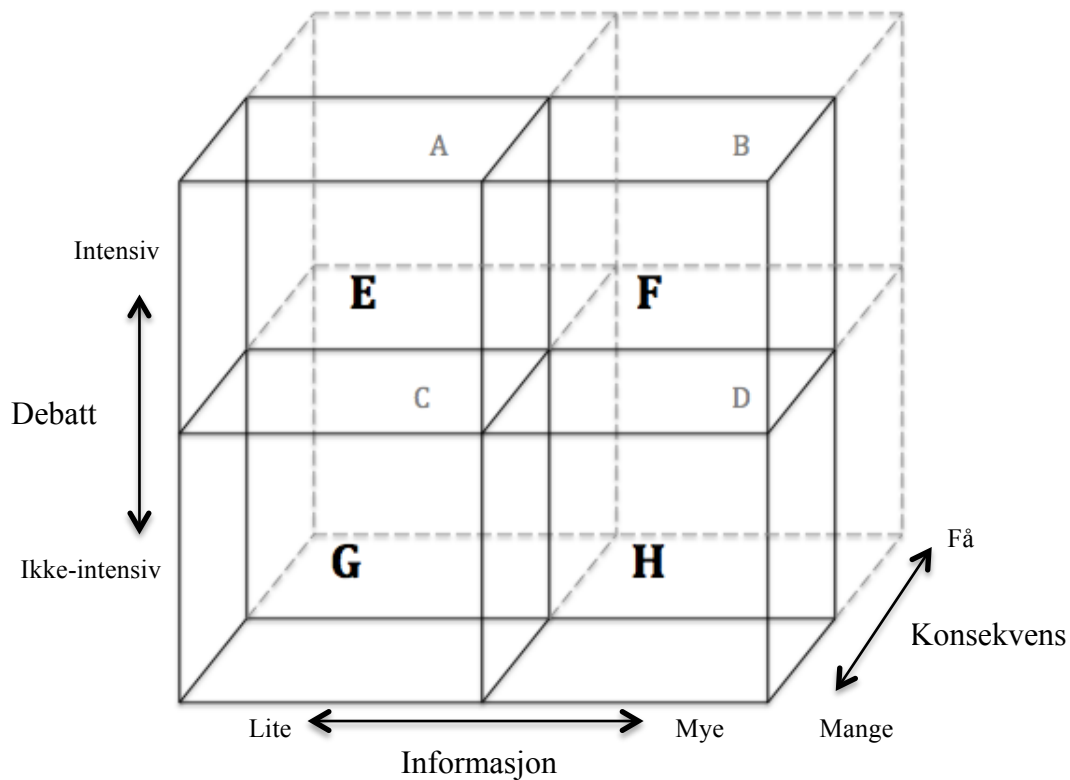
3.2 Mål av forholdenes styrke

For å tydelig beskrive de forhold som fremkommer vil det i studien benyttes en analysemodell med bakgrunn i ansvarsrelasjonene. Dette vil være hensiktsmessig for å vise til faser i de ansvarsforhold som skal beskrives. Ved å bruke Bovens (2007) definisjon av ansvar, vil det være enklere å vise til dette forhold og holde en kronologisk orden. Det vil også være til nytte for å gå dypere inn i tekstene og forbi formalitetene som ofte preger offentlige rapporter. Bovens (2007) definisjon, beror på en relasjon hvilket tilsier at det trengs minst to parter for å belyse ansvarsforholdet. Den som har ansvar er karakterisert som aktør, mens den som holder noen til ansvar er forum (Bovens, 2007). I denne sammenheng vil Riksrevisjonen samt kontroll- og konstitusjonskomiteen utgjøre forumet, mens de ulike departement med underliggende virksomhet er kategorisert som aktør. Den videre forståelsen av relasjonen er at den må ha en informasjons-, debatt- og konsekvensfase. Fasene vil være gjeldende for den videre inndelingen av de empiriske funn og gjennom analysen for å tydeliggjøre ansvarsforholdet i tillegg til å sikre en god og oversiktlig gjennomgang.

3.2.1 Ansvarskuben

Accountability cube (heretter ansvarskuben) er en modell introdusert og beskrevet av Bradma og Schillemans (2012). Modellen tar sikte på å overkomme det de mener er et av problemene rundt studier av ansvarsforhold. I følge dem evner ikke den omfattende litteraturen på området å konkret beskrive styrken i ansvarsforholdet. Ansvarskuben som skisseres, bidrar dermed til å utvide begrepets virkeområde samt forklaringskraft. Modellen, som i form fremstår som en kube, har til hensikt å oppklare dette problemet gjennom tre dimensjoner. Disse dimensjonen grunner i Bovens (2007) tre faser av ansvar som beskrevet over. Den måler dermed grad av informasjon, debatt og konsekvens. Styrkeforholdet måles etter om funnene i dimensjonene fremkommer i høy eller liten grad, altså to ulike utfall knyttet til hver dimensjon. Som vist i figur 3 er det totalt åtte ulike felt som kan beskrive styrkeforholdet.

Figur 3. Ansvarskuben



Kilde: Bradsma og Schillemans (2012)

Informasjonsdimensjonen, hvor informasjonsomfanget måles, utgjør den horisontale dimensjonen av kubens og spenner seg fra lite til mye. Den vertikale dimensjonen er diskusjonsfasen, og spenner fra intensivt til ikke-intensivt. Den siste dimensjonen, som omhandler konsekvensfasen, vises i kubens dybde og spenner fra få til mange konsekvenser. Slik Bradsma og Schillemans (2012) ansvarskube viser, kan det registreres åtte ulike forhold, som strekker seg fra A til H. Disse viser til graden av styrke. Hvis forholdet er av en sterk karakter, det vil si *mye* informasjon legges til grunn, hvor diskusjonen er *intensiv* og konsekvensene *mange*, vil dette forholdet inngå i kubens felt F. Er det i motsatt tilfelle *lite* informasjon, *ikke-intensiv* diskusjon samt *få* konsekvenser vil forholdet inngå i felt C i kubens. Feltet viser til lavest mulig styrke i ansvarsforholdet. Bruken av denne ansvarskuben vil være hjelpelig i beskrivelsen av forholdet i Riksrevisjonens forvaltningsrevisjoner innenfor de to sektorene og kan videre brukes som et rent sammenligningsverktøy mellom de to sektorene ved å knytte dette til Riksrevisjonens informasjonsgrunnlag, departementets svar og kontroll- og konstitusjonskomiteens sanksjoner.

3.3 Teoretiske perspektiv

Denne studien vil i analysedelen ta utgangspunkt i to forklarende perspektiv innen organisasjonsteorien, det *instrumentelle*- og det *institusjonelle perspektiv*. Disse representerer ulike måter å se virkeligheten på (Rones, 1997). Perspektivene kan antas å være et verktøy som fremhever det som studeres og måten vi ser det på. En kan tenke seg et perspektiv som et sett briller som er bestemmende for det vi ser på (Bukve, 1997:38). Perspektivene vil bestå av antagelser rundt fenomenene som beskrives. Ved å benytte flere perspektiv kan flere aspekter oppdages enn ved bruk av ett enkelt perspektiv. Det reduserer samtidig risikoen for å overse noe viktig (Hatch, 2001). Perspektivene vil altså være nyttige i den grad de gir to ulike innfallsvinkler for å beskrive de funn som fremkommer. Det instrumentelle perspektivet tar utgangspunkt i organisasjonen som redskap med en formell organisasjonsstruktur. Det institusjonelle perspektivet på sin side åpner for at innbyrdes verdier og normer preger organisasjonen (Christensen, m.fl. 2004). Jeg vil videre belyse de to perspektivene nærmere. Studiens analysemodell vil så beskrives, før forventningene til perspektivene og hypotesene introduseres.

3.3.1 Instrumentelt perspektiv

I det instrumentelle perspektivet blir fokuset rettet mot organisasjoner som redskap for å oppnå samfunnsrelevante mål. Dette kan forekomme gjennom formålsrasjonell handling som forutsetter at ønsket resultat oppnås gjennom kalkulasjon av konsekvenser og mål. Det kan også komme til uttrykk gjennom grunnlag i en mål-middel-tankegang som innvirker på organisasjonens handlemåte (Christensen m.fl. 2004). Ut i fra en mål-middel-forståelse består strukturen av posisjoner og regler som er med på å avgjøre organisasjonens handlemåte (Christensen m.fl. 2004:33). Logikken som ligger til grunn kalles *konsekvenslogikk* hvor konsekvenser vurderes som bakgrunn for handlinger. Organisasjoner kan også oppfatte forholdet mellom ønsket mål og virkelighet som et problem som må reduseres. I den forstand omhandler dette *formålsrasjonelle handlinger* (Christensen m.fl. 2004:35). Gjennomføring av formålsrasjonelle handlinger består av fire elementer; *Mål*: det en ønsker å oppnå, *Alternativer*: ulike muligheter, *Konsekvenser*: fremtidige konsekvenser og *Beslutningsregler*: hvordan valg skal tas (Christensen. m.fl. 2004:35). Ønsket mål nås gjennom analytisk tilnærming til valg og konsekvenser.

Et vanlig skille i det instrumentelle perspektivet er å se det i lys av en *hierarkisk variant* eller en *forhandlingsvariant*. Den hierarkiske varianten omhandler organisasjoner som enhetlig, hvor mål-middel-tanken hos organisasjonen eller ledelsen vektlegges. Perspektivet vektlegger handlinger etter ønsket resultat, som styrende innfallsvinkel. I forhandlingsvarianten oppfattes organisasjonen som en sammensetning av forskjellige enheter med delvis ulike interesser og mål. På bakgrunn av disse ulike interessene og posisjonene vil utfallet være preget av forhandlinger og kompromiss (Christensen m.fl., 2004:34).

Perspektivet har, i den vestlige organisasjonsforskningstradisjonen, hatt en dominerende posisjon gjennom 1900-tallet (Røvik 1992). Det finnes mange bidrag som har vært sentrale for forståelsen og utviklingen av perspektivet. Max Webers byråkratistudie fra 1924 er en av dem, hvor byråkratiet som organisasjonsform ble ansett å ha rasjonelt fortrinn i medlemmenes atferd (Egeberg, 1984). Men i motsetning til det *formålsrasjonalitet* innebærer, er det i liten grad reelt i møte med de faktiske forhold. I virkeligheten vil organisasjoner vanligvis ikke ha full oversikt rundt valg og konsekvenser. Dette var i følge Herbert Simon problemet med det instrumentelle perspektivet (Simon, 1976, Christensen m.fl. 2004). I det som kalles *begrenset rasjonalitet* forklares forholdet som utydelige og uoversiktlig. En organisasjon og dens medlemmer vil ikke ha full oversikt over informasjonen eller mulighet til å sette seg inn i alle valg, og kan dermed ikke karakteriseres som fullt ut rasjonelle (Strand, 2007).

Ifølge det instrumentelle perspektivet er strukturen avgjørende. I tilfeller hvor endringer forekommer kan dette være uttrykk for et organisatorisk grep hvor ledelsen gjennom rasjonell kalkulasjon og beslutning bevisst ønsker å oppnå nye mål. Endringer har bakgrunn i bevisste valg og er planlagte og styrte, hvor aktøren har oversikt og innsikt (March og Olsen, 1983). Endringer som reformer eller omstillinger i organisasjonen, slik sykehus- og Nav-reformen er eksempler på, sees i dette perspektivet på som en valgt og styrt prosess. I den sammenheng er endringene også klart manifestert i organisasjonen. I den offentlige sektoren er handlingsmønster og beslutninger knyttet til formelle roller og forpliktelser tilknyttet hierarkiske ansvarslinjer. Departementene har en viss forpliktelse overfor regjeringen mens etatene har forpliktelser gjennom styringsinstrukser fra departement. De to sektorene sykehus og Nav, er begge underlagt departement som formelt står ansvarlige for den politikk som iverksettes og utøves nedover i nivåene. Riksrevisjonen har på samme måte et hierarkisk forhold til Stortinget, da den rapporterer til kontroll- og konstitusjonskomiteen. Gjennom en klar målsetning blir rammene for handling lagt nedover i organisasjonsstrukturen.

3.3.2 Institusjonelt perspektiv

Det institusjonelle perspektivet fokuserer på den uformelle kulturen i organisasjonen i motsetning til den instrumentelle varianten som vektlegger de formelle normer. Perspektivet kan sies å omhandler organisasjonens selvoppfattelse. Her vektlegges det i mye større grad et fokus på uformelle normer og verdier som påvirkende overfor beslutningstaking. I følge Selznick (1957) vektlegger det institusjonelle perspektivet organisasjonen som mål i seg selv med egenverdi (Selznick, 1957). Normer, verdier og identitet utvikles gradvis og innvirker på aktørenes handling. Handlingslogikken blir kalt for *passende logikk* hvor organisasjoner ikke nødvendigvis handler etter rasjonelle avveiiinger og prinsipper, men på bakgrunn av det som ansees som passende (Christensen og Læg Reid, 2004:54). De uformelle normene og verdiene som utvikles i en organisasjon får institusjonelle trekk og omtales dermed som en institusjon. Den institusjonelle formen har betydning for hvordan dens medlemmer handler (March og Olsen, 1989). Den sees ikke kun som et redskap for å oppnå gitte mål, men en organisasjon med en egenverdi som er utslagsgivende for dens adferd. I henhold til dette perspektivet er en organisasjon mer kompleks og mindre fleksibel og tilpasningsdyktig overfor endringer (Christensen m.fl. 2004).

Et moment innen dette perspektivet er at tidligere valg preger hvordan aktørene handler og tar sine fremtidige valg (Krasner, 1988). Organisasjonen følger ulike typer regler som har blitt innført i en tidligere prosess og som igjen legger føringer for den videre utviklingen. Dette kalles *sti-avhengighet* og viser til at institusjonens struktur og historie har betydning for dens kollektive handling. Internaliserte verdier og normer gjør den enkelte medlems valg lettere med tanke på riktig atferd (Christensen m.fl. 2004). Disse grunnleggende kollektive ”reglene” vil være førende for dens handling. Sti-avhengigheten øker organisasjonens stabilitet eller robusthet så vel som forutsigbarhet, hvor tidligere handlingsmønstre gjentas og synes ”frosset” fast i strukturen. Synet på endringer i dette perspektivet er små og trinnvise med bakgrunn i mer kjente endringsmønstre (Roness, 1997, Glückstad, 2006). Endringer kan bli møtt med motstand i organisasjonen da dette kan bli sett på som truende overfor etablerte normer og verdier. De institusjonelle trekkene gir økt forutsigbarhet og mindre usikkerhet for organisasjonens ansatte og omgivelsene (March og Olsen, 1989, Christensen og Læg Reid 2002).

I den offentlige konteksten kan de institusjonelle organisasjonene utvikle en egen kultur over tid. Kulturen preger forhold som utspilles, og kan være forhold mellom departement, Storting og utøvende eller forvaltningen (Christensen og Lægroid, 2002).

Virusmetaforen

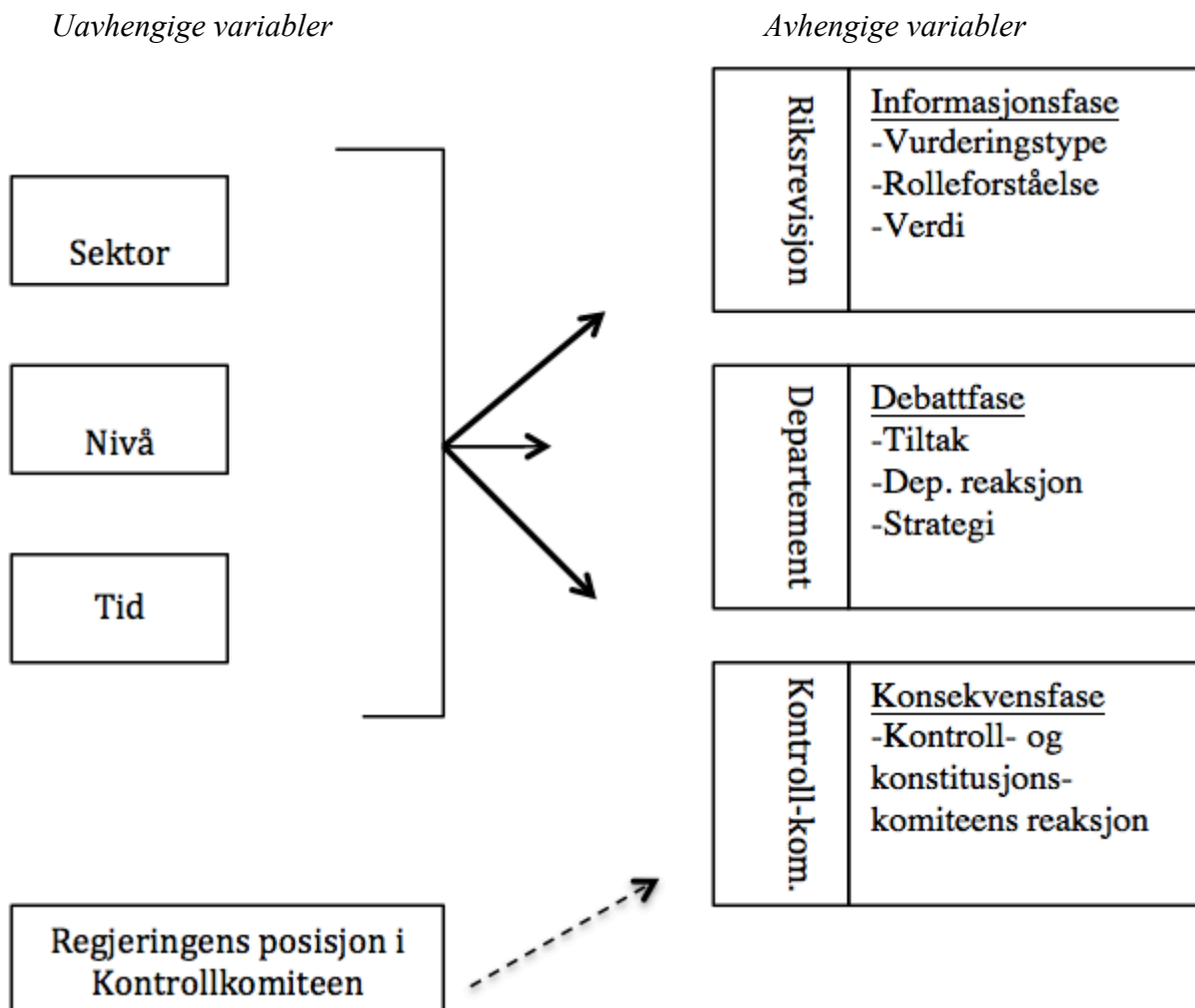
Gjennom det Røvik (2007) kaller *virusteori* blir nye ideer vektlagt med tanke på hvordan de adopteres og spres i organisasjoner. Her er hovedvekten på hva ideer kan gjøre med organisasjonen og hvordan disse håndteres. Virusbegrepet brukes som metafor for nye ideer som kommer til uttrykk i organisasjonen (Christensen m.fl. 2004). Den sikter til at organisasjoner kan "smittes" på samme måte som mennesker. Smitten skjer gjennom en smittebærer og kan dermed ta form i organisasjonen. Som ved et virus kan slike ideer ta form av smittsomhet, immunitet, replikasjon, inkubasjon, mutasjon eller dvale (Røvik, 2007). Inkubasjon som her vil bli vektlagt, omhandler virus som noe som kan ligge latent over tid før det bryter ut. Slik kan en da også forstå en idé relativt lange utvikling, fra "smitten" til den gir utslag. Viruset trenger tid å utvikles over tid og kan tenkes som en modningsprosess i organisasjonen.

3.4 Analysemodellen

I studien er analysemodellen basert på de avhengige og uavhengige variablene. Analysemodellen er avgjørende for hvilken informasjon og hvilke funn som fremkommer.

Som vist i figur 4 under, består de uavhengige variablene av *sektor*, *forvaltningsnivå* og *tid*. Disse blir sett i sammenheng med de avhengige variablene (i informasjonsfasen) *vurderingstype*, *rolleforståelse*, *verdi*, (i debattfasen) *tiltak*, *reaksjon*, *strategi* og (i konsekvensfasen) *Kontroll- og konstitusjonskomiteens reaksjon*. Ut i fra dette vil dataene bli ordnet etter frekvenser og krysstabeller for å måle utfall og sammenligne variablene. Det vil også presenteres tekst for å underbygge funnene. I tillegg til de uavhengige variablene som er listet, blir det sett på *regjeringens posisjon i kontroll- og konstitusjonskomiteen*. Denne variabelen vil kun sees i sammenheng med konsekvensfasen og komiteens reaksjoner. Dimensjonen tar for seg andre typer forhold rundt Stortingets behandling av forvaltningsrevisjonen som ansees som vesentlig for en bredere forståelse. Dette fremkommer mer eller mindre uavhengig av variablene sektor, forvaltningsnivå og tid, og de andre variablene tilknyttet ansvarsfasene, da dette ikke har noen direkte sammenheng.

Figur 4. Analysemodellen.



3.4.1 Definisjon av variablene fra faglitteraturen

Av de avhengige variablene er flere knyttet til definerte begrep i litteraturen. Bruken av disse begrepene plasserer studien innenfor ansvars- og *performance audit* feltet. I metodekapittelet blir alle variablene nærmere beskrevet opp mot registreringsskjemaet, men i denne delen vil jeg likevel beskrive den teoretiske bakgrunnen i faglitteraturen for variablene *vurderingstype*, *rolleforståelse*, *verdi* og *strategi*. De vil her bli operasjonalisert med tanke på den norske konteksten.

Vurderingstype

I INTOSAIs retningslinjer defineres forvaltningsrevisjon å omhandle økonomi, effektivitet og resultat (INTOSAI, 2004). Med bakgrunn i denne definisjonen skisserer Pollitt m.fl. (1999), i sin studie om forvaltningsrevisjon innenfor fem ulike land, tre dimensjoner for å beskrive hva og hvem som revideres. Disse omhandler: 1) Forvaltningsrevisjonens fokus på én organisasjon eller på et program, funksjon eller ett sett av aktiviteter i en eller flere organisasjoner. 2) Fokus på resultat i organisasjonen eller fokus på styring og kontroll av disse aktiviteter. 3) Om revisjonen er en pågående aktivitet, et prosjekt eller permanent aktivitet hos den reviderte (Pollitt m.fl. 1999). Ut i fra disse dimensjonene vektlegges områder rundt revisjonen så vel som revisjonsobjektet. Dubnick (2005) vektlegger to dimensjoner for hva forvaltningsrevisjon ser på; kvaliteten av handling og kvaliteten av handlingens resultat. Dette kan i følge ham omhandle *kompetanse, produktivitet, produksjon og resultat* (Dubnick, 2005:391-394). I tillegg til disse forholdene går Graham-Hagas (2006) studie av Riksrevisjonen inn som viktig grunnlag i sammenheng med studiens vektlegging av den norske konteksten.

Rolleforståelse

I studien til Pollitt m.fl. (1999), blir revisorens rolleforståelse kategorisert. Bakgrunnen for en slik kategorisering er forståelsen av at rapportene må gå ut fra ett sett av etablerte ideer. Ideene det siktes til omhandler revisorenes egen identitet som forvaltningsrevisor og de oppgaver som gjennomføres i hver enkelt revisjon (Pollitt m.fl. 1999). Forfatterne knytter fire ulike rolleforståelser til revisjonsarbeidet; *Judge (dommer)*, *public accountant (finansiell revisor)*, *researcher (forsker)* og *management consultant (konsulent)* (Pollitt m.fl. 1999). I tillegg til disse fire rolleforståelsene vil det i denne studien også vektlegges en ekstra rolle. Reichborn-Kjennerud (2012) introduserer en femte rolleforståelse, *management accountant*. Denne rollen reviderer virksomhetene med sikte på etterfølgelse i henhold til standarder for mål- og resultatstyring. I følge Reichborn-Kjenneruds (2012) artikkel er de fire rollene Pollitt m.fl (1999) kategoriserer ikke tilstrekkelig dekkende for forvaltningsrevisjons praksisen. Ved dra nytte av både Pollitt m.fl. (1999) sine ulike rolleforståelses samt Reichborn-Kjennerud sin tilleggskategori blir oppgaven i større grad myntet på å beskrive dagens forvaltningsrevisjon.

Verdi

Alford og Friedland (1991) identifiserte ulike institusjonell logikk. De institusjonelle logikkbegrepene har vært myntet på analytiske tilnærminger for å vise til gjeldende logikker innen ulike institusjoner. Flere forfattere har beskrevet og dratt begrepet inn i ulike kontekster. Blant dem er Thornton (2004) som har videreutviklet begrepet til å omfatte flere institusjoner. De ulike typene av institusjonell logikk som blir beskrevet viser også til et ulikt verdigrunnlag som de ulike logikkene tar utgangspunkt i. Verdier omhandler i den forstand de bakenforliggende holdningene. De går ut på hvilke typer normer og verdier som passer best for ulike handlinger (Christensen m.fl. 2004). I henhold til ansvars litteraturen knytter Romzeck (2000) ulike typer verdier opp til ansvarets forskjellige relasjonstyper (Romzeck, 2000 og Jantz, 2011). I Reichborn-Kjennerud (2012) sin artikkel om Riksrevisjonens argumenter og underliggende agenda i møte med reviderte, knyttes de ulike verdiene opp mot revisjonsarbeidet. Fire verdier registreres på bakgrunn av rapportene med utgangspunkt i den institusjonelle logikkforståelsen: 1) *Rettstatsverdier* trekkes fra Webers tanke om det profesjonelle byråkratiet hvor verdiene om likhet, rettferdighet og habilitet står sentralt. Disse holdningene opptrer innenfor lov-rammene (legalitet). 2) *NPM-verdier* knyttes til effektivitet og mål av resultat i det offentlige. 3) *Profesjonsverdier* viser til fagfellenormer hvor profesjonen representerer gitte kunnskapsområder. 4) *demokratiske verdier* knyttes til velgerinteresser. Denne går i retning av mer ideologisk og politiske verdier.

Strategi

Dette begrepet inngår som en viktig dimensjon i debattfasen hvor informasjon om ulike strategier departementene kan ta i møte med Riksrevisjonens kritikk. Begrepet tar utgangspunkt i Christine Olivers (1991) artikkel *strategic responses to institutional processes*, og kategoriserer de ulike tilnærmingene en aktør eller organisasjon kan innta overfor press utenfra. Oliver hevder at organisasjoner og dens ledelse ikke bare responderer på press ved å godta den, men at det finnes flere typer strategier som kan nyttes (Oliver, 1991, Scott, 2004). De fem strategiene som skisserer i teksten er *Acquiescence* (Samtykke), *Compromise* (Kompromiss), *Avoidance* (Unngå), *Defy* (Motsette) og *Manipulation* (Manipulere) (Oliver, 1991). Strategibegrepet har i min studie blitt operasjonalisert til å passe den norske konteksten. Her kategoriseres ulike strategier som departementet kan innta på bakgrunn av forvaltningsrevisjonene.

3.5 Forventninger til perspektivene og hypoteseutforming

På bakgrunn av perspektivene og analysemodellen vil jeg her vektlegge ulike forventninger til de to perspektivene. Det vil også skisseres forventninger i form av hypoteser.

3.5.1 Forventninger til det instrumentelle perspektivet

I det instrumentelle perspektivet er det en forventning om at aktørene handler som følge av organisasjonsstrukturen. Mål-middelvurderinger i organisasjonen virker inn på handlemåten. I tilknytning til debatt- og konsekvensfasen i ansvarsforholdet vil det her bli knyttet en forventning i form av en hypotese.

H1: Tilknytningsform er viktig for hvordan ansvarsrelasjonene fremstår i debatt- og konsekvensfasen.

I følge perspektivet knyttes det forventninger til at utformingen av strukturen er viktig for ansvarsforholdene som fremkommer. Organisasjonene sees på som rasjonelle enheter som handler etter de alternativ som best kan realisere målene. Endringer som inntreffer er resultat av styrte valg (March og Olsen, 1983). Reformene som Nav- og sykehussektoren gjennomgikk er planlagte og styrte prosesser. Tilsvarende vil oppfattelsen av disse endring skje raskt, fordi dette gjerne forbindes med en forventning av at organisasjonen utvikles i en mer positiv retning (Brunsson og Olsen 1997, Glückstad, 2006). Reformene har da videre innvirkning på endring i ansvarsrelasjoner.

I debattfasen forventes det at departementene handler på en formålsrasjonell måte, eller med begrenset rasjonalitet. De er underlagt politisk styring fra regjering og ansvar fra Stortinget. Den organisatoriske utformingen antas å være gjeldende for departementets syn på hvor Riksrevisjonens ligger kritikken og hvordan handlemåten, i møte med dette, skal være. Det knyttes forventninger til begge sektorene om å respondere etter hvordan forvaltningsrevisjonen reviderer sektorene. Ut i fra de organisatoriske forskjellene vil det vektlegges forskjellig tilnærming med basis i dette perspektivet. Sykehussektoren forventes å vektlegge andre typer tiltak, reaksjoner og strategier enn Nav-sektoren. Sektorenes struktur legger grunnlag for visse typer handlinger, som anses som optimale. Det samme vil være gjeldende for forvaltningsnivåene. Over tid forventes det at endringene er synlige og større, i sammenheng med organisasjonene som endringsvillige.

I konsekvensfasen kan vi ut fra en demokratisk- og konstitusjonell synsvinkel forvente et sterkt ønske om ansvarliggjøring av ministre og regjering på bakgrunn av Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon. Dette fordi Stortinget som kontrollinstans og ansvarliggjører har en direkte ansvarslinje til regjeringen. Samtidig vil Stortingets opposisjonspolitikere, som i sin kraft som dette, ha et ønske om å kritisere og ansvarliggjøre regjeringen. Politiske motsetninger og opposisjonspartiernes ønske om en viss innflytelse på regjeringen kan være bakenforliggende grunner. I tillegg kan kontrollfunksjonen sees på som et effektivt talerør for opposisjonspolitikere for sine synspunkter.

Ansvarliggjøring eller reaksjoner hvor kritikk rettes mot departementet kan tenkes å være mest gjeldende hvor statsråden og departementet har klarere hierarkiske linjer ned i forvaltningsorganene. Det heter seg at Stortinget kjenner bare statsråden, hvilket kan gi forventninger om at sykehussektoren, organisert i helseforetak som egne rettssubjekt, er mindre vektlagt kritikk enn hva tilfellet er for Nav-sektoren. Gjennom et instrumentelt perspektiv hvor organisasjonen opptrer som helhet med klare mål om ansvarliggjøring forventes det at kontroll- og konstitusjonskomiteen vektlegger de to sektorene ulikt i henhold til komitebemerkninger og ønsker å stille departementets ministre til ansvar hvor det er størst grunnlag for det. I følge dette perspektivet vil altså reaksjonene vektlegges ulikt over de to sektorene. Det kan også forventes at forvaltningsrevisjon om forhold på det sentrale nivået vil ha større betydning for komiteens ansvarsreaksjoner. Samtidig vil det her også forventes en større endring over tid, hvor reaksjonsmønsteret endres i takt med de organisatoriske endringene.

3.5.2 Forventninger til det institusjonelle perspektivet

Med utgangspunkt i dette perspektivet forventes organisasjonen å ha institusjonelle trekk. Uformelle normer, verdier og den generelle kulturen setter sitt preg på hvordan ansvarsforholdet fremstår. Her vil en hypotese om informasjonsfasen i ansvarsforholdet fremgå.

H2: De kulturelle forhold i Riksrevisjonene er viktig for hvordan ansvarsrelasjonen fremstår i informasjonsfasen.

I informasjonsfasen forventes det at Riksrevisjonen er mer robust ved endringer. Det forventes lite endringer i informasjonsaktiviteten mellom sektor, over tid og mellom nivå.

Riksrevisjonen har en lang og viktig historie. Etablert i 1816, utgjør den Stortingets eldste kontrollorgan. Jeg forventer, i tilknytning til dette perspektivet, at Riksrevisjonens historie og indre kultur er viktig for hvordan ansvarsrelasjonen fremstår i denne fasen. Riksrevisjonens tradisjon anses som viktig for utvikling av institusjonelle trekk (Glückstad, 2006). I henhold til perspektivets forutsetninger vil jeg her forvente at Riksrevisjonens har interne normer og verdier som har blitt utviklet over tid og som vil være utslagsgivende i hvordan utførelsen av revisjonen i de to sektorene tar form. De sektorielle forskjellene samt ulikheter i forvaltningsnivået vil ha mindre betydning for hvordan forvaltningsrevisjonen fremstår. Det forventes at den indre kulturen gjennom sti-avhengighet har gjort at den fremstår mer motstandsdyktig overfor endringer og reformer i sentralforvaltningen. Reformene som har preget de reviderte sektorene og gjort strukturen ulik dem i mellom vil nødvendigvis ikke endre Riksrevisjonens oppfatning og utføring av forvaltningsrevisjon på området. Endringer over tid forventes å være små og skrittvis. I følge Røviks (2007) virusmetafor kan vi forstå dette ved at reformendringsideene har en lang *inkubasjonstid*. Dette innebærer at reformene, eller ideene om disse forholdene i sektorene, trenger tid på å modnes i Riksrevisjonen. Riksrevisjonen vil sees på som mer robust i møte med endringer, da disse kan ansees som truende for den indre tradisjon og kultur. Endringer går senere og vil bli mer tydelig over tid.

Det forventes med andre ord at ansvarsforholdet i informasjonsfasen vil være mindre preget av de strukturelle forskjellene i sektorene. Riksrevisjonen vil undersøke sine revisjonsobjekt på lik linje uavhengig av strukturelle endringer. Det vil dessuten forventes små endringer over tid, som følge av reformideenes inkubasjonstid i Riksrevisjonen.

3.6 Oppsummering

I dette kapitlet har studiens teoretiske grunnlag blitt fremstilt. Ansvarsbegrepet som er sentralt i studien har blitt redegjort for og operasjonalisert. Hensikten med dette er å følge Bovens (2007) definisjon av ansvarsforhold som understreker forholdets faser som et viktig anliggende. Det har også blitt vist til ansvarskuben som har til hensikt å måle ansvarsforholdenes styrke. Kuben vil bidra til å beskrive forholdene som fremkommer, men kan også dras nytte av i analysedelen i studien. Analysemodellen består av avhengige og

uavhengige variabler. Videre har det blitt redegjort for to forklarende perspektiv. Det *instrumentelle* og det *institusjonelle* perspektivet har til hensikt å forklare de funn som fremkommer. I tilknytning til perspektivene har det blitt lagt vekt på to hypoteser med ulik forklaringskraft for funnene. Disse er antakelser og vil bli testet i oppgavens analysedel.

4. METODE

Metode er viktig for å sikre et forsvarlig og faglig fundament for undersøkelsen, og for å sikre at svar på problemstillingen blir gyldig og pålitelig (Grønmo, 2004). Undersøkelsens tema og problemstilling må ligge til grunn i valg av metode. I følge Peter Bogason (2007) er det flere fordeler ved å vise til valg av metode i arbeidet med vitenskapelige studier. I tillegg til å bevisstgjøre seg selv om fremgangsmåten kan en også gjennom en bredere diskusjon oppnå større grad av etterprøvbarehet for andre forskere. Å tydelig kommunisere metodevalget vil langt på vei hjelpe leseren til å forstå hvilket grunnlag forskeren har for å komme frem til resultatene.

I dette kapittelet presenterer jeg den metodiske tilnærmingen til studiet om Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av sektorene sykehus og Nav. Kapittelet begynner med å drøfte det metodiske valget. Videre viser jeg til fremgangsmåten, hva som ligger bak de innsamlede dataene, og hvordan registreringsarbeidet har blitt gjennomført. Til slutt vil det bli redegjort for studiens reliabilitet og validitet.

4.1 Valg av metode

Metodevalget skal utgå fra forskningsspørsmålet og belyse det så godt som mulig. I arbeid med forskning vil man bli stilt overfor valg om metodiske tilnærminger hvor en selv må avgjøre hvilken tilnærming som gir det beste svaret på forskningsspørsmålet. I denne undersøkelsen vil jeg gjennomføre en casestudie som metode. Her følger en beskrivelse og forklaring av den valgte metoden for denne oppgaven.

Casestudie som forskningstilnærming er utbredt innen mange fagområder, men er samtidig forstått ulikt med tanke på hvordan den kan gjennomføres (Andersen, 1997). I følge Thagaard (2003) handler det om å studere mye informasjon om få enheter. Dette støttes av blant annet Grønmo (2004) som peker på at formålet er å utvikle en enhetlig forståelse av en eller flere analyseenheter. Casestudie kan forstås som en dyptgående og detaljert metodisk tilnærming som i mange tilfeller benytter kvalitative forskningsstrategier. En stadig mer utbredt variant av casestudier er metodetriangulering som utnytter fordelene av både kvalitative og kvantitative tilnærminger. Robert K. Yin (2009) peker på dette, og viser til ulike variasjoner av tilnærminger innen case-studiet. ”*Some case study research goes beyond being a type of*

qualitative research, by using a mix of quantitative and qualitative evidence” (Yin, 2009:19). Dette er en tankegang som King, Keohane og Verba (1994) også vektlegger. De argumenterer for viktigheten av å inkludere og dra nytte av begge de to tilnærmingene, heller enn å belage studier på bare en av dem (King, Keohane og Verba, 1994). Jeg vil følge denne tankegangen i min oppgave ved å kombinere kvalitative og kvantitative teknikker. Å dra nytte av begge de to teknikkene i min casestudie mener jeg er den metoden som er best egnet til å svare på min problemstilling.

4.2 Forskningsstrategi

Oppgaven skal beskrive og forklare de ansvarsrelasjoner som fremkommer i Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av Arbeids- og velferdsetaten (NAV) og helsesektoren. For å få et bredt og dyptgående informasjonsgrunnlag vil jeg vektlegge en kvalitativ forskningsstrategi. Dette vil gjøres gjennom dokumentanalyse av forvaltningsrevisjonene og stortingsinnstillingene. I tillegg til en kvalitativ tilnærming til dokumentene ønsker jeg også å kombinere en strategi hvor kvantitative data kan registreres. På denne måten kan jeg enkelt vise til de forhold som utspilles. Jeg kan da se systematisk på forskjeller og samtidig underbygge funnene med tilhørende tekst og sitater for å bedre knytte de kvantitative data opp til de funn som fremkommer.

4.3 Valg av analyseenheter

”Only by knowing the process by which the data were generated will we be able to produce valid descriptive or causal inferences.” (King, Keohane og Verba, 1994:23).

Valget av Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon med henblikk på ansvarsforhold som studieområde er gjort med bakgrunn i revisjonstypens karakter. Den er i større grad knyttet til skjønnsmessige vurderinger enn hva den tradisjonelle finansielle revisjonen er. Forvaltningsrevisjon har blitt hevdet å være politisk, og inngår som del av Stortingets utvidede styrke innen kontroll- og ansvarsmekanismer. De to sektorene, sykehus og Nav, er begge tunge sektorer i velferds-Norge. De utgjør en betydelig andel av statsbudsjettet og påvirker store deler av befolkningen (finansdepartementet, 2012). Begge sektorene som er valgt, gjennomgikk på 2000-tallet en større og omfattende reform som gjør dem interessante å studere. Dette vil da også fungere som avgrensning av studien i tid. Sykehusreformen trådte i

kraft i 2002 mens Nav-reformen ble implementert i 2006. Studiens tidsperspektiv er fra 2000-2012. Avgrensingen rommer både tiden før og etter at reformene ble implementert, hvilket gir grunnlag for sammenligning. Samtidig er tidsperspektivet ikke for stort. Det gir et datagrunnlag, som er både overkommelig og tilstrekkelig for å besvare problemstillingen.

4.4 Datagrunnlag

”Ethvert grunnlag for informasjon om samfunnsmessige forhold kan betraktes som en kilde” (Grønmo, 2004:side). Til tross for at det kan genereres store kvanta av gode kilder er det nødvendig med en konkret tilnærming og drøfting av utvalget av kilder. Dette for å oppnå god informasjon og data som kan belyse problemstillingen tilstrekkelig. En må da forvente en viss kvalitet over disse kildene. Gjennom en kritisk vurdering av kildene med bakgrunn i tilgjengelighet, relevans, autentisitet og troverdighet vil utvalget og henspeiling av problemstillingen stå sterkere rustet (Grønmo, 2004). Problemstillingen i denne studien peker i stor grad på hvilke type kilder det er hensiktsmessig å bruke. Forvaltningsrevisjonen som Riksrevisjonen publiserer og overleverer Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite fungerer som hovedkilden i studien. Dette er en tilstrekkelig kilde for å belyse og trekke ut informasjon om problemstillingen. I tillegg til forvaltningsrevisjonsrapportene er også kontroll- og konstitusjonskomiteen sine innstillinger til Stortinget gjennomgått for å innlemme Stortinget. Komiteens innstillinger gir en ekstra dimensjon ettersom dette vil gi en oversikt over konsekvensene av forvaltningsrevisjonen. Dokumentene som har blitt brukt er offentlige dokumenter og er lett tilgjengelig gjennom databaser hos Riksrevisjonen og Stortingets internettsider.

4.5 Dokumentanalyse

I dokumentanalysen bearbeides innholdet i dokumentene systematisk for å samle inn relevant informasjon. En kan skille mellom kvalitativ og kvantitativ innholdsanalyse. I kvalitativ innholdsanalyse er tilnærmingen til tekstene eller dokumentene preget av en strukturert og nøysom gjennomgang. Ved denne tilnærmingen er hensikten å kategorisere det innhold som er relevant for problemstillingen. Datainnsamlingen foregår ofte parallelt med analysen (Grønmo, 2004). Kvantitative tekstanalyser er knyttet til systematisk koding hvor tekstelementer innordnes i variabler. Metoden kan være nyttig på områder som har vært mindre belyst tidligere. På denne måten gis ett større overblikk over fenomenet.

Kombinasjonen med kvalitativ tilnærming sikrer også en oversikt og nærgående kunnskap om forvaltningsrevisjonen og ansvarsrelasjonene.

Gjennom avgrensning av tema og ved søk i Riksrevisjonens og Stortingets databaser, fikk jeg oversikt over omfanget og mulighet til å forberede et detaljert registreringsskjema. Dokumentene som har vært gjenstand for registrering er offentlige og tilgjengelige. De utgjør alle rapportene på sektorområdene innenfor forvaltningsrevisjonen i den aktuelle tidsperioden. I tabellene under, fremstilles forvaltningsrevisjonene som danner grunnlaget for studien.

Tabell 1. Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon i Nav-sektoren

Nummer	Rapportnavn
3:5 (2000-2001)	Riksrevisjonens undersøkelse om tildeling og utmåling av hjelpestønad til barn og unge under 18 år
3:3 (2001-2002)	Riksrevisjonens undersøkelse om uførepensjon og yrkesrettet attføring
3:2 (2005-2006)	Riksrevisjonens undersøkelse om realisering av nytteeffekter fra IT-prosjekter i trygdeetaten
3:5 (2006-2007)	Riksrevisjonens undersøkelse av styring og resultatoppnåelse i Arbeids- og velferdsetaten sett i forhold til prioriterte arbeidsgrupper
3:6 (2006-2007)	Riksrevisjonens undersøkelse av Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av bilstønadordningen
3:15 (2008-2009)	Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs innsats for et inkluderende arbeidsliv gjennom arbeidslivssentre og tilretteleggingstilskuddet
3:5 (2010-2011)	Riksrevisjonens undersøkelse av arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykemeldte
3:10 (2011-2012)	Riksrevisjonens undersøkelse om effektiv ressursutnyttelse i NAV
3:16 (2011-2012)	Riksrevisjonens undersøkelse av partnerskapet mellom staten og kommunen i NAV

Tabell 2. Riksrevisjonens forvaltningsrevisjoner i sykehussektoren

Nummer	Rapportnavn
3:6 (2001-2002)	Riksrevisjonens undersøkelse av innsatsstyrt finansiering i somatiske sykehus
3:5 (2002-2003)	Riksrevisjonens undersøkelse av psykisk helsevern – opptrappingsplanen 1999-2006
3:4 (2004-2005)	Riksrevisjonens undersøkelse av utnyttelse av operasjonskapasiteten i sykehus
3:3 (2005-2006)	Riksrevisjonens undersøkelse av tjenester fra laboratorie- og røntgenvirksomheter
3:6 (2005-2006)	Riksrevisjonens undersøkelse av medisinsk-teknisk utstyr i sykehus
3:7 (2005-2006)	Riksrevisjonens undersøkelse av kodekvaliteten ved helseforetakene
3:9 (2005-2006)	Riksrevisjonens undersøkelse av akuttmedisinsk beredskap i spesialhelsetjenesten
3:7 (2006-2007)	Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til barn og unge med psykiske problemer
3:7 (2007-2008)	Riksrevisjonens undersøkelse om IKT i sykehus og elektronisk samhandling i helsetjenesten
3:5 (2008-2009)	Riksrevisjonens undersøkelse av spesialisthelsetjenestens tilbud til voksne med psykiske problemer
3:12 (2008-2009)	Riksrevisjonens undersøkelse av Helse Midt-Norge RHF's gjennomføring av anskaffelsesprosessen og oppfølging av kontraktene om levering av ambulansetjenester
3:3 (2009-2010)	Riksrevisjonens undersøkelse av økonomistyring i helseforetakene
3:11 (2010-2011)	Riksrevisjonens undersøkelse av eiendomsforvaltningen i helseforetakene
3:3 (2011-2012)	Riksrevisjonens undersøkelse av ordningen med rett til fritt sykehusvalg
3:11 (2011-2012)	Riksrevisjonens undersøkelse om rehabilitering innen helsetjenesten

I studiens tidsperiode er det totalt 9 forvaltningsrevisjoner som omhandler Nav-sektoren, mens det i sykehussektoren er 15 rapporter. Til sammen er det 24 forvaltningsrevisjoner som

inngår i studien. Alle rapportene har blitt behandlet i kontroll- og konstitusjonskomiteen, hvilket gjør at det også tas utgangspunkt i 24 stortingsinnstillinger¹³.

4.6 Utvalg av data

Datautvalget er en viktig prosess i forskningsprosjektet og vil være sentral med tanke på hvordan informasjon fremkommer. De data som vektlegges skal belyse problemstillingen og er derfor et viktig område å drøfte (Grønmo, 2004). Ved siden av å belyse studiets problemstilling er det viktig at de data som vektlegges er av en viss kvalitet. Sigmund Grønmo vektlegger fire ulike kildekriterier i boken samfunnsvitenskapelige metoder (2004). Disse er; tilgjengelighet, relevans, autenticitet og troverdighet. Jeg vil her på bakgrunn av Grønmos fire kildekriterier diskutere i hvilken grad studiets kilder kan karakteriseres som tilstrekkelige gode.

Grønmos (2004) første kriterium er *tilgjengelighet*. De dokumenter som studiet vektlegger er offentlige og tilgjengelige. Offentlige dokumenter er i stor grad underlagt offentlighetsloven hvor offentlig myndighet er pålagt å sikre allmenn tilgang til dokumenter (Christensen m.fl. 2010). Jamfør Riksrevisjonsloven §18, kan enhver gjøre seg kjent med det offentlige innhold av dokumentene. Allmenn krav til innsyn inntreffer når en sak er overlevert Stortinget. Men i noen tilfeller kan saker være unntatt offentlighet (Offentlighetsloven, 2006). Innsyn tilrettelegges av Riksrevisjonens nettside hvor søk på dokumenter kan gjennomføres. Dette sikrer tilgjengeligheten til dataene og gjør at alle som vil kan få tilgang til Riksrevisjonens publikasjoner. Det neste kriteriet for kildenes kvalitet er *relevans*. Dette handler om hvor treffende kildene er til den aktuelle problemstillingen (Grønmo, 2004). I søk på Riksrevisjonens database kan en avgrense søk og få tilgang til kun de ønskede dokumentene. Å kunne avgrense søket i tid og på sektor gjør det enkelt å spesifisere kildene på bakgrunn av problemstillingen. Videre handler *autenticitet* om i hvilken grad kildene er ekte (ibid). De valgte kildene er vanskelig å betvile da de er regulert etter offentlighetsloven og produsert samt tilgjengeliggjort gjennom offentlig institusjon. Dette sees ikke på som et problem i dette studiet. Det siste kriteriet er *troverdighet*. Dette peker på om den informasjonen som fremkommer av rapportene er troverdige (ibid). Troverdighet kan være vanskelig å vurdere. En kan risikere å hvile på feil informasjon som kan gi et skjevt bilde av det som studeres. I henhold til de dokumentene som studien vektlegger kan en anta at dokumentene som ligger

¹³ Se vedlegg 1.

allmenn tilgjengelig er basert på fakta og med rettmessige hensikter på bakgrunn av at den respektive institusjon har et omdømme å ta vare på. Samtidig baserer Riksrevisjonen seg på revisjonskriterier i tillegg til lover og forskrifter som skal sikre gode og faktabaserte rapporter, hvilket styrker dens troverdighet. I tillegg til Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon vil kontroll- og konstitusjonskomiteens stortingsinnstilling bli gjennomgått. Disse dokumentene er i likhet med dokument 3-serien underlagt offentlighetsloven og lov om allmenn innsynsrett. De er også publisert og søkbar på stortinget sine nettsider. På lik linje med de dokumenter som blir publisert hos Riksrevisjonen kan en anta at stortingsinnstillingene er tilgjengelige, relevante, autentiske og troverdige.

Selv om kriteriene for kildene forventes oppfylt handler det også om i hvilken grad innholdet i rapportene gjenspeiler det departementene reelt blir holdt ansvarlige for. Eller om kontroll- og konstitusjonskomiteens svar faktisk peker på hvilke konsekvenser rapportserien gir. Selv om kildene oppfyller kravene må disse sees opp mot hva som egentlig skal undersøkes.

4.7 Registreringsskjema¹⁴

Den videre fremgangsmåten i arbeide med dokumentanalysen er å lage et registreringsskjema med en klar fremgangsmåte for hva som skal registreres og hva som er av interesse i dokumentene. Registreringsskjema ble utformet med bakgrunn i tidligere forskning på området. Graham-Haga (2006) sitt registreringsskjema har blitt brukt som utgangspunkt for utformingen av mitt eget. Fordelen med hennes skjema som mal, er at det er en videreutvikling av Pollitt m.fl. (1999) sine begreper og klassifiseringer. Den er tilpasset den norske forvaltningsrevisjonskonteksten og er dermed en habil mal å etterfølge. I utformingen av registreringsskjemaet til denne studien har jeg brukt flere teorier og begreper som danner grunnlag for de ulike variablene. Fordelen med en slik tilnærming er at en kan gå i dybden og registrere store mengder informasjon fra hver enkelt rapport. I tillegg kan en utvikle koder som kan systematisere innholdet og gi et bedre grunnlag for å kartlegge eventuelle forskjeller i ansvarsforhold. Med bakgrunn i etablerte teorier får dataene en tydelig innfallsvinkel helt fra registreringen. Dette bidrar til å øke studiens troverdighet og styrke, da de teoretiske rammene vil være viktig for den videre analysen.

¹⁴ Se vedlegg 2.

Videre vil jeg redegjøre for de ulike variablene som danner grunnlag for registreringsskjemaet. Først vil jeg presentere analyseenheten for studien og videre de uavhengige og avhengige variablene.

4.7.1 Riksrevisjonens vurdering som analyseenheten

Analyseenheten i oppgaven er *vurderingene* Riksrevisjonen konkluderer med i forvaltningsrapportene. I hver rapport lister Riksrevisjonen opp flere ulike argumenter som omfatter hva som er "galt" med det reviderte området. Disse argumentene danner grunnlag for vurderingen til Riksrevisjonen. I min datamatrise vil disse vurderingene inneholde påstander om hva som bør rettes opp i. Det er altså hovedargumenter eller hovedpunktene i rapporten som utgjør vurderingene og er gjengitt i tekstform. Hver rapport legger gjerne flere vurderinger til grunn som samlet utgjør Riksrevisjonens konklusjon. Ved å bruke disse vurderingene som analyseenhet heller enn selve rapporten kan en gå dypere inn i dokumentet og få mer detaljert data om hver enkelt rapport.

Et problem ved å ha rapporter som analyseenhet er at hver rapport kan ha sprikende og variert informasjon om revisjonsobjektet etter hvilke vurderinger som inngår. Det vil dermed være vanskelig å gi en entydig og korrekt framstilling av informasjonen gjennom registreringen i datamatriksen. Fordelen er at en kan se rapporten som helhet og sammenligne på tvers med andre rapporter. For å bøte på problemer knyttet til dette er hver rapport utstyrt med en *rapport-ID*. Rapport-IDen knytter alle vurderingene til samme rapport og gjør det dermed mulig å se på rapporten som helhet. Rapport-ID er utstyrt med to tall, ett som viser til ansvarlig departement og ett som viser til nummer i rekken rapporten inngår etter kronologisk rekkefølge.

I sammenheng med vurderingen som analyseenhet, er en *fakta*-variabelen de beskrivende faktaopplysningene for vurderingen. Hver vurdering har minst en bakenforliggende påstand. Disse er, på lik linje med vurderingene, kategorisert i tekstform. Beskrivelsene gir en mer inngående forståelse av hva Riksrevisjonens vurderinger innebærer.

4.7.2 Utforming av registreringsskjema

Registreringsskjemaet kan deles inn i tre deler. Foruten de rent kategoriske variablene som lister og beskriver rapportenes *navn*, *kode*, *dato* og *sektorinndeling* har registreringsskjemaet

utforming i henhold til ansvarsforholdet som beskrives av Bovens (2007). Her beskriver han hvor aktør og forum deltar i en *informasjonsfase*, *debattfase* og en *konsekvensfase*. Med bakgrunn i dette utgjør variabler om Riksrevisjonens forhold denne første delen, *informasjonsfasen*. Målet er å finne informasjon om hva som blir revidert, hvorfor og hvordan, i tillegg til bakenforliggende holdninger til revisjonen. *Debattfasen* tar for seg forhold og reaksjoner fra departements ståsted. I denne fasen er det viktig å få frem at aktøren reelt har mulighet til å svare på anklager som forumet (Riksrevisjonen) fremholder mot reviderte. Dette kommer til syne gjennom svarbrevet som følger i dokument 3-serien. Her gir departementene uttrykk for sin mening om rapportens innhold og vurderinger. Den tredje inndelingen i registreringskjemaet er *konsekvensfasen*. Informasjon om denne fasen er basert på kontroll- og konstitusjonskomiteens Stortingsinnstillinger til forvaltningsrevisjonene.

Alle fasene i registreringskjemaet har kategorier for å registrere sitat og tekst, i tillegg til de kodede variablene. Med dette rammeverket for registreringen vil fremgangsmåten fremstå mer dynamisk og oversiktlig. Det vil være lettere å forstå de ulike kategoriene som inngår i skjemaet, samtidig som det danner et rammeverk som dras nytte av ved fremstilling av de empiriske funn og ved analysen.

4.7.3 Uavhengige variabler

De uavhengige variablene i studien er *sektor*, *forvaltningsnivå* og *tid*. Disse variablene utgjør hovedvekten av studiens analysegrunnlag og vil inngå som uavhengige variabler i alle de tre fasene. I tillegg inngår *regjeringspartienes posisjon i kontroll- og konstitusjonskomiteen* som uavhengig variabel, men er kun knyttet til studiens siste fase (konsekvensfasen). Dette fordi den ikke har relevans i de andre fasene i studien.

Sektor

Variabelen sektor, angir hvilken sektor den aktuelle vurderingen relateres til. Sektorene som blir registrert er enten *Nav-* eller *sykehussektoren*. Skillet mellom sektor gjør det lettere å se hver enkelt sektor isolert, og gir videre grunnlag for sammenligning.

Forvaltningsnivå

Forvaltningsnivå, som uavhengig variabel, har til hensikt å peke på hvilke nivå Riksrevisjonens rapporter omhandler. I registrering av informasjonsfasen opereres det med et

skille mellom de to sektorene og deres forvaltningsnivå. Nav-sektorens forvaltningsnivå er delt inn i *departement, direktorat, fylkesnivå og lokalt Nav-kontor*. Sykehussektoren er delt inn i *departement, direktorat, regionalt helseforetak og lokalt helseforetak*. I debatt- og konsekvensfasen er variabelen slått sammen og omhandler sykehus og nav-sektorens *sentrale og lokale* nivå. På sentralt nivå inngår departement og direktorat. I det lokale nivået inngår de regionale og lokale helseforetakene i tillegg til fylkesnivået og de lokale Nav-kontorene.

Tid

Variabelen tid er delt opp i to tidsperioder; 2000-2008 og 2009-2012. Periodene gjør det mulig å se på forvaltningsrevisjonen over tid. Årene 2000-2008 representerer perioden hvor reformene blir implementert og konsolidert i sektorene. 2009-2012 representerer tiden etter reformendringene, hvor disse har blitt integrert i organisasjonene.

Regjeringens posisjon i Kontroll- og konstitusjonskomiteen

Denne variabelen er knyttet til ansvarsforholdets siste fase. Variabelen ser på hvilken representasjon den sittende regjeringen har i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Er regjeringspartiets medlemmer i mindretall i komiteen uttrykkes dette som *opposisjon*, men hvor disse er i flertall i komiteen, er de i *posisjon*.

4.7.4 Avhengige variabler

De avhengige variablene i studien er delt inn i ansvarsforholdets tre faser. Variablene *vurdering, rolle og verdi* utgjør informasjonsfasen. *Tiltak, departementets reaksjon og strategi* er de avhengige variablene i debattfasen. I *Konsekvensfasen* inngår variabelen *kontroll- og konstitusjonskomiteens reaksjon*.

Vurderingstype

Variabelen vurderingstype omhandler hva som legges til grunn for Riksrevisjonens vurdering. Den peker på hva som revideres. Her blir vurderingstypen registrert etter; 1) *prosedyre* som omhandler konkrete rutinemessige forhold i organisasjonen. 2) *Kompetanse i organisasjonen* som vektlegger ansattes kunnskap og kompetanse knyttet til sitt arbeid. 3) *Mål av output* som handler om målbare forhold i ”produserte” tjenester, eller utfall av gjennomførte prosjekter. 4) *Mål av outcome* omhandler de mål av utfall og konsekvenser. 5) *Kostnad-nytte*, viser til vurderinger som knytter utgifter og kostnader opp mot utfall, eller produserte tjenester.

Riksrevisjonens rolle

Riksrevisjonens rolle som avhengig variabel omhandler hvilke rolle Riksrevisjonens revisorer selv inntar ved sine undersøkelser. Verdiene i variabelen er; 1) *dommer*, hvor revisorens profesjonalitet er basert på lover og regler. 2) *Finansiell revisor*, omhandler økonomi og økonomiske system med sikte på ettersporbarhet. 3) *Forsker*, er rollen hvor ny kunnskap i henhold til vitenskapelige standarder er i fokus. 4) *Konsulent*, sikter til rollen hvor revisorene kommer med forslag til konkrete endringer. 5) *Management accountant*, har fokus på etterlevelse av standarder knyttet til mål- og resultatstyring. Den er på mange måter lik den finansielle revisorrollen, men omhandler ikke økonomiske aspekt i like stor grad (pollitt m.fl, 1999, Reichborn-Kjennerud, 2012).

Verdi

Variabelen verdi viser til hvilke verdier som ligger bak Riksrevisjonens vurderinger. Variabelen har fire forskjellige kategorier med forskjellig verdigrunnlag som er lagt til grunn for vurderingene. 1) *Rettsstatsverdier* er knyttet til Webers byråkrati-verdier, og uttrykkes gjennom tanken om forvaltningen som ukorrupt, nøytral og om den etterfølger lover og regler. 2) *NPM-verdier* viser til tanker om effektivitet og resultater i forvaltningen som grunnlag for vurderingen. 3) *Profesjonelle verdier* omhandler på fagfellenormer hvor profesjonene står sterkt. 4) *Demokratiske verdier* viser til politiske og ideologiske tanker hvor velgerinteressene som styrer politikernes valg står sterkt.

Tiltak

Variabelen tiltak er kodet med bakgrunn i departementets svarbrev til Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon. Den beskriver hvordan departementet forholder seg til revisjonen i den grad tiltak på området blir iverksatt. Verdiene for denne variabelen er; 1) *Ingen tiltak*, som viser til at departementet ikke iverksetter tiltak på bakgrunn av vurderingen. 2) *Pågående tiltak*, omhandler tiltak som allerede er iverksatt. 3) *Nye tiltak*, viser til at departementet, på bakgrunn av vurderingene, iverksetter tiltak. Variabelen kan gi en indikasjon på hva som faktisk skjer i de reviderte enhetene etter en forvaltningsrevisjon.

Departementets reaksjon

I tillegg til departementets tiltak blir dens reaksjon også registrert. Departementets reaksjon omhandler hvordan den forholder seg til og besvarer forvaltningsrevisjonen. I teksten kan dette komme til uttrykk på ulike måter, men i denne variabelen vil det registreres reaksjoner i

henhold til seks ulike kategorier. 1) *Svarer ikke på vurderingen.* 2) *Unngår innrømmelser.* 3) *Innrømmer avvik.* 4) *Uenig i revisjonskriterier.* 5) *Uenig i fakta.* 6) *Uenig i vurderingen.* Variabelen kan gi en indikasjon på hvilke forhold departementet er enig eller uenig i.

Departementets responsstrategi

Strategivariabelen registrerer fire ulike strategier departementet kan innta i møte med Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon. Disse er; 1) *Motsette seg.* Denne strategien viser til forhold hvor departementet ikke er enig i Riksrevisjonens vurdering og hvor den ikke gjør endringer. 2) *Kopierer,* omhandler tilfeller hvor departementet er enig og gjør endringer. 3) *Ignorere,* viser til tilfeller hvor iverksetting av tiltak ikke blir nevnt eller omgå (Oliver, 1991).

I tilknytning til disse variablene, i debattfasen, er departementenes svar gjengitt som sitat. Dette er kommentarene til vurderingene som uttrykker hvilke tiltak, reaksjoner og strategier som vektlegges. I tillegg registreres sidetall for å lettere kunne finne tilbake til sitatet i rapporten.

Kontroll- og konstitusjonskomiteens reaksjoner

Den siste variabelen i registreringsskjemaet er kontroll- og konstitusjonskomiteens reaksjoner på Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon. I behandlingen av forvaltningsrevisjonene uttrykkes komiteens bemerkninger gjennom Stortingsinnstillinger. Her har flertallsbemerkningene blitt registrert og kodet på samme måte som med departementets reaksjon. 1) *Uttrykker enighet med Riksrevisjonen.* 2) *Uttrykker enighet og krever at departementet følger opp.* 3) *Uttrykker skepsis til Riksrevisjonens konklusjon.* 4) *Kommenterer ikke vurderingen.*

Flertallsbemerkningene i kontroll- og konstitusjonskomiteen er kommentarene som flertallet i komiteen stiller seg bak. Reaksjonene som registreres har, som i debattfasen, også blitt gjengitt i sitatform. Dette gir en mer beskrivende fremstilling av hva kontroll- og konstitusjonskomiteen kommenterer og hvordan den reagerer. Det er også blitt registrert mindretallsbemerkningene for å se omfanget av diskusjon i kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Revisjonsmetode

I tillegg til de avhengige variabelen over har revisjonsmetoden blitt registrert. Denne variabelen tar sikte på å registrere den metoden som Riksrevisjonen har lagt til grunn for vurderingen. Hver rapport og vurdering bygger på ulike metoder og tilnærminger. Det er vanskelig bare peke på én metode som legges til grunn, men her har jeg valgt ut den metoden det ser ut til å være den viktigste for den aktuelle vurderingen.

4.7.5 Registrering i SPSS

Ved registreringen av dokumentene har kategorier og variabler blitt lagt inn i SPSS for å lettere kunne gjøre opptellinger og kjøre tabeller av den innsamlet informasjon. Både tekst som sitat og kodede verdier har blitt registrert for å gjøre studien detaljert men også for å systematisere og forenkle. I tillegg til fordelene med et systematisk registreringsverktøy, kan fremgangsmåten også brukes senere ved å innlemme andre sektorer eller flere forvaltningsrapporter for nye studier og forskningsområder. Et slikt system kan danne grunnlag for et større datasett som kan være nyttig for andre forskere. Dette kan gi en større og mer inngående kunnskap om forvaltningsrevisjon, og mulighet for sammenligne enhetene over et større datamateriale for å få en mer helhetlig forståelse av temaet.

4.8 Vurdering av studiens data

Å registrere data som er relevant for studiets problemstilling er vesentlig for studiet, samtidig må en være klar og åpen om den fremgangsmåte som er brukt. På den måten kan en vise til kvaliteten av studiets grunnlag og da legitimere studiet gjennom åpenhet og etterprøvbarhet. Kvalitet kan vurderes gjennom reliabilitet og validitet og vil her bli drøftet nærmere. I tillegg vil jeg avslutningsvis drøfte problematiske forhold i sammenheng med det metodologiske opplegget.

4.8.1 Validitet

Validitet viser til studiets gyldighet i henhold til problemstillingen. Måler vi det som vi har til hensikt å måle? Det er altså snakk om i hvilken grad en klarer å fremskaffe hensiktsmessig informasjon gjennom den valgte metoden (King, Keohane og Verba, 1994). En kan si at validiteten er høy dersom datainnsamlingen resulterer gyldige data for problemstillingen

(Grønmo, 2004). For å sikre høy grad av validitet må en ha ekstra godt fokus på den metoden og de data en har til hensikt å bruke samt gjennomgå refleksjoner rundt dem.

Denne oppgaven tar sikte på å beskrive de ansvarsforhold som fremkommer i Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon. Den metodologiske fremgangsmåten er dokumentanalyse med sikte på å generere kvalitative så vell som kvantitative data. Det jeg skal undersøke i denne studien er i stor grad knyttet til denne dokumentserien. Forvaltningsrevisjon er derfor et godt utgangspunkt for å få en bedre forståelse av relasjonene som fremgår. Selve innholdet i dokumentene inkluderer også departementets svar på Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon. Noe som gjør at rapportene er en kilde til informasjon og debatt om vurderingene som foretas i rapportene. I tillegg er kontroll- og konstitusjonskomiteens stortingsinnstillinger for forvaltningsrevisjonen gjennomgått. Dette gir en ekstra dimensjon hvor Stortinget, som ansvarliggjører, blir belyst. Det er i tillegg til utvelgelse av data viktig at registreringen har adekvate kategorier som kan romme all relevant informasjon. Tanken bak kategoriene er å knytte dem til ulike og eksisterende begrep innen ansvarsteori, i tillegg til aktør og forumet i ansvarsforholdet. På denne måten omgjøres og knyttes dokumentene til tematikken og problemstillingen som er lagt til grunn.

4.8.2 Reliabilitet

Reliabilitet handler om studiets gyldighet. Det vil si at en kommer frem til samme resultat ved å bruke identisk fremgangsmåte (King, Keohane og Verba, 1994). For å sikre høy reliabilitet må studiet være utformet på en klar og entydig måte (Grønmo, 2004).

Dokumentene som ligger til grunn for registreringen er offentlige dokument som kan sies å være konstante i den forstand at det ikke oppstår endringer over tid som kan gi ulik informasjon. Dokumentene er i tillegg tilgjengelig gjennom databaser på nett, som gjør det enkelt å innsamle med sikte på å gjenskape studiet. Det er da viktig at forsker registrerer tilstrekkelig de kilder som er brukt for å tilrettelegge for en god reliabel test (King, Keohane og Verba, 1994). Gjennom mitt studie har jeg etterstrebet sikring av reliabilitet gjennom tydelig registrering av rapporter. En fare ved slikt registreringsarbeid er at det i stor grad beror på skjønnsmessig koding der jeg selv tolker data med bakgrunn i etablerte teoretiske begrep. Slike begrep kan til tider være mer eller mindre entydige og vil i variere fra ulik kontekst. Det vil si at slike teoretiske begrep i stor grad bare er typer som lettere kan kategorisere materialet

og ikke kan gjengi den eksakte tilstand som kommer til uttrykk i rapportene. I studien har det blitt vektlagt at kodingen skal være så konsistent så mulig gjennom hele registreringsarbeidet. Ved at det bare har vært en person på registreringen og kodingen har det vært mulig å være konsistent i dette arbeidet. I tillegg har jeg med en sparringspartner diskutert dilemmaer og uklarheter inn mot registreringen. Dette har gitt avklaring og konkrete regler for å sikre konsistent koding. Registreringsskjemaet som er utformet har i tillegg en forklaring til hver variabel slik at det lettere kan forstås hva som legges i de ulike begrepene. Ved siden av registreringen har jeg vært bevist på å notere meg hva jeg har vektlagt i registreringen av de ulike rapportene og hvorfor jeg har tatt de valg jeg har gjort. Dette gjør det lettere for andre forskere å spore de valg som er gjort underveis i registreringsarbeidet, samtidig som det gir klarere svar på hva som er vektlagt i tvilstilfeller.

På bakgrunn av grundig registrering og dokumentering av dokumenter og framgangsmåte vil jeg hevde at reliabiliteten langt på vei er sikret og dermed gir godt utgangspunkt for at andre kan gjennomføre studiet på et annet tidspunkt.

4.8.3 Metodologiske utfordringer

I tillegg til å være bevist på studiets validitet og reliabilitet må en også ta høyde for visse utfordringer knyttet til bruken av ulike metoder. Forskningsmetode som brukes i forskningsopplegg gir ingen definitiv sikkerhet mot upåvirket og sann kunnskap om de forhold der studeres. Det er derfor viktig å ha en reflektert og observant tilnærming til dette. Sin egen bevissthet med tanke på metodologiske utfordringer kan være med på å minske slike skjevheter og potensielle utfordringer i forskningsopplegget.

Å inneha et fult ut objektivt forhold til disse tekstene ved gjennomlesning kan være vanskelig om ikke en umulighet. ”*Menneskene i samfunnet er selv subjekter som innenfor visse rammer velger hvordan de vil handle og samhandle*” (Grønmo, 2007:10). En må altså ta høyde for at en selv inngår i den kontekst en selv observerer. Med tanke på språk og tekst kan samme forhold bli gjeldende. John Searle (2006) hevder at språket er produkt av den forståelsen vi, som benytter språket, tillegger det. Vi tillegger ord og setninger meninger og verdier og oppfatter det gjennom en felles forståelse av hva det er. I denne studien har Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon samt kontroll- og konstitusjonskomiteens stortingsinnstilling vært sentrale dokumenter og hovedkilden til informasjon. Til tross for et formelt språk og utformingen som standardiserte rapporter med informativt innhold, er alle typer tekster eller

dokumenter tolkbare. Med den bakgrunn at alle har et ønsket budskap å formidle. Som lesere av teksten tolker og forstår vi hva andre har skrevet, med våre verdier og våre forforståelser.

”It will never be possible simply to study what any writer has said (especially in an alien culture) without bringing to bear our own expectations and pre-judgements about what they must be saying” (Skinner, 2002:58).

Lesing av offentlige dokumenter vil være en mulig utfordring i møte med tolkning. Bakenforliggende årsaker som medieoppslag eller generelle holdninger kan være med på å farge mitt bilde av det som leses og dermed min holdning og forståelse av rapportene. Utviklingen og bruken av variablene som brukes for å kategorisere innholdet underbygger denne tematikken om forforståelse og tolkning av tekst. Tekstenes informasjon blir kategorisert og registrert i henhold til de tolkninger leseren selv innehar av både hva kategoriene innebærer og hva teksten sier. Dette er forhold som i seg selv ikke kan forhindres. Men ved et reflektert og en bevist holdning kan en til en viss grad demme for slike skjevheter.

I tillegg til tolking av meningsinnholdet av tekstene, vil utforming av tekstene i likestor grad ha betydning for lesing og forståelse. Tidsspennet på tolv år har gjort at utformingen på dokumentene som gjennomgås er svært ulik. Riksrevisjonen har på denne tiden gjennomgått en omveltning hvor flere ressurser har blitt tilgjengelige for forvaltningsrevisjonen, og dermed har standarder og utforming endret seg. Dette har gjort at det ikke alltid har vært like klart å få informasjon om de ulike variablene. De tidligste rapportene er mindre utfyllende og informative enn hva rapportene på senere tidspunkt er, hvilket har skapt utfordringer i for registreringsarbeidet. For å sikre at riktig informasjon blir uthentet, har rapportene blitt gjennomlest flere ganger.

4.9 Oppsummering

Hensikten med dette kapittelet er å vise til den metode og framgangsmåte som ligger til grunn for dette studiet. Ved en case-tilnærming har det blitt gjennomført en dokumentanalyse med sikte på å gi kvalitative og kvantitative data. Gjennom bruken av SPSS har det vært mulig å strukturere disse data på en god måte som samtidig sikrer at informasjon om begge forhold kan fremskaffes og enkelt analyseres. I tillegg til koding og kategorisering gjennom variabler,

har den tekstmessige karakteren i rapportene hatt en vesentlig rolle for datamaterialets fremstilling og videre analyse. Hovedkildene er Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon og kontroll- og konstitusjonskomiteens stortingssinnstillinger for de aktuelle forvaltningsrevisjonene. Det har i tillegg blitt redegjort for studiets validitet og reliabilitet. I tillegg har andre metodologiske utfordringer blitt belyst, for å gi klarhet i vurderingen av studiens datagrunnlag og for å vise til bevissthet rundt dette. Ved en tydelig og inngående beskrivelse av metoden samt henvisning til fremgangsmåte gir det mulighet for at leseren selv kan vurdere studiets kvalitet.

5. EMPIRI

Empiri er informasjon om de faktiske forhold der er tilstede i samfunnet (Grønmo, 2004). Det foreliggende empirikapittelet vil belyse de funn som har fremkommet ved gjennomgang av dokument 3-serien samt kontroll- og konstitusjonskomiteens stortingsinnstillinger. Informasjonen er blitt registrert i SPSS og klassifisert i henhold til teoretiske begreper som vist i metodekapittelet. Empirien vil bli presentert med utvalg i tabeller, samt sitater og tekst hentet fra rapportene og innstillingene. Funnene omfatter både frekvenser og krysstabeller. Gjennom denne fremstillingen vil det vises til tendenser i ansvarsforholdet og variasjon mellom variablene.

De uavhengige variablene i studien, er *sektor*, *forvaltningsnivå* og *tid*. I tillegg vil det i konsekvensfasen vektlegges *Regjeringens posisjon i kontroll- og konstitusjonskomiteen*. Sektorvariabelen belyser de to ulike sektorene hver for seg og gir samtidig grunnlag for sammenligning. Nivåvariabelen gir en mer inngående tilnærming til rapportene i henhold til hvilket nivå den fokuserer på og belyser hvor de ulike tilfellene gjør seg gjeldende. Tidsvariabelen ser på variasjonen over tid og strekker seg fra 2000-2012. Dette omfatter forvaltningsrevisjoner som er publisert før og etter reformendringene i de to sektorene. Analyseenheten i studien er Riksrevisjonens vurderinger. Den viser til hvilke avvik som fremkommer i Riksrevisjonens undersøkelser. Av alle rapporter i dokument 3-serien i studien er totalt 114 vurderinger lagt til grunn fordelt på 24 rapporter. Innen Nav-sektorene er det i alt 50 vurderinger mens det i sykehussektoren er 64. I tillegg er også kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling til Stortinget registrert og utgjør like mange innstillinger som forvaltningsrapporter. Av de 24 Stortingsinnstillingene som her foreligger ble 3 av dem tatt videre som kontrollsak med åpen høring.

Kapittelet er strukturert i tre deler. De to første delene presenterer frekvensen av de uavhengige og avhengige variablene. Den tredje delen er videre delt inn i de tre fasene i ansvarsforholdet, og er presentert gjennom krysstabeller og sitater. Riksrevisjonen utgjør den første delen, departementene svar og reaksjoner den andre og forhold i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite utgjør den siste. Målet med denne inndelingen er å tydeliggjøre aktørene i ansvarsforholdet samtidig som funnene struktureres og gis en tettere kobling til teorien.

5.1 Uavhengige variabler

Av de uavhengige variablene i studien er det vektlagt tre ulike forhold som her skal beskrive ansvarsrelasjonen. Disse tar for seg sektorene, nivået i sektorene og tidsperioden rapporten ble publisert. I tillegg vil Regjeringens posisjon i kontroll- og konstitusjonskomiteen også vektlegges som uavhengig variabel. Men inngår bare i ansvarsforholdets siste fase.

Sektor

I *sektorvariabelen* inngår sykehus- og Nav-sektoren som undersøkelsesobjekt med sikte på å vise til generelle forskjeller dem i mellom. Som det fremgår av tabell 3 er antall vurderinger innen hver av de to sektorene relativt likt representert. Kun fjorten vurderinger skiller dem, hvilket gir et godt grunnlag for videre sammenligning. I gjennomsnitt er det 4,3 vurderinger pr rapport i sykehussektoren, mens det er 5,5 vurderinger pr rapport i Nav-sektoren.

Tabell 3. Sektor

	Frekvens	Prosent
Nav-sektoren	50	44
Sykehussektoren	64	56
Total	114	100

Forvaltningsnivå

Variabelen *forvaltningsnivå* er en sammenstilling av nivåvariablene i Nav-sektoren og sykehussektoren. Dette er gjort for å forenkle og minimere tabellbruken. På denne måten får en et større helhetlig bilde av funnene. De registrerte verdiene er her forhold på *sentralt nivå* og *lokalt nivå*. I Nav-sektoren inngår departement og direktorat på det *sentrale nivået*, mens Nav-fylke og lokale Nav-kontor inngår på det *lokale nivået*. I sykehussektoren inngår departementet og direktoratet¹⁵ på det samme *sentrale nivået* mens de regionale og lokale helseforetakene tilsvare det *lokale nivået*. Empirien om forhold i Riksrevisjonen (informasjonsfasen) vil i tillegg til denne nivåvariabelen også behandle de to sektornivåene hver for seg for å gi grunnlag for sammenligning. På denne måten vises revisjonens nivåfokus i henhold til Riksrevisjonens egne tilnærminger til sektorene. Som tabell 4 viser, tillegges det lokale nivået mest oppmerksomhet blant vurderingene. Samtidig er det kun marginale forskjeller mellom nivåene i sektorene som revisjonen tar for seg.

¹⁵ Helsedirektoratet som er underlagt Helse- og omsorgsdepartementet har ingen direkte overordnet funksjon overfor sykehusene. Til tross for dette fremkommer det ved tre tilfeller at revisjonene legger seg på dette nivået. Grunnen til dette er at noen av rapporter i studien behandler flere forhold som ikke bare omhandler sykehusområde men også innlemmer andre områder i helsesektoren.

Tabell 4. Forvaltningsnivå

	Frekvens	Prosent
Sentralt nivå	53	47
Lokalt nivå	61	53
Total	114	100

Ser vi derimot på de 50 vurderingene i Nav-sektoren er det en klar hovedvekt av vurderingene som fokuserer på det sentrale nivået. Disse blir ved de fleste tilfeller lagt på *direktoratsnivå*, mens de færreste vurderingene vektlegger det lokale nivået i sektoren hvor *fylke- og lokalkontorene* inngår.

Tabell 5. Forvaltningsnivået i Nav

	Frekvens	Prosent
Departement	5	10
Nav-direktorat	38	76
Fylkesnivå	6	12
Lokalnivå	1	2
Total	50	100

I sykehussektoren fremstår det regionale helseforetakene som det forvaltningsnivået hvor de fleste vurderingene inngår. Men både *departementene* og de *lokale helseforetakene* vektlegges ved en del tilfeller. *Direktoratet* blir bare ved tre anledninger vektlagt.

Tabell 6. Forvaltningsnivået i helsesektoren

	Frekvens	Prosent
Departement	15	23
Direktorat	3	5
Regionalt helseforetak	35	55
Lokalt helseforetak	11	17
Total	64	100

Tid (år)

Variabelen *tid* er her delt inn i to tidsperioder. Dette for å ta for seg to ulike perioder i studiens tidsdimensjon i sammenheng med reformendringene i de to sektorene. Fra 2000 til 2008 ansees reformene som nyetablerte. Dette antas som en eventuell konsolideringsfase hvor reformene trenger tid på å etablere seg i organisasjonen. I den andre perioden fra 2009 til

2012 ansees reformene å ha festet seg i sektorene. Tabell 7 viser at antall vurderinger i de to periodene er omtrent like mange til tross for at tidsspennet er ulikt.

Tabell 7. Tid

	Frekvens	Prosent
År 2000-2008	62	54
År 2009-2012	52	46
Total	114	100

Regjeringspartienes posisjon i kontroll- og konstitusjonskomiteen

For å undersøke kontroll- og konstitusjonskomiteen nærmere, er det her tatt med en variabel som omhandler komiteens konstellasjon av medlemmer. Utgangspunktet er om Regjeringen eller regjeringspartienes innehar flertallet av kommisjonens medlemmer, gjennom sine medlemmer på Stortinget. Dette vil i så fall uttrykkes som at regjeringen har *posisjon* i kontroll- og konstitusjonskomiteen. I de tilfeller hvor det er motsatt, vil den være i *opposisjon*. Som det fremgår av tabell 8 har regjeringspartiene i 62 prosent av tilfellene mindretall av plassene i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Mens det motsatt vises hvor den sittende regjering har flertallet av representantene i komiteen. Dette forekommer bare ved 38 prosent av vurderingene. Dette må tas i betraktning da utgangspunktet for kontroll- og konstitusjonskomiteens kommentarer er flertallsbemerkningene. Ved valget i 2009 mistet den rødgrønne regjeringen flertallet i komiteen hvilket har gjort at store deler av stortingsinnstillingene fra denne perioden har vært preget av *opposisjonen* i Stortinget.

Tabell 8. Regjeringens posisjon i kontroll- og konstitusjonskomiteen

	Frekvens	Prosent
Posisjon	43	38
Opposisjon	71	62
Total	114	100

5.2 Avhengige variabler

Her vil de avhengige variablene bli presentert, ved å vise til det typiske for hver variabel. De avhengige variablene blir fremstilt etter ansvarsforholdet i de tre fasene.

5.2.1 Informasjonsfasen

I denne fasen er forvaltningsrevisjonen hovedkilden. Riksrevisjonens kriterier og grunnlag for vurderingene er sentrale element for fremstillingen av ansvarsforholdet.

Vurderingstype

Riksrevisjonens vurderinger er i stor grad knyttet til rutinene av de reviderte. I 76 prosent av vurderingene fra rapportene pekes det på *rutinene* i organisasjonen. Når Riksrevisjonen peker på hva de reviderte er ansvarlige for, altså de feil og mangler det vises til, er det i hovedsak rutiner og prosedyrer internt i organisasjonen som er fremtredende. Som tabell 9 videre viser er det i underkant av 15 prosent av vurderingene som reviderer med bakgrunn i mål av hva forvaltningen gjør (mål av output).

Tabell 9. Vurderingstype

	Frekvens	Prosent
Rutiner	87	76
Kompetanse i organisasjonen	6	5
Mål av output	17	15
Mål av outcome	1	1
Kostnad-nytteverdi	3	3
Total	114	100

Rolleforståelse

Rollen som Riksrevisjonen og dens revisorer innehar i forvaltningsrevisjonene er i de fleste tilfeller preget av en *managerial accountant* –rolleforståelse. Rollen er beskrivende for vurderinger som peker på avvik knyttet til standarder i styring- og kvalitetssikringssystemer, effektivisering og mål- og resultatstyring. I 66 prosent av tilfellene forekommer dette i vurderingene uavhengig av sektor, mens det i underkant av 30 prosent av vurderingene inntas en rolle hvor juridiske og forskriftsmessige forhold (*dommerrollen*) preger revisjonen.

Tabell 10. Rolleforståelse

	Frekvens	Prosent
Dommer	33	29
Finansiell revisor	1	1
Konsulent	5	4
Management accountant	75	66
Total	114	100

Verdi

Variabelen verdi uttrykker det verdigrunnlag som er bakenforliggende for vurderingene. Som det fremkommer av tabell 11, utgjør 61 prosent av vurderingene et New Public Management verdigrunnlag. Dette er verdier knyttet til økonomi, effektivitet og måloppnåelse og samsvarer i stor grad med *management accountant* -rollen i tabell 10. I 39 prosent av tilfellene er vurderingene knyttet opp til *rettstatsverdier* om likebehandling, profesjonalitet og saksbehandlingsgang som også kan sees i sammenheng med *dommerrollen*. Ingen av vurderingene har profesjonelle- eller demokratiske verdier som grunnlag.

Tabell 11. Verdi

	Frekvens	Prosent
Rettstatsverdier	44	39
NPM-verdier	70	61
Total	114	100

5.2.2 Debattfase

I debattfasen er svarbrevene fra departementene vektlagt for å identifisere kommunikasjonen og diskusjonen mellom reviderte og revisor. Dette kommer til uttrykk gjennom tiltakene det vises til, reaksjonene som inntas og strategiene som velges.

Tiltak

Tabellen under peker på hvilke tiltak departementene vanligvis viser til i sine svarbrev på bakgrunn av forvaltningsrevisjonen. I flest tilfeller vises det ikke til noen tiltak i det hele tatt, mens *pågående tiltak* i mindre grad blir valgt. Samtidig er forskjellene mellom antall ganger det vises til de ulike tiltakene svært liten. Dette kan tyde på at departementene ikke vektlegger ett tiltak systematisk, men varierer i henhold til hva forvaltningsrevisjonen reviderer.

Tabell 12. Tiltak

	Frekvens	Prosent
Ingen tiltak	44	39
Pågående tiltak	34	30
Nye tiltak	36	31
Total	114	100

Departementets Reaksjon

Departementets reaksjon på Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon viser at det i de fleste tilfeller *innrømmes avvik* (42 prosent). I tillegg er reaksjoner som; *unngår innrømmelser* samt *svarer ikke på vurderingen*, også vektlagt i stor grad. Reaksjonene som vektlegges minst er hvor departementet er *uenig i revisjonskriteriet* og *vurderingen*. Dette inntreffer ved henholdsvis 5 og 11 prosent av tilfellene.

Tabell 13. Departementets reaksjon

	Frekvens	Prosent
Svarer ikke på vurderingen	18	16
Unngår innrømmelser	30	26
Innrømmer avvik	48	42
Uenig i revisjonskriterier	6	5
Uenig i vurderingen	12	11
Total	114	100

Strategi

Departementets strategi viser til ulike strategier en organisasjon kan innta hvis den blir utsatt for press. I departementenes tilfelle velges det ofte en *kopierende* strategi som vektlegger lite diskusjon og motsetninger. Til tross for dette velger departementene i 27 prosent av tilfellene en *ignorerende* strategi, hvor Riksrevisjonens vurdering ikke bemerkes eller kommenteres. Ved 12 prosent av tilfellene inntas strategien *motsetter* seg. I disse tilfeller vil uenighet med Riksrevisjonens vurdering være sentralt for strategivalget, og fremkommer eksplisitt i svarbrevet til Riksrevisjonen.

Tabell 14. Strategi

	Frekvens	Prosent
Motsette	14	12
Kopiere	69	61
Ignorere	31	27
Total	114	100

5.2.3 Konsekvensfase

Informasjonen i denne fasen er knyttet til kontroll- og konstitusjonskomiteens stortingsinnstillinger av forvaltningsrapportene. Her blir komiteens bemerkninger belyst.

Kontroll- og konstitusjonskomiteens reaksjon

Reaksjonene til kontroll- og konstitusjonskomiteen preges i stor grad av at den er *enig med Riksrevisjonens* vurdering (76 prosent). Til tross for stor grad av enighet med Riksrevisjonen er det i mindre grad ytret ønske eller *krav om oppfølging fra departementet*. Ved like mange tilfeller *kommenteres ikke vurderingen* i det heletatt. Tabellen viser også at det ved kun to av vurderingene blir uttrykket skepsis mot Riksrevisjonens konklusjon. Dette tyder på at komiteen stort sett stiller seg bak rapportene, men vektlegger i liten grad ønske om oppfølging fra departementet.

Tabell 15. Kontroll- og konstitusjonskomiteens reaksjoner

	Frekvens	Prosent
Uttrykker enighet med Riksrevisjonen	86	76
Uttrykker enighet og krever at departementet følger opp	13	11
Uttrykker skepsis til Riksrevisjonens konklusjon	2	2
Kommenterer ikke vurdering	13	11
Total	114	100

5.3 Tendenser i forvaltningsrevisjonen

I denne delen vil resultatene presenteres i form av krystabeller og sitater. Funnene peker på tendenser som gjør seg gjeldende i studiens tre faser og er sett i sammenheng med de uavhengige variablene.

5.3.1 Forhold i Riksrevisjonen – Informasjonsfasen

Riksrevisjonen utgjør forum i dette forholdet, som etter Bovens (2007) begreper om ansvarsforhold er den instans som holder ansvarlig i en ansvarsrelasjon. Etter denne definisjonen må det altså være en aktør og et forum til strede for å kunne snakke om ansvarsforhold. Her blir forhold om revisjonens art, område, rolle og verdier beskrevet. Informasjonen er fult ut basert på Riksrevisjonens forvaltningsrevisjoner av sektorene sykehus og Nav.

Vurderingstype

Vurderingstypen som vektlegges er som oftest rutinene hos den reviderte instans. Sammenligning mellom sektorene viser at vurderingstypene i hovedsak er likt vektlagt i

begge sektorene. Av tabell 16 fremgår det altså at rutinene er den viktigste vurderingstypen til tross for noen forskjeller mellom sektorene. Omfanget av vurderinger av *kompetanse i organisasjonen* og *mål av output* er i stor grad også likt representert i begge sektorene. Verdiene *mål av outcome* og *kostnad - nytte* er på sin side kun registrert ved noen tilfeller i Nav-sektoren men er ikke representert i noen av vurderingene knyttet til sykehussektoren.

Tabell 16. Sektor og vurderingstype

Vurderingstype	Rutiner	Sektor		Total
		Nav	Sykehus	
		70%	81%	76%
	Kompetanse i organisasjonen	4%	6%	5%
	Mål av output	18%	13%	15%
	Mål av outcome	2%	0%	1%
	Kostnad - nytteverdi	6%	0%	3%
Antall		50	64	114

Rutiner som vurderingstype kan fremstilles på ulike måter. I noen tilfeller vil konkrete prosedyrer bli etterfulgt i forvaltningsrevisjonen mens det andre ganger kan være mer løst definerte forhold. I Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av Nav-sektoren er en av vurderingene knyttet til sektorens styring av bilstøtteordningen. Vurderingen avdekker mindre tilfredsstillende rutiner i denne sammenheng, men går ikke spesifikt til verks for å vise til hvilke konkrete styringsparametere som bør etterfølges og forbedres.

”Bilstønadsområdet er preget av få og lite dekkende styringsparametere” (Dokument nr. 3:6 (2006-2007):10).

Videre ved begrunnelsen (fakta) peker Riksrevisjonen på at;

”Dagens styringsparametere er ikke egnet til å si noe om lik sak blir behandlet likt, eller om brukerne får tilstrekkelig oppfølging” (Dokument nr. 3:6 (2006-2007):10)

Vurderinger av denne typen som viser til prosedyresvikt eller mindre tilfredsstillende rutiner, er klart fremtredende og gjelder for vurderinger i begge sektorene. Rutiner i sykehussektoren

viser seg også å prege revisjonen av sektoren og blir i Riksrevisjonens undersøkelser knyttet til kontrakter innen ambulansetjenester presisert:

”Oppfølging av kontraktene var ikke i tråd med gjeldende regelverk” (Dokument nr. 3:12 (2008-2009):8).

Riksrevisjonen peker på at gjeldende regelverk i anskaffelsessaker ikke ble tilfredsstillende overholdt og viser mer konkret at det i dette tilfellet handler om prosedyrer og rutiner som utgangspunkt for revisjonen. Dette var også tilfelle for samtlige vurderinger i samme rapport.

I revisjon av forvaltningsmessige resultater, kommer dette til uttrykk i mindre grad, men likefult et betydelig antall ganger. Vurderingstypen *mål av output* blir her av Riksrevisjonen uttrykt:

”AVE greier bare i liten grad å øke andelen personer som starter på attføring i sykemeldingsperioden” (Dokument nr. 3:5 (2010-2011):9).

I dette tilfelle gjennomgår Riksrevisjonen arbeids- velferdsetatens oppfølging av sykemeldte og knytter vurderingen til om sektorens mål i en prosess er nådd. Ved måling av aktiviteten opp mot standarder, kan det vises til i hvilken grad en oppfyller forventningene som er lagt, noe som ikke ble tilfredsstillt i dette tilfelle.

Som det fremkommer av tabell 17 vektlegges både det *sentrale* og det *lokale* nivået relativt likt i henhold til revisjon av rutiner. Kritikk som omhandler *kompetanse i organisasjonen* skjer i hovedsak i rapporter på det sentrale nivået og fremstår som den eneste vurderingstypen hvor det er størst forskjeller å spore. Dette beskriver på mange måter at nivåforskjellene i liten grad er styrende for hvilke vurderingstyper som brukes.

Tabell 17. Nivå og vurderingstype

Vurderingstype		Nivå		Total
		Sentralt	Lokalt	
Rutiner		76%	77%	76%
Kompetanse i organisasjonen		48%	3%	5%
Mål av output		13%	16%	15%
Mål av outcome		0%	2%	1%
Kostnad - nytteverdi		4%	2%	3%
Antall		53	61	114

Forvaltningsnivået i Nav-sektoren viser at rutineene er vesentlig som undersøkelsesobjekt ved revisjon på alle nivå. Kritikkk som rettes mot *kompetanseforhold i organisasjonen* blir hovedsakelig vektlagt på direktoratsnivået. I tilfeller hvor avvik i tilknytning til kostnad-nytte vurderinger kommer til uttrykk er det som oftest i departementet og på fylkesnivået.

I sykehussektoren er rutinepreget revisjon det mest vanlige ved rapporter på departementsnivå. I helseforetakene er dette også den vanligste revisjonsformen, men her er det også flere tilfeller av revisjon preget av *kompetanseforhold* og *mål av output*. Det fremkommer ingen tilfeller av *mål av outcome* eller revisjon preget av *mål av kostnader i forhold til nytteverdien* i denne sektorene. De to sektorene sammenlignet viser at det kun er marginale forskjeller dem i mellom, men tydelig at de lokale helseforetakene i større grad blir vektlagt ved revisjon av kompetanseforhold enn hva Nav-kontorene på fylkes- og lokalnivået gjør.

Ser vi på variabelen tid i henhold til vurderingstyper er det stort sett de samme tendensene som legges til grunn, uavhengig av tid. Prosedyrer og rutiner går igjen flest ganger og viser kun til marginale forskjeller. Vurderingstypene *mål av outcome* og *kostnad-nytte* gjør seg gjeldende først den andre tidsperioden fra 2009-2012. Endringen er ikke betydelige, men kan gi en forståelse av at den siste tidsperioden har fått nye former for vurderingstyper.

Tabell 18. Tid og vurderingstype

Vurderingstype		År		Total
		2000-2008	2009-2012	
Rutiner		79%	73%	76%
	Kompetanse i organisasjonen	5%	6%	5%
	Mål av output	16%	14%	15%
	Mål av outcome	0%	2%	1%
	Kostnad - nytteverdi	0%	6%	3%
Antall		62	52	114

Roller

Den mest brukte rollen ved revisjonene er *management accountant*. Men det vises også ved mange tilfeller til *dommerrollen* som sentral ved revisjon. Sett over sektorinndelingen viser det seg at det i likhet med vurderingstypene vektlegges like roller. *Management accountant* og *dommer* er de mest typiske rollene og blir vektlagt i like stor grad i begge sektorene. Det samme gjelder for *konsulentrollen* om enn registrert ved færre tilfeller. Det er bare rollen; *finansiell revisor* som skiller seg ut da den kun er registrert i rapporter tilknyttet sykehussektoren.

Tabell 19. Sektor og rolleforståelse

Roller		Sektor		Total
		Nav	Sykehus	
Dommer		32%	27%	29%
	Finansiell revisor	0%	2%	1%
	Konsulent	4%	5%	4%
	Management accountant	64%	67%	66%
Antall		50	64	114

Ved revisjon av både sykehus og Nav-sektoren forekommer rollen *management accountant* i vesentlig grad. I forvaltningsrevisjon av Navs innsats for et inkluderende arbeidsliv er denne rollen fremtredende i flere av vurderingene.

”Arbeidslivssentrene bidrar i varierende grad til måloppnåelse på IA-området”
(Dokument nr. 3:15 (2008-2009):12).

Vurderingen baserer seg på arbeidslivssentrenes manglende resultat av rekruttering av IA-virksomheter i forhold til de økte bevilgningene.

”Arbeidslivssentrene har i for liten grad prioritert arbeidet med å motivere IA-virksomhetene til å rekruttere personer med nedsatt arbeidsevne” (Dokument nr. 3:15 (2008-2009):12).

Flere av begrunnelsene og vurderingene i denne rapporten inntar en slik rolle. Vurderingen i dette tilfellet beror på en posisjon hvor kostnad – nytteaspektet brukes. Gjennom argumentasjonen vektlegges forventninger om større måloppnåelse av arbeidslivssentrene. Mål av effektivitet gjennom antall personer med nedsatt funksjonsevne som har blitt rekruttert av IA-virksomheter i henhold til de midler som ble innført i sentrene tyder på dette.

Dommerrollen er i mindre grad brukt som rolleforståelse ved forvaltningsrevisjonen, men utgjør likevel en betydelig andel av rolleforståelsen i vurderingene. I forvaltningsrevisjon om uførepensjon og yrkesrettet attføring, blir denne rolle i stor grad vektlagt. Ved flere av vurderingene vises det til folketrygdloven ved avvikene i sektoren. Samtidig opptar rapporten flere aspekt ved saksbehandlingen i tilknytning til attføringstilbudet.

”Attføringsvilkåret som er ett av de fem vilkårene folketrygdloven stiller for rett til uførepensjon, har i mange saker ikke blitt forsvarlig vurdert” (Dokument nr. 3:3 (2001- 2002):3).

Begrunnelsen og argumentasjonen for denne vurderingen knyttes til manglende dokumentering i saksbehandlingen. Riksrevisjonen yter på denne bakgrunn bekymring for at rutiner ikke blir fulgt i sammenheng med vurdering av uførepensjon og at dette kan ha konsekvenser for likebehandling og brukeres rettigheter.

”Attføringsvilkåret er ikke blitt skriftlig vurdert i 25 prosent av innstillingene, mens mange av de andre sakene bare er nevnt summarisk” (Dokument nr. 3:3 (2001-2002):3).

Riksrevisjonen viser i dette tilfellet tydelig til et lovgrunnlag (folketrygdloven) som styrer utførelsesbudjetten. De uttrykker videre bekymring for saksbehandlingen i dette tilfelle hvor loven må vurderes i henhold til sak, og at den ikke på tilstrekkelig måte har blitt tatt med i vurderingen. I dette fremstår likebehandling som en sentral verdi i den offentlige virksomhet, og gjør dette til en vurdering med de tydelige innslagene og forståelsen som *dommerrollen* karakteriserer.

Rollene som utspilles sett i forhold til forvaltningsnivået viser at det uavhengig av nivå vektlegges en lik rolleforståelse. Både *dommerrollen* og *management accountant*-rollen har like stor betydning for revisjonen uavhengig av nivået den reviderer. Det samme gjelder for *Finansiell revisor*-rollen mens *konsulentrollen* tas kun ved det sentrale nivået.

Tabell 20. Forvaltningsnivå og rolleforståelse

Roller		Nivå		Total
		Sentralt	Lokalt	
Dommer		32%	26%	29%
Finansiell revisor		2%	0%	1%
Konsulent		2%	7%	4%
Management accountant		64%	67%	66%
Antall		53	61	114

Dommerrollen blir som oftest vektlagt i direktoratet og på fylkesnivået i Nav-sektoren. *Konsulentrollen* derimot vektlegger bare departementet og direktoratet. *Management accountant* som rolleforståelse, vektlegges i stor grad gjennom alle nivåene.

I sykehussektoren er *dommerrollen* ved flest tilfeller gjeldende ved revisjon av departement og i de regionale helseforetakene. *Konsulentrollen* inntas på samme måte som i Nav-sektoren ved revisjon av departement. *Management accountant* er gjennomgående i alle nivåene også i denne sektoren.

Rolleforståelsen synes ikke å ha endret seg vesentlig med årene. Mens *management accountant* –rollen vektlegges likt i de to periodene, kan det pekes på forskjell i

dommerrollen. I studiens siste periode blir denne rollen mindre vektlagt samtidig som tilfeller av *Finansiell revisor* og *konsulentrollen* blir mer fremtredende.

Tabell 21. Tid og rolleforståelse

Rolle		År		Total
		2000-2008	2009-2012	
	Dommer	32%	25%	29%
	Finansiell revisor	0%	2%	1%
	Konsulent	2%	8%	4%
	Management accountant	66%	65%	66%
Antall		62	52	114

Verdier

Verdiene som legges til grunn ved forvaltningsrevisjonene av sektorene er i all hovedsak *rettstats-* og *NPM-*verdier. Den samme tendensen er gjeldende i de to sektorene. Som vist i tabell 22 er det kun marginale forskjeller som skiller Nav- og sykehussektoren. NPM-verdiene fremstår som mest typisk i begge sektorene og er vektlagt i like stor grad.

Tabell 22. Sektor og verdier

Verdier		Sektor		Total
		NAV	Sykehus	
	Rettstatsverdier	40%	37%	39%
	NPM-verdier	60%	63%	61%
Antall		50	64	114

Riksrevisjonen vektlegger i hovedsak NPM-verdier om effektivisering og målstyring i sine forvaltningsrevisjoner. I rapport om nytteeffekten fra IT-prosjekter i trygdeetaten vektlegges blant annet dette.

”Det kan reises spørsmål om Rikstrygdeverket har gjort tilstrekkelig for å sikre at IT-prosjektene bidrar til at nytteeffekten blir realisert som forutsatt” (Dokument nr. 3:2 (2005-2006):3)

Vurderingen peker på holdninger eller verdier om effektivitet og måloppnåelse. Riksrevisjonen reiser spørsmål om det har blitt gjort nok for å sikre god effektiv utnyttelse av IT-prosjektet og stiller seg dermed i et NPM verdigrunnlag, som har sitt fokus på dette. Riksrevisjonen presiserer videre at etaten bør vektlegge gevinstrealiseringsestimater før nye IT-prosjekter settes i gang for å kunne velge de beste løsningene i henhold til gevinst og effektivitet.

I sykehussektoren er *rettstatsverdiene* i noe mindre grad vektlagt enn hva tilfellet er i Nav-sektoren, men like fullt et betydelig antall ganger. Verdien uttrykkes blant annet i en av vurderingen i Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av rehabilitering i helsetjenesten. Vurderingen er knyttet til at det er ulik rettighetstildeling til rehabiliteringspasienter. Faktabegrunnelsen for vurderingen uttrykkes så videre i rapporten:

”Undersøkelsen viser at det er stor variasjon i andelen pasienter som får rett til nødvendig helsehjelp innen fysikalsk medisin og rehabilitering” (Dokument nr. 3:11 (2011-2012):9).

Riksrevisjonen viser gjennom vurderingen og dens begrunnelse, at det er variasjon i andelen rehabiliteringspasienter som får nødvendig helsehjelp. Disse blir dermed behandlet ulikt med bakgrunn i rettighetstildeling innen rehabilitering. Den grunnleggende verdien bak vurderingen er et eksempel på *rettstatsverdier* hvor tanken om likebehandling er en sentral karakteristikk. Som det fremgår er ulikheter innenfor rehabilitering et tilfelle som belyses i rapporten og er ikke ønskelig i henhold til forskrifter om pasientrettigheter.

Verdigrunnlaget som Riksrevisjonen legger til grunn i henhold til sektorenes forvaltningsnivå er det hovedsakelig vektlagt *NPM*-verdiene på det lokale nivået. *Rettstatsverdiene* utgjør hovedvekten av vurderingene som omhandler det sentrale nivåene, men forskjellene er ikke vesentlig store.

Tabell 23. Forvaltningsnivå og verdier

		Nivå		Total
		Sentralt	Lokalt	
Verdier	Rettstatsverdier	41%	36%	39%
	NPM-verdier	59%	64%	61%
Antall		53	61	114

I Nav-sektoren blir rettstatsverdiene i hovedsak gjeldende ved revisjon av direktoratet og på fylkesnivået. NPM-verdiene er representert ved alle tilfeller ved revisjon av departementet og ved revisjon av det lokale nivået. Direktoratsnivå og fylkesnivå har omtrent like mange vurderinger med hver av verdiene som bakenforliggende faktor. I sykehussektoren fremstår NPM-verdiene i flertall ved revisjon innenfor alle nivåene utenom de regionale helseforetakene hvor rettstatsverdier utgjør flertallet. De lokale helseforetakene på sin side, har færrest vurderinger som vektlegger et slikt verdigrunnlaget.

Til tross for små forskjeller over tid, tyder det likevel at forskjellene bærer preg av en tendens hvor *rettstatsverdiene* blir mindre vektlagt i studiens siste fasen. Den samme endringen kan spores i *NPM-verdiene* som på sin side blir mer vektlagt i denne fasen. Forskjellene mellom de to tidsperiodene er små og gjør det dermed vanskelig å anta dette som en generell trend.

Tabell 24. Tid og verdier

		År		Total
		2000-2008	2009-2012	
Verdier	Rettstatsverdier	42%	35%	39%
	NPM-verdier	58%	65%	61%
Antall		62	52	100%

5.3.2 Departementsforhold - debattfasen

Departementsforhold som her blir vektlagt utgjør *debattfasen* i Bovens (2007) tre faser om ansvarsforhold. Departementene i hver av de to sektorene har et formelt ansvar overfor Stortinget og er dermed *aktørene* som gjennom svarbrevet, debatterer forvaltningsrevisjonens innhold. Gjennom *tiltak*, *reaksjon* og *strategi* blir disse områdene registrert og presentert under.

Tiltak

Departementets tiltak som følge av Riksrevisjonens rapport og vurderinger blir i begge sektorene uttrykt over de tre verdiene; *ingen tiltak*, *pågående tiltak* og *nye tiltak*. Ser vi på de to sektorene hver for seg, er det flere tilfeller hvor det ikke vises til tiltak innen helsesektoren enn hva som er tilfelle på Nav området. Begge sektorene er samstemt når det vises til at pågående tiltak. Men hvor departementet viser til nye tiltak forekommer dette i de fleste tilfellene innen Nav-sektoren (48 prosent) mens det i sykehussektoren bare vises til nye tiltak i 19 prosent av tilfellene. Vektlegging av ulike tiltak kan karakteriseres som forskjellig fra sektor til sektor.

Tabell 25. Sektor og tiltak

		Sektor		Total
		Nav-sektoren	Sykehussektoren	
Tiltak	Ingen tiltak	20%	53%	39%
	Pågående tiltak	32%	28%	30%
	Nye tiltak	48%	19%	31%
Antall		50	64	114

Sykehussektoren har i 53 prosent av tilfellen valgt å ikke vise til tiltak i sine svarbrev til Riksrevisjonen. Dette kan være tilfelle enten hvor departementet unnlater å svare på vurderingen, eller ved at det uttrykkes eksplisitt i svarbrevet. Hvor sistnevnte er tilfelle, er motstanden mot tiltak større. Uenighet med Riksrevisjonens vurdering eller andre forhold vil i disse tilfeller være gjeldende. Dette fremkommer i forvaltningsrevisjonen av eiendomsforvaltningen i helseforetakene. I rapporten etterlyser Riksrevisjonen ”*økt bruk av nøkkeltall for sentrale deler av eiendomsforvaltningen*” (Dokument nr. 3:11(2010-2011):9). Den kritiserer helseforetakenes for ikke å ha oversikt over vedlikeholdskostnader og for å operere uten vedlikeholdsplaner. Helse- og omsorgsdepartementet unnlater i denne sammenheng å vise til tiltak, blant annet på grunn av Riksrevisjonens informasjonsgrunnlag.

”Departementet mener det er uheldig at Riksrevisjonen ikke innhenter informasjon og vurderinger fra ledelsen ved helseforetakene, som har det helhetlige ansvaret i henhold til regelverket og plandokumenter, men fra organisasjonsledd som har et

avgrenset fagansvar. Departementet har ikke grunnlag for å gjennomgå vurderingene som er foretatt i undersøkelsen” (Dokument nr. 3:11 (2010-2011):13).

I tillegg til kommentarer som ikke viser til tiltak, har svarbrev fra departementet innen helsesektoren i større grad en tendens til å la være å svare på vurderingene enn hva tilfelle er for rapportene i Nav-sektoren.

Til tross for at det i mange tilfeller ikke vises til tiltak, blir det likevel ved en del tilfeller inntatt en annen holdning. Dette kan forekomme ved at departementet er kritiske til vurderingen, men likevel velger å vise til tiltak, eller ved at kritikken besvares med full enighet med *nye tiltak* som følger. I Riksrevisjonens vurdering om resultatoppnåelse for prioriterte arbeidsgrupper, kritiseres rutinene for oppfølging av langtidsledige og herunder fylkesvise variasjoner (Dokument nr. 3:5 (2006-2007):8). Arbeids- og inkluderingsdepartementet svarer med enighet på vurderingen og viser videre til at *nye tiltak* vil bli gjort:

”Dette er et synspunkt jeg vil slutte meg til. Derfor vil det også bli satset betydelige ressurser på å utvikle kompetansen i etaten i årene fremover” (Dokument nr. 3:5 (2006-2007):12).

Selv om Arbeids- og inkluderingsdepartementet og statsråden ikke viser til konkrete tiltak peker sitatet likevel til en enighet og ønske om endring. Departementet betviler ikke Riksrevisjonens konklusjon og slutter seg dermed til vurderingen ved å vise til økt ressursbruk for kompetanseheving i sektoren.

I tilfeller hvor *pågående tiltak* blir nevnt henviser departementet til allerede foreliggende eller iverksatte tiltak på området. I forvaltningsrevisjonen av kodekvaliteten ved helseforetakene påpeker Riksrevisjonen rutinene for kodepraksis og at kodekvaliteten må utarbeides (Dokument nr. 3:7 (2005-2006):7). Helse- og omsorgsdepartementet svarer ved blant annet å vise til igangsatte tiltak på området:

”Helse- og omsorgsdepartementet viser til den etablerte strategien for å forbedre kodekvaliteten i helseforetakene. Sentrale elementer i strategien er et samarbeid mellom SINTEF Helse og Legeforeningen og de ulike spesialforeningene for å skape

felles forståelse og faglig basert konsensus i forhold til regelverket” (Dokument nr. 3:7 (2005-2006):11)

Tiltakene som departementene velger å vise til, kan fremstå svært forskjellige i svarbrevet. Sett i sammenheng med forvaltningsnivået er det stor forskjell i hvilket nivå vurderingene retter seg mot og tiltak som blir vist til. I tabell 26 er *Ingen tiltak* i langt større grad vist til ved vurderinger som omhandler det *sentrale* nivået. Motsatt blir vurderinger som fokuserer på det *lokale* nivået i de fleste tilfeller besvart med *nye tiltak*. De *pågående tiltakene* uttrykkes like mye uavhengig av forvaltningsnivåene.

Tabell 26. Forvaltningsnivå og tiltak

		Nivå		Total
		Sentralt	Lokalt	
Tiltak	Ingen tiltak	51%	28%	39%
	Pågående tiltak	30%	30%	30%
	Nye tiltak	19%	43%	31%
Antall		53	61	114

Videre viser tabell 27 at studiens siste periode har en markant økning i *pågående tiltak*. *Nye tiltak* endrer seg også betydelig, men er mindre vektlagt i denne perioden sammenlignet med den foregående. Tilfeller hvor det ikke vises til tiltak i det heletatt holder seg relativt stabilt, sett over begge tidsperiodene.

Tabell 27. Tid og tiltak

		År		Total
		2000-2008	2009-2012	
Tiltak	Ingen tiltak	40%	37%	39%
	Pågående tiltak	18%	44%	30%
	Nye tiltak	42%	19%	31%
Antall		62	52	114

Departementets reaksjon

Departementets reaksjon i henhold til sektorinndelingen viser et tydelig ulikt reaksjonsmønster blant de to sektorene. Som tabell 28 skisserer, blir det i sykehussektoren i langt større grad latt være å svare på vurderingene. Nav-sektoren innrømmer også avvik ved flere tilfeller enn i sykehussektoren. De to departementene *unngår innrømmelser* i like stor grad, mens det hovedsakelig er Nav-sektoren som er *uenig i vurderingene*. Ut fra dette er de største forskjellene i hvilken grad det blir latt være å svare på vurderingen og i hvor stor grad departementene innrømmer avvik.

Tabell 28. Sektor og departementets reaksjoner

		Sektor		
		Nav	Sykehus	Total
Departementets Reaksjon	Svarer ikke på vurderingen	4%	25%	16%
	Unngår innrømmelser	28%	25%	26%
	Innrømmer avvik	50%	36%	42%
	Uenig i revisjonskriterier	4%	6%	5%
	Uenig i vurderingen	14%	8%	11%
Antall		50	64	114

De fleste reaksjonene som departementene inntar ved revisjonen er å *innrømme avvik*. Reaksjonen kan inntreffe svært ulikt og fremkomme mer implisitt i teksten enn andre reaksjoner. I revisjon av tildeling og utmåling av hjelpestønad til barn, ble Sosial- og helsedepartementet gjort oppmerksom på store fylkesvise variasjoner i sammenheng med stønad til barn og unge (Dokument nr. 3:5 (2000-2001):2). I denne sammenheng besvarte departementet ved å innrømme avvik:

”Sosial- og helsedepartementet ser alvorlig på at familier med funksjonshemmede barn har så ulik tilgang på trygdeytelser som de etter folketrygdloven har rett til. (...) Departementet viser til de tiltak som er og vil bli satt i verk i løpet av høsten 2000 og våren 2001, og som det er redegjort for i svarbrev av 24. august 2000” (Dokument nr. 3:5 (2000-2001):5)

Inn forbi Nav-sektoren har reaksjoner med utgangspunkt i uenighet med vurderingen blitt registrert i 14 prosent av tilfellene. Diskusjon om vurderingens gyldighet trekker først og fremst i retning av ta departementet ikke har samme inntrykk av forholdene som Riksrevisjonen vektlegger. I Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av uførepensjon og yrkesrettet attføring er Arbeids- og administrasjonsdepartementet hovedsakelig enige i vurderingene. I vurdering om for dårlig prioritering av reaktiviseringsarbeidet i arbeidsmarkedsetaten stiller derimot departementet seg i en annen forståelse og vektlegger reaksjonen uenig med vurderingen (Dokument nr. 3:3 (2001-2002):8).

”Departementet vil ikke imøtegå Riksrevisjonens vurdering av at dette arbeidet ble lavt prioritert i arbeidsmarkedsetaten, men understreker at reaktiviseringsinnsatsen generelt var meget beskjeden i denne perioden” (Dokument nr. 3:3 (2001-2002):8).

Som det fremgår av tabell 28 er sykehussektoren mer restriktive til revisjonskriteriene som legges til grunn i vurderingene. I Dokument nr. 3:11 (2011-2012) kritiseres rehabiliteringstilbudet i helsetjenesten og blir imøtegått av Helse- og omsorgsdepartementet som stiller seg uenig til Riksrevisjonens revisjonskriterier.

”Samlet sett medfører dette at det er vanskelig å beskrive og måle utviklingen i rehabiliteringstilbudet med det utvalget av indikatorer som Riksrevisjonen har lagt til grunn for i sin rapport. Etter Helse- og omsorgsdepartementets vurdering er det derfor vanskelig å konkludere med hensyn til utvikling i rehabiliteringstilbudet slik Riksrevisjonen gjør” (Dokument nr. 3:11 (2011-2012):15).

I svarbrevet viser departementet til uenighet om revisjonskriterier som innebærer de metoder og kriterier som Riksrevisjonen legger til grunn for rapporten. Tilfeller hvor reaksjonen tar en slik karakter er minimal og utgjør bare 5 prosent av alle reaksjoner på vurderingene. Likevel viser det at Riksrevisjonens metoder og kriterier ikke alltid blir ansett som riktige og kan være grunn til debatt og uenighet.

I Dokument nr. 3:3 (2011-2012), som omhandler undersøkelser om retten til fritt sykehusvalg, presiserer Riksrevisjonen at det ligger et stort potensial i å redusere ventetiden ved bedre utnyttelse av ordningen. I svarbrevet fremgår det ingen tydelige reaksjoner på enighet eller uenighet med vurderingen, men virker heller å unngå innrømmelser.

”Da det normalt er primærlegen som henviser pasienten vil han eller hun være pasientens viktigste rådgiver ved valg av sykehus, og dermed bistå pasienten slik at pasienten treffer fornuftige valg” (Dokument nr. 3:3 (20011-2012):14)

Ut fra svaret fra departementet kan det verken spores enighet eller uenighet som reaksjon. Departementet er mer opptatt med å vise til hvor i systemet en slik ordning best mulig kommer til sin rett, og da også hvor den eventuelt må rettes fokus for forbedring.

I henhold til de to forvaltningsnivåene viser det seg at vurderinger som omhandler forhold på sentralt nivå i mye større grad vektlegges reaksjonen *svarer ikke på vurderingen*, mens dette vektlegges mindre på lokalt nivå. Det *unngås* flere innrømmelser på det lokale nivået, mens det samtidig også *innrømmes* flest avvik ved vurderinger på dette nivået. Det er også mer uenighet om revisjonskriterier på sentralnivå mens det er mer uenighet i vurderingen om rapporter på lokalnivå.

Tabell 29. Nivå og departementets reaksjoner

		Nivå		Total
		Sentralt	Lokalt	
Departementets reaksjoner	Svarer ikke på vurderingen	26%	6%	16%
	Unngår innrømmelser	21%	31%	26%
	Innrømmer avvik	38%	46%	42%
	Uenig i revisjonskriterier	9%	2%	5%
	Uenig i vurderingen	6%	15%	11%
Antall		53	61	114

Som det fremgår av tabell 30 er det størst endring i reaksjonen som er knyttet til *svarer ikke på vurdering*. Reaksjonen synes å ha mindre relevans for den andre tidsperioden samtidig som det blir mer vanlig å *unngå innrømmelser*. Det blir også færre tilfeller hvor det *innrømmes avvik* mens det registreres flere tilfeller av *uenighet med revisjonskriteriene* samt *uenighet med vurderingene*. Den siste tidsperioden fra 2009-2012 viser at departementene inntar reaksjoner som i inntar en større motstandsposisjon enn tidligere.

Tabell 30. Tid og departementets reaksjoner

		År		Total
		2000-2008	2009-2012	
Departementets reaksjoner	Svarer ikke på vurderingen	21%	10%	16%
	Unngår innrømmelser	19%	35%	26%
	Innrømmer avvik	48%	34%	42%
	Uenig i revisjonskriterier	2%	10%	5%
	Uenig i vurderingen	10%	12%	11%
Antall		62	52	114

Strategi

Kontrollert for de to sektorene ser vi at sykehussektoren, ved departementet, i større grad velger en strategi hvor de *motsetter* seg og *ignorerer* vurderingene. Ignorering kan uttrykkes ved å peke på andre element, la være å komme inn på tema eller at vurderingen ikke kommenteres i det hele tatt. Dette blir i Nav-sektoren mindre vektlagt, hvilket betyr at departementet svarer på flere vurderinger i forvaltningsrevisjonene enn sykehussektoren. Strategien kopierer er da i langt større grad representert ved sektorens svarbrev. Departementet vil i henhold til denne strategien imøtekomme kritikken og kopiere tiltak.

Tabell 31. Sektor og strategi

		Sektor		Total
		NAV	Sykehus	
Strategi	Motsette	6%	17%	12%
	Kopiere	78%	47%	61%
	Ignorere	16%	36%	27%
Antall		50	64	114

Strategien som blir mest vektlagt i begge sektorene er den *kopierende* strategien. Gjennom svarbrevet på forvaltningsrevisjonen av spesialhelsetjenesten og tilbudet til personer med psykiske problem, inntas denne strategien ved flere av vurderingene.

”For 2009 vil departementet spisse kravene i oppdragsdokumentet, for å oppnå en mer konkret rapportering fra RHF i årlig melding” (Dokument nr. 3:5 (2008-2009):13).

I Dokument 3:3 (2005-2006) *motsetter* Helse- og omsorgsdepartementet seg Riksrevisjonens vurdering om de regionale helseforetaks informasjonsgrunnlag for kjøp av laboratorietjenester. Gjennom svarbrevet betviles samtidig den metodiske slutningen i vurderingen:

”Det kan ikke trekkes den slutning at det forekommer mangelfull registrering av skille mellom pasientopphold og poliklinikk på bakgrunn av at HERO har opplevd IT-tekniske vanskeligheter med å fremskaffe valide data” (Dokument nr. 3:3 (2005-2006):8).

Departementet velger her å *motsette* seg her Riksrevisjonens vurdering ved å påpeke kritikkverdige forhold ved blant annet kriteriene og vurderingen som helhet.

Svarbrev hvor departementet bruker *motsetning* og *ignorering* som strategi er som oftest knyttet til rapporter på sentralt nivå, uten at forskjellen er betydelig store. Den *kopierende* strategien derimot blir ved de aller flest tilfeller knyttet til det lokale nivået.

Tabell 32. Forvaltningsnivå og strategi

		Nivå		Total
		Sentralt	Lokalt	
Strategi	Motsette	17%	8%	12%
	Kopiere	47%	72%	61%
	Ignorere	36%	20%	27%
Antall		53	61	114

Ser vi på strategivariabelen knyttet til de to tidsperiodene, henholdsvis før og etter konsolidering av reformen, viser det seg at de to strategiene; *motsette* og *ignorere* blir vektlagt ulikt. Mellom de to tidsperiodene har strategien *motsetter* seg hatt fremgang fra 5

prosent til 21 prosent. Samtidig har strategien *ignorere* gått tilsvarende tilbake. Den *kopierende* strategien som er den mest vanlige strategien viser seg å være lik over tidsepoken.

Tabell 33. Tid og strategi

		År		Total
		2000-2008	2009-2012	
Strategi	Motsette	5%	21%	12%
	Kopiere	60%	62%	61%
	Ignorere	36%	17%	27%
Antall		62	52	114

5.3.3 Kontroll- og konstitusjonskomiteen - konsekvensfasen

I denne fasen fremkommer informasjonen fra kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av forvaltningsrevisjonene, uttrykt gjennom stortingsinnstillinger. Den relasjonen som utspilles mellom Riksrevisjon og de reviderte blir best beskrevet ved innlemming av Stortinget som, formelt, kan iverksettes sanksjoner i møte med de reviderte. Det er altså denne fasen som gir et preg av et *vertikalt* ansvarsforhold hvor ministre for de ulike departement er ansvarlige overfor Stortinget. Innstillingene tar for seg vurderingene fra Riksrevisjonen og behandler dem som oftest hver for seg.

Som vist i tabell 34 er det stort sett enighet med Riksrevisjonen som preger reaksjonene til kontroll- og konstitusjonskomiteen. Reaksjonene i henhold til sektorene viser at mange av de samme reaksjonene går igjen i begge sektorer. Det viser likevel en tendens hvor komiteen ønsker mer oppfølging i Nav-sektoren enn sykehussektoren. 16 prosent av tilfellene knyttet til sykehussektoren blir ikke kommentert, mens det er i denne sektoren komiteens *skepsis til Riksrevisjonens konklusjon* er å spore.

Tabell 34. Sektor og kontroll- og konstitusjonskomiteens reaksjoner

		Sektor		Total
		Nav-sektor	Sykehus	
Kontroll- og konstitusjonskomiteens reaksjoner	Uttrykker enighet med Riksrevisjonen	80%	72%	75%
	Uttrykker enighet og krever at departementet følger opp	14%	9%	11%
	Uttrykker skepsis til Riksrevisjonens konklusjon	0%	3%	3%
	Kommenterer ikke vurdering	6%	16%	11%
Antall		50	64	114

Til tross for at skepsis til Riksrevisjonens konklusjon bare forekommer i 3 prosent av alle reaksjonene er den nettopp mer interessant å etterfølge. I stortingsinnstilling nr. 68 uttrykkes skepsis til Riksrevisjonens vurdering om ambulansetjenestenes responstid.

”Flertallet i komiteen, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener den påviste responstiden for ambulansetjenesten i regelen holder mål” (Innst. S. nr. 68 (2006-2007):4).

Her velger Fremskrittspartiet å bemerke vurderingen annerledes enn komiteen og er ikke enig i at responstiden i ambulansetjenesten holder mål:

”De regionale helseforetakene må slik disse medlemmene oppfatter situasjonen, sørge for at avtalen med også private ambulansetjenesteytere bidrar til at tjenesten dekker behovet og at responstiden i alle deler av landet er forsvarlige og gir borgerne den nødvendige trygghet i akutte situasjoner” (Innst. S. nr. 68 (2006-2007):5).

Når komiteen uttrykker enighet med Riksrevisjonen kan det forekomme ulikt i innstillingene. Ved noen tilfeller kommenteres vurderingene ved å sikte til alvorligheten i funnene, mens andre ganger er bemerkningene mer rettet mot å bare konstatere funnene til Riksrevisjonen. I innstilling til Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av partnerskapet i Nav blir en slik reaksjon vektlagt.

”Komiteen konstaterer at personvernet er ivaretatt i for liten grad i utformingen av Nav-kontorer og at 22 av 200 avvik i perioden 2010-2012 gjaldt dette” (Innst. S. nr. 66 (2012-2013):5).

Ved Riksrevisjonens undersøkelse av medisinsk-teknisk utstyr i sykehusene er kommentarene ikke like oppsummerende, men tar derimot opp alvorligheten rundt funnene og viser til at tiltak må iverksettes.

”Komiteen ser alvorlig på at Riksrevisjonen har avdekket vesentlige mangler ved opplæringsrutinene knyttet til medisinsk-teknisk utstyr, noe som kan ha stor betydning spesielt for pasientsikkerheten. Komiteen konstaterer at Regjeringen også ser alvorlig på dette og forutsetter at nødvendige tiltak iverksettes” (Innst. S. nr. 123 (2005-2006):4).

I de to nivåene viser det seg at den største forskjellen er at det bare ved vurderinger på det sentrale nivået uttrykkes skepsis mot Riksrevisjonens konklusjon. De andre reaksjonene tyder i liten grad å endres signifikant mellom nivåene. Forskjellene som fremkommer, viser at det ved det lokale nivået ved flest tilfeller ønskes oppfølging, og samtidig er det dette nivået som blir minst kommentert. I de tilfeller der det bare vises til enighet i revisjonen kommer det relativt likt til uttrykk i forvaltningsnivåene, og tyder på at dette ikke endres med bakgrunn i nivået.

Tabell 35. Forvaltningsnivå og kontroll- og konstitusjonskomiteens reaksjoner

		Nivå		Total
		Sentralt	Lokalt	
Kontroll- og konstitusjonskomiteens reaksjoner (flertallsbemerkninger)	Uttrykker enighet med Riksrevisjonen	77%	74%	75%
	Uttrykker enighet og krever at departementet følger opp	9%	13%	11%
	Uttrykker skepsis til Riksrevisjonens konklusjon	5%	0%	2%
	Kommenterer ikke vurdering	9%	13%	11%
Antall		53	61	114

Stabilitet synes å være beskrivende for komiteens bemerkninger i forhold til tidsperspektivet. Ønske om oppfølging fra departementets side er marginalt større i den senere tidsperioden. Til tross for dette er det bare i de tidligere årene komiteen *uttrykker skepsis mot Riksrevisjonens konklusjon*. Den generelle tendensen som kommer til uttrykk i tabell 36 er at kontroll- og konstitusjonskomiteens reaksjonsmønster i liten grad har endret seg med årene.

Tabell 36. Tid og kontroll- og konstitusjonskomiteens reaksjoner

		År		Total
		2000-2008	2009-2012	
Kontroll- og konstitusjonskomiteens reaksjoner	Uttrykker enighet med Riksrevisjonen	76%	75%	75%
	Uttrykker enighet og krever at departementet følger opp	10%	14%	12%
	Uttrykker skepsis til Riksrevisjonens konklusjon	3%	0%	2%
	Kommenterer ikke vurdering	11%	11%	11%
Antall		62	52	114

Til tross for at flertallsbemerkningene kan syntes samstemte viser gjennomgang av Stortingsinnstillingene at det foreligger en del uenigheter innenfor komiteen. Disse blir uttrykt som ”komiteens mindretall mener”. Bemerkningene er fra enkelte av partiene som ønsker å kommentere utover kommisjonens flertallsbemerkning, som de selv enten står bak eller opponerer mot. Gjennomgang av komiteens mindretallsbemerkninger viser at det kun i 2 av rapportene innenfor Nav-sektoren var mindretallsbemerkninger utover komiteens flertall. Sykehussektoren på sin side har i langt større grad mindretallsvurderinger knyttet opp til rapportene. I 12 av alle de 15 rapportene som inngår i denne sektoren, er det tilknyttet mindretallsbemerkninger.

Noen av mindretallsbemerkningene kan komme til uttrykk ved at de aktuelle representantene viser til sine respektive partiers politikk i henhold til tiltak og forbedringer som ikke blir støttet av komiteens flertall.

”Komiteens medlemmer fra Høyre viser til Høyres forslag i Dokument 8:94 (2008-2009) Representantforslag fra Stortingsrepresentantene Sonja Irene Sjøli og Inge Lønning om en ny nasjonal helseplan, som skiller bestiller og eierrollen i de regionale

helseforetakene, noe som vil bidra til større grad av uavhengighet og økt kompetanse om offentlige anskaffelser” (Innst. S. nr. 73 (2009-2010):6).

Bemerkninger fra mindretallet kan også uttrykkes uten at det spesifiseres hvilke tiltak som bør iverksettes. Disse bemerkningene går i retning av å understreke viktigheten rundt Riksrevisjonens vurdering og står nødvendigvis ikke i opposisjon til flertallsbemerkningene. I innstilling til Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon om akuttmedisinsk beredskap ytrer Fremskrittspartiet en slik bemerkning.

”At ambulansetjenesten benyttes når bære ikke er påkrevd er sløsing med ressurser og dårlig utnyttelse av kapasiteten i tillegg til at beredskapen svekkes” (Innst. S. nr. 68 (2006-2007):5)

Enighet med Riksrevisjonen er å spore jevnt over alle årene, og kan vurderes som høy. *Skepsis til riksrevisjonens konklusjon* er bare å spore i 2006 hvor dette forekommer i én rapport innen sykehussektoren. Det spores ikke endringer over tid, men kan bare gi en beskrivelse av situasjonen i denne ene rapporten. *Utrykker enighet med Riksrevisjonen og krever at departementet følger opp* gir ingen tydelige retningsbeskrivelser for endringer på variabelen men er jevnt over representert i tidsrommet. Ser vi det i sammenheng med de tre forvaltningsrevisjonene som har gitt høringer i kontroll- og konstitusjonskomiteen fremgår det nødvendigvis ingen tydelig korrelasjon mellom disse to forholdene.

Tabell 37. Rapporter til høring i Kontroll- og konstitusjonskomiteen

Rapport navn	Publisert	Antall vurderinger knyttet til kontroll- og konstitusjonskomiteens krav om oppfølging fra departement
Dokument nr. 3:3 (2001-2002) Riksrevisjonens undersøkelse om uførepensjon og yrkesrettet attføring	2001	1 av totalt 7 vurderinger
Dokument nr. 3:5 (2008-2009) Riksrevisjonens undersøkelse av spesialisthelsetenesta sitt tilbud til voksne med psykiske problem	2008	1 av totalt 4 vurderinger
Dokument nr. 3:3 (2009-2010) Riksrevisjonens undersøkelse av økonomistyring i helseforetakene	2009	0 av totalt 9 vurderinger

I tabellen over vises rapportene som siden 2000 har vært gjenstand for kontroll- og konstitusjonskomiteens høringer. I to av forvaltningsrapportene i henholdsvis 2001 og 2008 var det bare én av vurderingene i hver av dem som gav uttrykk for enighet med Riksrevisjonen og krav om oppfølging fra departementet. I Dokument nr. 3:3 (2009-2010) om undersøkelse av økonomistyring i helseforetakene var det ingen av vurderinger som ble knyttet til dette kravet fra kontroll- og konstitusjonskomiteen.

I 2011 er det flest vurderinger knyttet til kravet om at departementet følger opp, hvor det kommer til uttrykk i 5 av 19 vurderinger (23 prosent). Dette forekommer selv om det ikke ble gjennomført noen høring tilknyttet forvaltningsrevisjonene. Funnene beskriver på mange måter at høringene ikke trenger å være grunnet i antall vurderinger som innehar krav om oppfølging. Kontroll- og konstitusjonskomiteens beslutning om å foreta egne undersøkelser og høringer kan fattes med bakgrunn i en tredjedel av representantene. Dette betyr at flertallsbemerkningene som det her henvises til, ikke like godt speiler de tilfeller hvor høring er iverksatt.

Regjeringskonstellasjon og posisjonen i kontroll- og konstitusjonskomiteen¹⁶

I forhold som omhandler regjeringspartienes flertall og posisjon i kontroll- og konstitusjonskomiteen vil det her ikke vektlegges beskrivelser i form av de uavhengige variablene. Det vil derimot sees i hvilken grad komitesammensetningene virker inn på reaksjonsmønstrene.

Perioden som denne studien strekker seg over omfavner tre ulike regjeringer, fordelt på fire ulike stortingsperioder. Den første er Stoltenberg I regjeringen, som var en ettpartiregjering med mindretall i Stortinget. Den ble oppløst av Bondevik II regjeringen med KrF, Høyre og Venstre som regjeringspartnere hvilke heller ikke hadde flertall i Stortinget. Fra 2005 og frem til 2012 regjerte Stoltenberg II regjeringen gjennom koalisjonen Arbeiderpartiet, Senterpartiet og SV. Regjeringen gikk over to stortingsperioder, og hadde i begge periodene flertall i Stortinget bak seg. Ser vi på dimensjonen flertall og mindretall over vurderingene er det i hovedsak flertallsregjeringer som har regjert ved rapporttidspunktene. Nærmere undersøkelse viser at regjeringspartiene var i *opposisjon* (mindretallet av komitémedlemmene var fra

¹⁶ En flertallsregjering kan utgjøre *opposisjon* i kontroll- og konstitusjonskomiteen. I tabell 38 hvor dette fremkommer er regjeringspartienes posisjon i komiteen avhengig av om de har flertallet av representantene eller ikke, altså om regjeringen er i *posisjon* eller *opposisjon* i kontroll- og konstitusjonskomiteen.

regjeringspartiene) i kontroll- og konstitusjonskomiteen i 14 av rapportene mens den i 10 av dem var i *posisjon* (flertall av komitémedlemmene var fra regjeringspartiene). Som tabell 38 viser er det kun marginale forskjeller på hvilken reaksjoner komiteens flertallsbemerkninger inntar i forholdt til hvilken posisjon den sittende regjeringen har i komiteen. Den største forskjellen er at regjeringspartiene har flest medlemmer i kontroll- og konstitusjonskomiteen ved de tilfeller hvor det uttrykkes skepsis til Riksrevisjonens konklusjon. Men dette er også bare marginalt, hvilket tyder på at det stort sett er små forskjeller å finne i kontroll- og konstitusjonskomiteens reaksjoner gjennom flertallsbemerkningene og dens konstellasjon av medlemmer.

Tabell 38. Regjeringspartienes posisjon i komiteen og dens reaksjoner

		Regjeringspartienes posisjon i Kontrollkomiteen		
		Posisjon	Opposisjon	Total
Kontroll- og konstitusjons- komiteens reaksjoner (flertallsinnstilling)	Uttrykker enighet med Riksrevisjonen	74%	76%	75%
	Uttrykker enighet og krever at departementet følger opp	12%	11%	11%
	Uttrykker skepsis til Riksrevisjonens konklusjon	5%	0%	3%
	Kommenterer ikke vurdering	9%	12%	11%
Antall		43	71	114

5.4 Oppsummering

Dette kapittelet har tatt for seg de forhold som utspiller seg gjennom Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon og kontroll- og konstitusjonskomiteens Stortingsinnstillinger. Funnene har blitt strukturert i henhold til Bovens (2007) faseinndeling av ansvarsforhold. Forholdene har blitt sett i sammenheng med de uavhengige variablene med beskrivende sitater fra dokumentene.

I informasjonsfasen har Riksrevisjonens vurderingstype, rolleforståelse og verdigrunnlag for vurderingene blitt sett på. Funnene viser at det hovedsakelig vektlegges rutiner som revisjonsobjekt med utgangspunkt i management accountant-rollen og med et NPM-verdigrunnlag. Det fremgår få forskjeller fra forvaltningsrevisjoner hos Nav-sektoren til sykehussektoren. Og de samme typene vektlegges like mye i de to tidsperiodene. De avhengige variablene sett over forvaltningsnivåene samlet viser heller ikke til store

forskjeller. Men i forhold til forvaltningsnivå i de to sektorene, hver for seg, er det mer tydelige forskjeller i hvor Riksrevisjonen legger sitt fokus.

I debattfasen har departementenes svar blitt gjennomgått. Her har dens tiltak, reaksjon og strategi blitt knyttet til sektor, nivå og tid. Funnene viser at tiltakene, reaksjonene og strategiene i stor grad vektlegges ulikt i de to sektorene. Sett over tid kan en også spore endringer i responsen som departementene fører. I henhold til forvaltningsnivået er det først og fremst mengden av tilfeller som skiller det sentrale og lokale nivået hvilket kan ha sammenheng med Riksrevisjonens ulike vektlegging av de to nivåene.

I konsekvensfasen har kontroll- og konstitusjonskomiteens flertallsinnstillinger blitt vurdert i sammenheng med dens reaksjoner. Funnene viser at det i all hovedsak inngås en reaksjon hvor enighet med Riksrevisjonen fremkommer. Krav om oppfølging fra departementet viser ingen konkrete forskjeller. Reaksjonene endrer seg heller ikke i henhold til forvaltningsnivå eller tidsperioden. Det fremgår også få forskjeller i reaksjonsmønsteret hvor komiteens flertall består av medlemmer fra regjeringspartiene, til de tilfeller hvor flertallet i komiteen ikke tilhører regjeringspartiene.

6. ANALYSE

I Riksrevisjonens retningslinjer for forvaltningsrevisjon står det:

”Kontrollens formål er primært å bidra til en bedre forvaltning (styringskontroll). Hvorvidt revisjonsrapportene skal brukes som grunnlag for ansvarliggjøring av statsråder (ansvarskontroll), er det opp til Stortinget å vurdere” (Retningslinjer for forvaltningsrevisjon, 2012).

Som retningslinjene indikerer er det først og fremst kontroll- og konstitusjonskomiteen som innehar rollen som ansvarliggjører i behandling av Riksrevisjonens rapporter. Til tross for komiteens formelle rolle med ansvarskontroll (ved ansvarliggjøring av statsråder) er det likevel Riksrevisjonen som utfører undersøkelsen og dermed også har sitt fokusområde på ansvarskontroll. Det er med andre ord her grunnlaget for ansvarsutkreving legges. Bovens (2007) definisjon av ansvarsforhold som beror på aktør og forum i tillegg til forholdets tre faser har blitt knyttet opp til forvaltningsrevisjonsrapportene og vist forholdet som utspiller seg i den Norske konteksten.

I dette kapitlet vil jeg sammenfatte funnene og beskrive og forklare ansvarsforholdene som fremkommer i rapportene. I den første delen vil jeg beskrive funnene og samtidig knytte dem til Bradsmas og Schillemans (2012) ansvarskube for å måle ansvarsforholdets styrke. I den andre delen av kapitlet forklarer jeg de ansvarsforhold som blir beskrevet. Funnene blir til slutt diskutert og forklart gjennom et *instrumentelt* og et *institusjonelt* perspektiv. Hypotesene som er beskrevet i kapittel 3 vil knyttes opp og vurderes.

6.1 De sentrale funnene

Tabell 39. Hovedfunnene i de to sektorene

	Sektor	Nivå	Tid
Informasjon	Hovedsakelig vektlegges <i>rutiner, management accountant</i> og <i>NPM-verdier</i> likt i de to sektorene	Ingen tydelige forskjeller over forvaltningsnivå. Men Riksrevisjonens fokusområde i de to sektorene er forskjellig.	Marginale endringer over tid.
Debatt	I Nav-sektoren vektlegges <i>nye tiltak, innrømmelser av avvik og kopierende strategier</i> . I sykehussektoren er det forholdsmessig flere tilfeller av <i>svarer ikke på vurdering og ignorerende strategier</i> .	Det vektlegges flest <i>nye</i> tiltak ved vurderinger på det lokale nivået. Sentralt er det flere tilfeller av <i>ingen</i> tiltak. Ved sentralt nivå <i>svarer det ikke på vurderingene</i> i større grad enn på det lokale. Det er også stor grad av <i>ignorerende strategier</i> på dette nivået, mens det lokale, i aller størst grad vektlegger <i>kopierende strategier</i> i forhold.	Forskjeller kommer til syne over år. Mer <i>pågående</i> tiltak i siste periode. Mens det blir færre <i>nye tiltak</i> . Flere tilfeller hvor det <i>unngås innrømmelser</i> . Samtidig inntas strategien <i>motsetter</i> seg i større grad i den siste tidsperioden.
Konsekvens	Hovedsakelig <i>enighet med Riksrevisjonen</i> . Dette vektlegges likt uavhengig av sektorielle forskjeller. Få tilfeller av <i>krav om oppfølging</i> .	Ingen forskjeller over forvaltningsnivåene.	Ingen endringer over tid.

6.1.1 Revisjonsforholdene

Riksrevisjonen velger sine undersøkelsesobjekt i stor grad på bakgrunn av risiko og områdets samfunnsmessige betydning. Disse forholdene undersøkes og fremkommer i en vesentlighets- og risikovurdering av departementene som gjennomføres hvert år, og blir styrende for hvilke virksomheter som revideres (Glückstad, 2006). I tillegg hender det at det gjennom media eller andre aktører pekes på forhold i forvaltningen som bør undersøkes. Revisjonen er ikke preget av å være en rutinekontroll slik den finansielle revisjonen kan karakteriseres som (McCubbins og Schwartz, 1984). Men varier mellom sektor og tema, alt etter hvilke områder som peker seg ut i henhold til de interne kriteriene.

Som det fremgår av tabellene og eksemplene i empirikapittelet er det flere karakteristiske trekk som går igjen i Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon. Av alle vurderingene i studien viser det seg at det som oftest blir revidert på prosedyrer og rutiner i virksomheten. Flere av vurderingene retter blikket mot sektorenes interne rutiner enten i henhold til lov eller etter forventninger om god forvaltningsskikk. Dette kan omhandle alt fra organisasjonens vektlegging av styringsdokument overfor underliggende helseforetak eller til å omhandle de

fysiske utformingene hos det lokale Nav-kontor. Ut fra en slik bakgrunn for vurderingene er det tydelig at fokuset blir lagt på konkrete fenomen som i mer eller mindre grad er overkommelig å måle. Dette er tilfelle innenfor revisjon av begge de to sektorene i studien. I henhold til de forvaltningsnivåene som rapportene fokuserer på er det i noen grad forskjeller mellom sektorene som blir revidert. Innen Nav-sektorene er det i hovedsak direktoratsnivået vurderingene har som fokusområde, mens det i sykehussektoren er de regionale helseforetakene som vektlegges. Dette viser først og fremst en ulik tilnærming til sektorene fra Riksrevisjonens side, men kan ha bakgrunn i flere ulike forhold. Et nærliggende forhold å se på er sektorens organisatoriske oppbygging og forskjeller med bakgrunn i de reformendringene som har vært gjeldende i studiets tidsrom. Samtidig vises det at både det sentrale og lokale nivået vektlegges de samme vurderingstypene for revisjonen. Hvilket tyder på at det er innholdsmessig små forskjeller i vurderingene mellom forvaltningsnivåene. Fordelingen sett over år, gir ingen konkret retning på forholdet i sektorene. Nav-sektoren har i gjennomgående grad blitt revidert på direktoratsnivå til tross for reformendringene av 2006. Her har også departementet blitt mindre vektlagt med årene.

I den forstand det hovedsakelig er prosedyrer som revideres, viser rolleforståelsen at det som oftest undersøkes med utgangspunkt i rollen som *managerial accountant* og *dommer*. Den mest fremtredende er rollen som *managerial accountant* som fremkommer i flest tilfeller i begge sektorene. De lokale og sentrale forvaltningsnivåene blir begge revidert med lik rolleforståelse. Sett over tid, vises færre tilfeller hvor dommerrollen vektlegges, mens andre typer i større grad blir fremtredende. Forskjellene som vises er likevel marginale. Endringene og de rolleforståelsene som inntas, viser større innslag av verdier som omhandler effektivitet og mål- og resultatstyring. Tankegods, som på mange måter er beskrivende for Riksrevisjonens relativt ”nye verktøy”, forvaltningsrevisjonen. Dommerrollen innehar i mindre grad et slikt aspekt. En gradvis økende bruk av forvaltningsrevisjon og fortroligheten med denne over år, kan antas å ha gitt innvirkning på hvilken rolleforståelse som er vurdert mest hensiktsmessig.

Verdigrunnlaget, som henger tett sammen med rolleforståelsen, viser ”bare” til to utfall. Hovedsakelig blir NPM-verdier brukt i revisjonen, mens det også til en viss grad vektlegges rettstatsverdier. Ser vi på verdiene i sammenheng med forvaltningsnivået er det mer typisk at vurderingene i direktoratet har karakter av NPM. Det samme gjelder for de lokale helseforetakene. Over tid er det kun marginale endringer og ingen konkret retningsforandring

mellom de to verdigrunnlagene.

Oppsummering fra informasjonsfasen viser at Riksrevisjonens vurderinger, rolleforståelse og verdier i tilknytning til revisjonen fortøner seg ganske likt over de to sektorene og i henhold til tid. Det fremgår bare tydelige forskjeller mellom sektorene når en ser på hvilket forvaltningsnivå Riksrevisjonens fokuserer på. Sykehussektoren revideres som oftest på det regionale nivået, mens Nav-sektoren på det sentrale. Dette til tross, fremgår det ingen tydelige funn som viser at forvaltningsnivåene, sett i sammenheng, revideres ulikt.

6.1.2 Departementsforhold

Statsråden i det enkelte departement er formelt den ansvarlige overfor Stortinget, innenfor sin sektor. Stortinget, som på vegne av befolkningen kontrollerer den utøvende makt, henvender seg til disse ministrene i sin ansvarliggjøring. Samtidig som dette forholdet er en konstitusjonell og demokratisk verdi, har desentralisert ansvar og lokalt selvstyre en viktig relevans i norsk sammenheng. Sykehussektoren gjennomgikk en omfattende reform i 2001 som innebar å overføre ansvaret for sektoren fra fylkeskommunene til staten. Samtidig ble sykehussektoren organisert etter foretaksmodellen, som gav den et desentralisert styringssystem. Nav-sektoren på sin side har gått fra horisontal differensiering til vertikal samordning med partnerskap mellom kommunene og staten i de lokale Nav-kontorene (Christensen m.fl. 2010).

I de to sektorene er den største forskjellen i hvilken grad det vises til tiltak. Innenfor sykehussektoren har det som oftest blitt unnlatt å vise til tiltak, mens tiltakene i Nav-sektoren vektlegger *nye tiltak*. Over tid vektlegges *pågående tiltak* mens *nye tiltak* forekommer sjeldnere. Reaksjonen *innrømmer avvik*, er den mest registrerte reaksjonen i begge sektorene. Den fremkommer blant annet i Arbeidsdepartementets svar på Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykemeldte:

”Jeg er enig i at dialogen med sykemelder er viktig i oppfølging av sykemeldte (...) Arbeidsdepartementet har satt i gang en evaluering for å få mer informasjon om denne dialogen (...)” (Dok 3:5 (2010-2011)).

Til tross for dette er reaksjonen *svarer ikke på vurderingen* langt mer vanlig i sykehussektoren. Tilfeller hvor reaksjonene *innrømmer avvik* forekommer, er langt høyere i Nav-sektoren. Ved disse innrømmelsene er det ingen forskjell mellom sentralt- eller lokalt nivå, mens det på det sentrale nivået langt oftere reageres med å ikke svare. De to tidsperiodene i studien viser at det blir mer vanlig å *unngå innrømmelser*, samtidig som reaksjonen *innrømmer avvik* avtar. Strategien som departementene vektlegger mest er *kopierende*. Enighet og oppfølging uttrykkes som den mest foretrukne strategien for sektorene. Samtidig er denne strategien langt oftere brukt i Nav-sektorens. Sykehussektoren har forholdsvis høyere antall tilfeller av *ignorerende* strategi. Hovedforskjellen mellom forvaltningsnivåene viser at den kopierende strategien oftere blir vektlagt ved revisjon av det lokale nivået. I tidsrommet 2009-2012 er hovedforskjellen at strategien *motsetter* oftere forekommer mens *ignorerende* blir sjeldnere vektlagt.

Oppsummert er det tydelige forskjeller i hvordan de to sektorenes departementer forholder seg til Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon. Sykehussektoren er mest tilbakeholden og har en desentralisert sektor, mens Nav-sektoren, hvor staten i større grad er involvert i de lavere nivåer, har derimot mer kultur for å imøtekomme revisjonen. Over tid blir det mer vanlig å svare på vurderingene til tross for at det også *unngås innrømmelser* i større grad. Det blir mer vanlig å vise til *pågående tiltak* samtidig som strategien *motsetter seg* også forekommer oftere over tid.

6.1.3 Forhold i kontroll- og konstitusjonskomiteen

I komitemøtene blir rapportene gjennomgått og kommentert. Komiteen, med bakgrunn i partisammensetningen i Stortinget er i de fleste tilfeller enig i Riksrevisjonens funn. I den grad det er mulig å spore ansvarliggjøring i stortingsinnstillingene, fremkommer dette gjennom komiteens ønske om oppfølging fra departementets side. Her vil komiteen aktivt vise til at endringer og tiltak må gjøres for forbedring av den reviderte virksomheten, som er påvist av Riksrevisjonen. Sett under ett ønskes dette bare i 11 prosent av tilfellene. Nav-sektoren er det området hvor det i flest tilfeller ønskes oppfølging fra departement, men er ikke signifikant forskjellig fra sykehussektoren. I tillegg til et mindre ønske om oppfølging fra departementene er det også mange vurderinger som ikke blir kommentert i det hele tatt. Skepsis rettet mot Riksrevisjonens konklusjon fremkommer sjeldent. I komitéinnstillingenes flertallsbemerkninger hvor denne reaksjonene inntas, er kun ved behandling av vurderinger

som omhandler sykehussektoren. Det fremgår få endringer over tid, hvilket viser en stabilitet i vektleggingen av de ulike reaksjonene. Det samme viser seg gjeldende i henhold til forvaltningsnivåene. Regjeringspartienes relative styrke og representativitet i kontroll- og konstitusjonskomiteen er i liten grad gjeldende for hvilke reaksjoner som vektlegges. Men som det fremgår av mindretallsbemerkningene kan det virke som at det er mer diskusjon rundt vurderinger i sykehussektoren enn hva det er i Nav-sektoren.

6.2 Ansvarsforholdets styrke

I tillegg til å peke på typiske trekk innenfor hver av fasene kan det også gi mening å se de i sammenheng. På denne måten vil forholdet som fremkommer i forvaltningsrevisjonene kategoriseres og kunne måles i sammenheng med dens styrke.

6.2.1 Ansvarskuben

Beskrivelsen av ansvarsforholdene i de to sektorene viser en noe ulik tilnærming i henhold til fasene som skisseres. Den samlede styrken på forholdene vil gi tydeligere beskrivelse av disse forholdene.

Ved å utnytte fasene videre, kan en i følge Schillemans og Brandsma (2012) overkomme det som har vært hevdet problematisk i ansvars litteraturen. Gjennom artikkelen *the accountability cube: measuring accountability* fra 2012 innføres et verktøy for å kunne måle styrken av ansvar i det forholdet som utspiller seg. Ansvarskuben benytter Bovens (2007) tre faser som dimensjoner i kubens. Hver av de tre dimensjonene eller fasene er gradert etter om det er mye eller lite av den aktuelle aktiviteten¹⁷. På denne måten kan en måle ansvarsforholdets styrke. Både sykehussektoren og Nav-sektoren inngår i kubens med utgangspunkt i forvaltningsrevisjonene fra 2000 til 2012 samt de påfølgende stortingsinnstillingene¹⁸.

Ved å knytte ansvarskuben til undersøkelsen er det flere utfordringer som gjør seg gjeldende. I Schillemans og Brandsmas (2012) kube omhandler den horisontale dimensjonen mål av informasjonsomfanget. Gjennom de variabler som inngår i denne studien er ingen av dem myntet på å gi indikasjon på omfanget av informasjonen. Men viser heller til hvilken informasjon som legges til grunn. Variabelen som tar for seg hvilke metoder som

¹⁷ Dimensjonene måler enten mye eller lite og ikke forskjellige grader inn forbi dette.

¹⁸ Ansvarskuben er beskrevet i kapittel 3.

Riksrevisjonen bruker i de ulike rapportene, kunne gitt en god innfallsvinkel på dette. Men etter gjennomgang av alle rapportene viser det seg heller at metodegrunnlaget som legges til grunn i stor grad er tuftet på triangulering. Ulike metodiske tilnærminger er gjeldende innenfor hver rapport, hvilket gjør det vanskelig å knytte en bestemt metode til vurderingene. Rapportene er ikke bare preget av ulike metoder men også et mangfold av kilder og data som gir grunnlag for den enkelte fakta og vurdering. Vi kan altså anta at det i de fleste tilfeller er et høyt informasjonsomfang som legges til grunn. Jeg vil med bakgrunn i denne erfaring ta for meg informasjonsomfanget gjennom vektleggingen av vurderingenes fakta-beskrivelser¹⁹.

Fakta er bakenforliggende *funn* fra undersøkelsene som danner grunnlaget for Riksrevisjonens vurderinger. Ved å se på antall fakta per rapport synes det å gi en indikasjon på informasjonsomfanget. De fakta som vektlegges i vurderingene er hentet gjennom metodiske tilnærminger, og kan langt på vei sies å gi en pekepinn på informasjonen i forholdet. Vurderingene utgjør hovedvekten i rapportene og sier noe om hva som er galt. Det er også dem departementene og kontroll- og konstitusjonskomiteen diskuterer gjennom svar og behandling. Uten fakta-beskrivelsene vil grunnlaget for vurderingene falle bort, og da samtidig grunnlaget for diskusjon og konsekvens. Det er derfor en god innfallsvinkel for å se på omfang av informasjon. Jeg vil anta at jo flere fakta i en rapport desto mer informasjon legges det til grunn i forholdet.

Vertikalt i kubens vises den andre fasen i ansvarsforholdet, som vurderer styrken av diskusjonen. Av de variablene som inngår i registreringen er det strategivariabelen som i størst grad kan gi en indikasjon på hvor intensiv diskusjonen har vært. Ved å operasjonalisere variabelen slik at den gir verdier på mye eller lite diskusjon kan en da måle i hvilken grad diskusjonsfasen er intens eller ikke. Begge de to sektorene har blitt vurdert hver for seg, for beder å kunne peke på forskjellene i diskusjonsfasen og dermed styrken i ansvarsforholdet.

Den tredje fasen og dimensjonen i kubens er konsekvensfasen. Denne fasen kan på lik linje med informasjonsfasen være vanskelig å måle. Gjennomgang av stortingsinnstillingen viser ingen konkrete konsekvenser overfor reviderte organ. Registreringen har vektlagt i hvilken grad komiteen er enig med Riksrevisjonen eller ikke, og om det ytres krav om oppfølging på området fra departementets side. Siden det i denne studien ikke har vært vektlagt

¹⁹ Fakta i rapportene ligger til grunn for vurderingene. Det er i registreringen vektlagt én fakta-beskrivelse per vurdering.

konsekvenser eller sanksjoner som tilkommer i ettertid, må det ut i fra stortingsinnstillingene vurderes hva som kan antas som konsekvens. Både departementets svarbrev og kontroll- og konstitusjonskomiteens stortingsinnstilling preges ofte av en diplomatisk språkbruk og må tolkes i henhold til dette. Ved å omgjøre den allerede foreliggende variabelen om kontroll- og konstitusjonskomiteens bemerkninger på Riksrevisjonens vurderinger kan en i større grad peke på hvilke konsekvenser som ut i fra den lesbare teksten kommer til syne.

Ansvarskuben viser her til styrken i ansvarsforholdet i hver av de to sektorene. De tre fasene som det måles på, vil bli behandlet som sammenfallende variabler hvor det ses etter utfall på åtte ulike forhold²⁰. I likhet med Bradsma og Schillemans (2012) bruk av kubene, vil jeg også se på modellen som helhet. Dette innebærer et fokus på alle vurderingenes spredning på hvert av feltene i kubene.

6.2.2 Informasjonsomfanget

Hvis vi i denne studien skal prøve å si noe om informasjonsomfanget kan vi anta at antall fakta knyttet til hver rapport vil gi en indikasjon på dette. I alle de 24 rapportene som er registrert innenfor de to sektorene i det aktuelle tidsrommet, inngår det totalt 114 vurderinger med like mange fakta. Det vil si at det gjennomsnittlig er 4,75 fakta pr rapport. Intensiteten i fakta-omfanget vil altså her gi en pekepinn på om det er mye eller lite informasjon lagt til grunn. Sykehussektoren har 15 rapporter som spenner fra 2000 – 2012. Totalt er det 64 fakta som inngår i denne sektoren. Ser vi på gjennomsnittet per rapport, ligger det på rundt 4,3 noe som er litt mindre enn gjennomsnittet for begge de to sektorene sett i sammen. Nav-sektoren har 50 fakta tilknyttet sine 9 rapporter i samme periode. Gjennomsnittet gir 5,5 fakta per rapport, og er noe høyere enn i sykehussektoren. Til tross for at vi kan anta et høyt informasjonsomfang når det kommer til Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon gir det størst mening å snakke om mye eller lite i henhold til hva som er ”typisk” innenfor de to sektorene. Først da kan informasjonsomfanget sammenlignes. Prosentuering av informasjonsomfang i de to sektorene viser at det i Nav-sektoren vektlegges en høyere fakta-intensitet og dermed et høyere informasjonsomfang enn hva som blir gjort i sykehussektoren.

²⁰ Felt A til H i figur 3 (Kap.3).

6.2.3 Diskusjonsomfanget

Diskusjonsomfanget som knytter seg til strategivariabelen, beskrevet i metodekapittelet, er her blitt vurdert etter hvilken grad departementet i de ulike vurderingene har gitt uttrykk for diskusjon rundt tema. Det har vært nødvendig å omgjøre variabelen til en dikotom variabel hvor det kun registreres på to verdier. Ved en slik operasjonalisering kan variabelen inngå i modellen som diskusjonsdimensjon og måle intensiv eller ikke-intensiv diskusjon. Ved strategier som knytter seg til etterfølgelse av Riksrevisjonens råd, samt de tilfeller hvor svar ikke fremkommer, antas det å være lite diskusjon til stede. I tilfelle hvor departementet motsetter seg Riksrevisjonens vurderinger kan en anta at det ligger en bredere diskusjon til grunn.

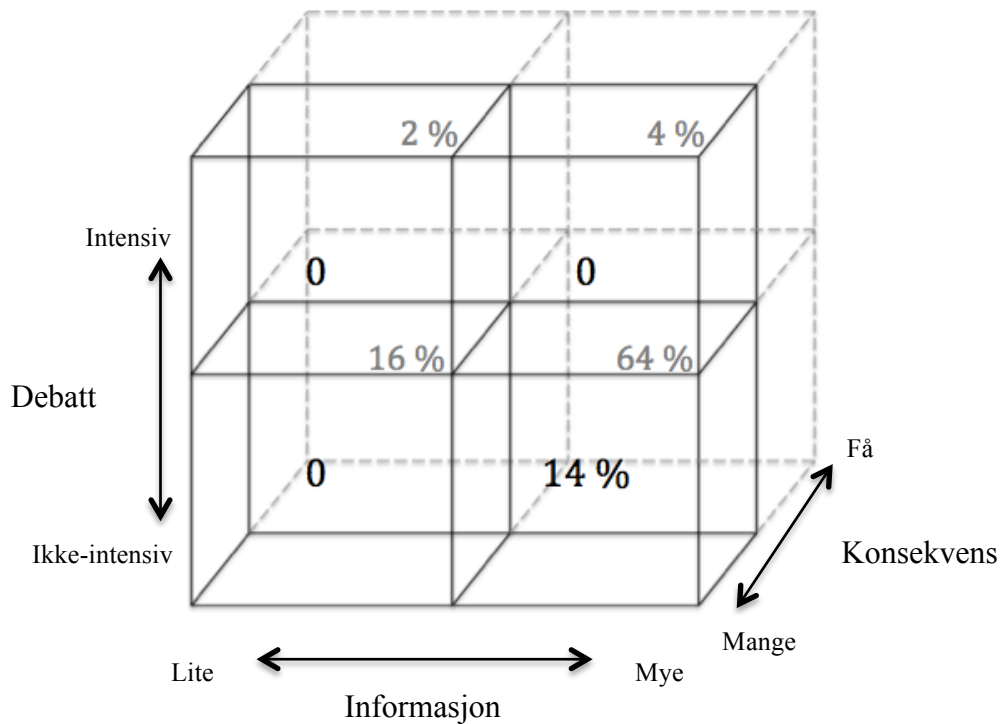
6.2.4 Konsekvensomfanget

Som det tidligere har vært vist, er det i de færreste tilfellene at kontroll- og konstitusjonskomiteen ytrer ønske om oppfølging. I den grad dette kan brukes som mål på konsekvens, vil det da som oftest vektlegges lite konsekvenser i behandlingen av forvaltningsrevisjonen. Med forvaltningsrevisjonen som studieområde vil det også være informasjon gjennom disse dokumenter som er vesentlige for å beskrive og forklare forholdet. Variabelen som representerer konsekvensdimensjonene vil bare vektlegge flertallsbemerkningene i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Det er disse som konkret vektlegger hvilken konsekvenser som faktisk utspilles. Den har på samme måte som departementets strategivariabel blitt operasjonalisert i henhold til dimensjonens to utfall, og kan på denne måte inngå som et mål på konsekvenser.

6.2.5 Nav- og sykehussektorens styrke av ansvarsforhold

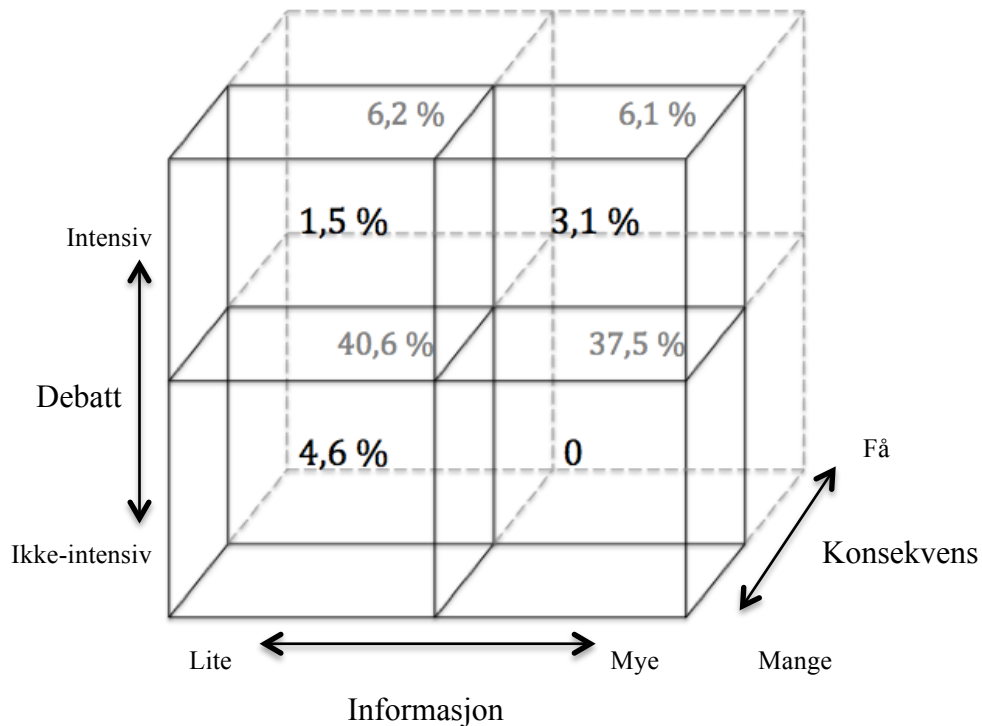
Ser vi på Bradσμα og Schillemans (2012) ansvarskube som helhet, med alle de tre dimensjonene knyttet til tilfellene i Nav- og sykehussektorene, kan det her vises til ulikheter i styrken på forholdene. Figur 5 viser at det innenfor sektorene har gitt utfall på 5 av de 8 ulike forholdene som det kan registreres på i modellen.

Figur 5. Ansvarsforholdets styrke i Nav-sektoren



Forholdene som kommer til uttrykk i vurderingene og stortingsinnstillingene viser at det ikke i noen av tilfellene fremkommer forhold i kubens felt E, F og G. Felt F, som representerer intensiv debatt, mye informasjon og mange konsekvenser, finnes ikke i noen av rapportene eller vurderingene. Felt E som representerer intensiv debatt, mange konsekvenser og lite informasjon forekommer heller ikke i noen av forvaltningsrevisjonene av Nav-sektoren. I de fleste tilfeller (64 prosent) inntar forholdet felt D. Her karakteriseres forholdet med mye informasjon, lite debatt og få konsekvenser. Styrkeforholdet kan karakteriseres som svakt ettersom det bare er informasjonsomfanget det er mye av. Videre viser kubens at det i 16 prosent av tilfellene også er lite informasjonsomfang (felt C). Dette tilsvarer det forhold med minst mulig styrke, ut i fra modellen. Bare i de tilfeller hvor konsekvensene er mange fortøner forholdet seg med mye informasjon og lite debatt (felt H). Kubens sett i ett viser at det stort sett er lav debatt-intensitet, mye informasjon lagt til grunn, og få konsekvenser. Styrken på forholdet kan i følge dette karakteriseres som relativt svakt ut fra Bradsmas og Schillemans (2012) forutsetninger og mål med ansvarskubens.

Figur 6. Ansvarsforholdets styrke i sykehussektoren



Som det fremkommer av figur 6 over, er det her også en viss spredning på de forskjellige feltene, hvilket indikerer ulike styrkeforhold. I sykehussektoren er det registrert utfall i alle feltene utenom felt H. I motsetning, inngikk 14 prosent av alle vurderingene inn i dette styrkeforholdet i Nav-sektoren. Totalt sett er det flere tilfeller hvor intensiv diskusjon preger forholdet. Men disse er spred utover på ulike felt. Der hvor intensiv diskusjon forekommer mest, er hvor konsekvensene er få, uavhengig av informasjonsgrunnlaget. De færreste tilfellene i kubene finnes i feltene hvor konsekvensene er mange. Den type forhold som går mest igjen i rapportene (40,6 prosent) er hvor informasjonsomfanget er lavt, hvor diskusjonen er ikke-intensiv og hvor det er få konsekvenser å spore. I felt D vises det et høyt antall tilfeller (37,5 prosent) hvor det er lite konsekvenser og ikke-intensiv debatt, men med et stort informasjonsomfang. De fleste forhold som omfatter sykehussektoren finnes i disse to feltene på kubene. Lite intensiv debatt og få konsekvenser ser ut til å være det mest typiske forholdet som kan karakteriseres i dette tilfellet.

Som det fremgår av ansvarskubene over, kan det påpekes at de to sektorene representerer ulike situasjoner i et ansvarsforhold. Begge sektorene er møtt med få konsekvenser og lite intensiv debatt. Mens Nav-sektoren har flest vurderinger hvor informasjonsomfanget er stort,

vises det i sykehussektoren at informasjonsomfanget er mer varierende. Sykehussektoren viser dermed i mye større grad til en situasjon hvor ansvarsforholdet er svakt. De fleste verdiene legger seg på felt C i modellen som representerer svakest mulig ansvarsforhold. Bare i 3,1 prosent tilfeller kan det her spores forhold som inngår i felt F, som representerer sterkest ansvarsforhold. De to sektorene sett i forhold til hverandre viser først og fremst at det i sykehussektoren er en større variasjon i henhold til informasjonsomfang, diskusjonsstrategi og til en viss grad konsekvenser. Nav-sektoren på sin side gir flere utslag på færre felt og viser i hovedsak lite intensiv debatt og hvor konsekvensene er få, men med mye informasjon. De fleste av typene som er gjeldende i Nav-sektoren er forhold som karakteriseres av få konsekvenser. I samme sektor er det bare registrert utfall i én av feltene hvor mye konsekvenser blir vektlagt. Ansvarsforholdet i sykehussektoren viser å kunne innta forskjellig form, og kan beskrives som mer diversifisert enn Nav-sektoren. De to sektorene gjennom forvaltningsrevisjonen, fremstår ellers i form av å ha et mer eller mindre svakt ansvarsforhold lagt til grunn.

6.3 Perspektiv i lys av de empiriske funn

Både det *instrumentelle* og det *institusjonelle* perspektivet er grunnleggende innfallsvinkler for forståelsen av ansvarsforhold i Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon. Perspektivene er her blitt brukt for å forklare de tre fasene i ansvarsforholdet og er med på å gi en større forståelse rundt temaet. I denne delen vil jeg først vise til hvilket perspektiv som best forklarer de ulike fasene. Videre vil perspektivenes forklaringskraft drøftes i henhold til forventningene og hypotesene som beskrevet i teorikapittelet. Perspektivene har blitt vektlagt ulikt i de forskjellige delene av ansvarsforholdet og vil derfor presenteres i lys av faseinndelingen.

6.3.1 Informasjonsfasen

I informasjonsfasen blir grunnlaget for forvaltningsrevisjonen lagt. Informasjonsflyten mellom aktør og forum er her et karakteristisk trekk. Dette omhandler i hovedsak hvordan rapporten og vurderingene fremstår i henhold til reviderte virksomhet. Revisjonen som utføres vil naturlig nok forstås som forskjellig med tanke på sektorenes ulike forvaltningsområder. Samtidig anses variablene som her inngår som gode mål på rapportenes typiske trekk uavhengig av velferdsområdenes ulike egenskaper. Det institusjonelle perspektivet synes å ha forklaringskraft i denne fasen.

Informasjon og de sektorielle forskjellene

Informasjonsgrunnlaget for ansvarsforholdet mellom aktør og forum viser seg å være lite varierende sett over de to sektorene. De 24 forvaltningsrevisjonene som har blitt gjennomgått i perioden fra 2000-2012 peker på at det stort sett er rutineene i organisasjonen som revideres. Både i Nav- og sykehussektoren er rutineaktiviteten et hovedanliggende for vurderingene. Rapportene beskriver og vektlegger konkrete forhold i forvaltningen som gjenspeiler de utvalgskriteriene Riksrevisjonen etterfølger. I tillegg til ordinære utvalgskritier som omhandler risiko- og vesentlighetsvurderinger viser det seg at mediebildet også har innvirkning på valg av revisjonsområde (Grahm-Haga, 2006). Presseoppslag og debatter rundt kritikkverdige forhold i forvaltningen er som oftest preget av konkrete tilfeller og rutiner i sektorene. I den grad Riksrevisjonen er lydhør for føringer i det generelle mediebildet kan dette være med på å føre revisjonen i retningen rutinemessig aktivitet. Vurderingstypene som det altså i hovedsak benyttes blir over sektorene likt vektlagt.

Disse forholdene virker også å være gjeldende for Riksrevisjonens egne rolleforståelse. Vurderingenes bakenforliggende forståelse må gå ut fra ett sett av etablerte ideer (Pollitt, m.fl. 1999). Denne forståelsen sier noe om på hvilken måte revisjonen gjennomføres og hva som ligger bak vurderingene. Rollen som det ved de fleste tilfeller inntas er *management accountant*. Sammen med *dommerrollen* har denne blitt brukt mer, sammenlignet med de andre rollene i studien. I motsetning til vurderingstyper som kan ha en viss kobling til omgivelsenes påvirkning på vurderingstype, omhandler rolleforståelsen revisors "egne" oppfatning av posisjon og idé. Denne ideen viser seg i stor grad å være uendret i revisjon av de to sektorene og inngår som et typisk forhold ved forvaltningsrevisjonen.

Den samme tendensen viser seg i stor grad å gå igjen i forvaltningsrevisjonens verdigrunnlag. NPM-verdier vektlegges i all hovedsak som det gjeldende verdigrunnlaget for rapportene og viser kun til marginale forskjeller mellom sektorene. Som ved rolleforståelsen representerer verdigrunnlaget et forhold ytret gjennom revisor, og kan forstås ved de indre holdninger og kulturen i Riksrevisjonen. Verdiene viser at det i stor grad vektlegges et likt grunnlag for forvaltningsrevisjon uavhengig av hvem som revideres. Kontrolløren innehar på mange måter et undersøkings- og forskningsrettet perspektiv. Metodebruken anses som viktig i den forstand, men er i hovedsak tuftet på triangulering og med utgangspunkt i flere forskjellige kilder. Metodebruken i forvaltningsrapportene er uavhengig av sektorområde og viser først og fremst til at den vektlegger overordnede kriterier og vitenskapelige tilnærminger til revisjonen.

Riksrevisjonens metoder er i stor grad situasjonsbestemt. Dette til tross, er rollene og verdiene tydelige forhold som revisoren selv vektlegger. Disse kan representere en indre kultur og normer i organisasjonen i den grad de ikke varierer mellom sektorene. Vurderingstypen kan også antas å ha bakgrunn i indre forhold og kulturen i organisasjonen. Men her vil også ytre forhold ha påvirkende kraft.

Forvaltningsnivå

Sett i sammenheng vektlegger Riksrevisjonens vurderinger forvaltningsnivåene likt. Både det sentrale og lokale forvaltningsnivået blir i stor grad likt representert med vurderinger. Ut fra denne variablene fremgår det bare minimale forskjeller. Men hvis vi ser på hvor Riksrevisjonen retter sine vurderinger i de to sektorene, er det mer klare forskjeller mellom dem. Fokusområdet i Nav-sektoren vektlegges hovedsakelig på direktoratsnivå mens det i sykehussektoren rettes fokus mot helseforetakene. Revisjonen gjenspeiler på mange måter den reelle organiseringen av sektorene som har vært gjeldende siden reformendringene. Helseforetakene er i stor grad en autonom organisasjon med ansvar for daglig drift av sykehusene. I Nav-sektoren inngår staten som en viktig aktør i de lokale Nav-kontorene og opptre med større ansvar nedover i strukturen enn hva sykehussektorens struktur åpner for. Dette stemmer med andre ord overens med de strukturelle forskjellene det er mellom sektorene (Christensen, m.fl. 2010).

Til tross for at denne ulike vektleggingen av forvaltningsnivåene kan antas å samvariere, må det ikke utelukkes andre forklaringer. Den strukturelle forskjellen mellom de to sektorene viser at det i sykehussektoren ikke finnes et overordnet direktorat slik som tilfellet er på Nav-området. Som variablene viser er det i stor grad helseforetakene som vektlegges mens det i Nav-sektoren hovedsakelig er direktoratsnivået. Hadde et annet nivå i sykehussektoren, for eksempel direktorat, vært gjeldende, ville det da blitt registrert på det tilsvarende nivået? Sett over sektor viser det seg at Riksrevisjonen mer konsekvent reviderer etter sektorenes forvaltningsnivå.

Forvaltningsrevisjon i et tidsperspektiv

Forvaltningsrevisjonene som inngår i studien varierer lite sett over tid. Den rutinepregede revisjonsaktiviteten fremstår gjennom hele perioden som den mest relevante formen og gir ikke tegn til tydelige endringer mellom tidsperiodene. Det samme forhold kan beskrive Riksrevisjonens rolleforståelse i vurderingene og verdigrunnlag som ligger bak.

Rolleforståelsen som fremkommer i vurderingene i perioden 2009-2012 vektlegger nye typer roller som ikke har vært like fremtredende tidligere, selv om disse endringene er marginale. Verdigrunnlaget inntar samme forhold hvor NPM-verdier blir mer vektlagt ved rapportene i den siste perioden. Men her vises det på lik linje med rolleforståelsen til minimale endringer. Endringene er i liten grad omfattende og brå, men går i retning av en prosess hvor nye innslag og vektlegging av roller og verdier kommer til syne. Endringene kan karakteriseres som en langsom utvikling i tråd med virusmetaforen.

Ansvarsforholdet

Et annet forhold som fremstiller de to sektorene ulikt vises i informasjonsdimensjonen som inngår i ansvarskuben. Dimensjonen som måler informasjonsomfanget i Nav-sektoren viser at det i de fleste tilfeller inngår et større informasjonsomfang enn i sykehussektoren. Dette kan ha bakgrunn i den sektorielle organiseringen. Men disse forhold kan også være grunnet i en mer tilfeldig årsak som velferdsområdenes ulike karakter og tilgjengelige informasjon. Det kan tenkes at fakta-beskrivelsene som vektlegges naturlig nok vil være innholdsmessig forskjellig fra hverandre uten at dette nødvendigvis er en egenskap på bakgrunn av reformendringene. Men slike forhold er vanskeligere å bekrefte den ene eller annen veien.

Informasjonsfasen i ansvarsforholdet fremstår gjennom disse empiriske funnene i hovedsak stabil og ensartet. Riksrevisjonen reviderer sektorene likt og på samme måte som før. Stabiliteten befester seg gjennom tidsdimensjonen hvor det kun er marginale endringer å spore. Dette fremkommer uavhengig av sektorielle forskjeller i organisasjonsform. I henhold til disse funnene kan det *institusjonelle* perspektivet vektlegges forklaringskraft. Det at Riksrevisjonen er en historiske institusjon med en etablert kultur kan være styrende for handlingene som tas og revisjon som utføres. Det institusjonelle perspektivet vektlegger de uformelle normene og verdiene i organisasjonen. Samtidig er den mer kompleks og mindre fleksibel og tilpassningsdyktig overfor endringer (Christensen m.fl. 2004). De etablerte normene kan forstås som en viktig forklaringskraft på hvorfor sektorene blir revidert likt. Forutgående handlinger kan tenkes å ha blitt gjeldende i gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Sti-avhengigheten har ført til at senere endringer i forvaltningsapparatet ikke lar seg innvirke i revisjonen på grunn av den kollektive forståelse av hva som er vanlig handlingsmønster.

Samtidig viser Riksrevisjonens fokusområde og informasjonsomfang til en ulik vektlegging av sektorene. At rapportenes fokusområde og ”problem” sammenfaller med sektorenes strukturelle utforming og grad av autonomi gjør at det *instrumentelle* perspektivet tillegges styrke som forklarende faktor. Ut i fra dette anses Riksrevisjonen som et verktøy for å oppnå samfunnsmessige mål. Den blir her en rasjonell aktør med klare instruksjoner om å revidere i henhold til sektorenes organisatoriske nivåforskjeller. Dette antas å være gjeldende for å oppnå en mer effektiv undersøkelse og for å oppnå ”korrekt” ansvarliggjøring. Informasjonsomfanget tyder også på ulik revisjon av sektorene, men er på sin side et vanskeligere forhold å konkludere på. Det antas at Riksrevisjonen uavhengig av sektor ønsker å revidere den på en godt belyst måte med tilstrekkelig informasjon. Informasjonsomfanget i seg selv synes ikke å kunne gi det *instrumentelle* perspektivet noen betydelig forklaringskraft, men kan på mange måter være utslag av mer pragmatiske grunner enn de organisatoriske forskjellene.

6.3.2 Debattfasen

I debattfasen er aktøren i forholdet sentral. Departementenes svarbrev belyser og karakteriserer trekkene i diskusjonen. Her fremgår det tydelige forskjeller i departementenes tilnærminger til forvaltningsrevisjonen og sektorenes ulikhet synes å være grunnet i dens forskjellige organisatoriske utforming. Det *instrumentelle* perspektivet brukes til å forklare denne fasen. Den strukturelle organiseringen har forklaringskraft i henhold til departementets valg av tiltak, reaksjon og strategi.

Departementets ulike responsvalg

Departementenes svar har først og fremst blitt registrert gjennom i hvilken grad det vises til tiltak. Tiltakene det vises til er stort sett varierende i begge sektorene. I Nav-sektoren er det hovedsakelig *nye tiltak* det pekes på, mens det i sykehussektoren i de fleste tilfeller ikke vises til noen tiltak. Tiltaksvariabelen fremstiller sektorene med varierende respons. Dette tyder på at variabelen er tett knyttet til forvaltningsrevisjonens innhold og derav varierende. I motsatt tilfelle kunne det vært hevdet at denne typen tilnærming var en slags standardrespons, en forutinntatt strategi. Reaksjonene og strategiene som er mest gjennomgående i sektorene er å *innrømme avvik* og innta en *kopierende* strategi. Både i sykehussektoren og Nav-sektoren er disse blitt registrert mest. Men til tross for dette må holdningene forstås ut fra svarbrevenes formelle karakter og politiske språk. Departementenes svar er ofte preget av å være

diplomatiske og vektlegger i liten grad uttrykk som betviler Riksrevisjonens konklusjoner. Hyppigheten av de andre reaksjonene tyder på at det i realiteten er forskjeller å spore mellom sektorene. I sykehussektoren fremkommer en stor del av reaksjonene i form av å unnlate å svare på vurderingene i langt større grad enn i Nav-sektoren. Det samme er gjeldende for strategivariabelen hvor departementet i Nav-sektoren vektlegger den kopierende strategien i over 70 prosent av tilfellene, og fremstår mer konsekvent i sin respons. Mens sykehussektoren i langt mindre grad vektlegger denne strategien. I motsetning blir det i sykehussektoren oftere valgt en *ignorerende* strategi hvilke viser til det en større variasjon i både strategiene og reaksjonene som tas. Sektoren fremstår på sin side mer variert i henhold til dette og kan oppfattes som likegyldig til Riksrevisjonens kritikk. Organisasjonsformen og tilknytningen kan forklare de sektorielle forskjellene som fremkommer gjennom handling og respons.

Ulikheter mellom forvaltningsnivået

De ulike responsene som inntas av departementene endres også over forvaltningsnivå. Vurderinger som omhandler det lokale nivået blir som oftest besvart med nye tiltak, innrømmelser av avvik og kopierende strategier. Det sentrale nivået derimot viser ofte ikke til tiltak i det heletatt, lar være å svare på vurderingene og har ofte en ignorerende strategi.

Vesentlige endringer over år

Svarene fra departementene blir i de to periodene vektlagt ulikt. De tiltak som departementet viser til omfatter flere tilfeller av *pågående* og *nye tiltak* i studiens siste periode. Denne endringen kan være koblet til at flere av vurderingene blir besvart etter hvert i undersøkelsesperioden og at reformene da har fått tid til å konsolidere seg i departementene²¹. Dette har gjort at revisjonen har fått mer relevans og grunnlag for diskusjon i departementene. Samtidig går reaksjonene i retning av å være mer i opposisjon til Riksrevisjonens vurderinger. Til tross for at flere av vurderingene blir besvart, er både reaksjoner som *unngår innrømmelser* og *uenighet med revisjonskriteriene* mer gjeldende i perioden 2009-2012. Samtidig vises tilfeller av *innrømmelser av avvik* å gå ned. Strategiene i den samme perioden viser hovedsakelig en betydelig økning i antall svar som velger strategien *motsetter seg* i forhold til perioden 2000-2008. Alle variablene som inngår i denne fasen viser til vesentlige endring over år, hvilket kan tyde på en større evne til å omstille seg etter reformendringene.

²¹ Selv om sykehussektoren gjennomgikk reform allerede i 2001 ble dette først gjeldende for Nav-sektoren i 2006. Endringer uavhengig av rask tilpassing trenger ett visst tidsperspektiv for å befestes i så pass store forvaltningsområder. I dette tilfelle tok det også tid før alle landets kommuner hadde fått lokale Nav-kontor.

Debattfasen fremstår her gjennom de empiriske funnene som varierende fra sektor til sektor og over nivå. Dette kan også forventes ut fra forhold som fremgår i informasjonsfasen hvor rapportenes vurderinger i liten grad speiler de sektorielle forskjellene. Det *instrumentelle* perspektivet vektlegges og har betydelig forklaringskraft i denne fasen. Gjennom et slikt perspektiv anses organisasjonene som redskap for å oppnå bestemte mål og endringer opptas fortere. De beslutninger som tas blir nettopp valgt for å oppnå en ønsket effekt eller påvirker handlemønsteret gjennom organisasjonens utforming. Den hierarkiske varianten hvor mål-middelsammenhenger står sentralt, anses å kunne forklare handlingene (Christensen m.fl. 2004).

Responsen viser på mange måter til de organisatoriske forholdene i sektorene. I den grad Riksrevisjonen ikke evner å innrette rapportene etter de sektorielle forskjellene, kan ønsket om å endre dette eller forklare dens ugyldighet sees på som et mål i seg selv. At dette er et viktig forhold for departementene, kan begrunnes i forvaltningsrevisjonens aktualitet i tiden. Riksrevisjonen har fått en mer omfattende rolle gjennom sitt utvidede mandat i revisjon av forvaltningens ytelse (*performance*), som har blitt viet betydelig oppmerksomhet i mediene²². Disse forholdene har betydning for rapportens aktualiteten overfor departementene i den grad de føler seg tvunget til å forholde seg til revisjonen utover den rent formelle behandlingen i kontroll- og konstitusjonskomiteen. På bakgrunn av dette kan det forstås at departementene har et behov for å forklare revisjonens relevans for sektoren, særlig i sykehussektoren. De valg som tas blir gjort på bakgrunn av de tilgjengelige alternativer og hensyn som synes best i henhold til *begrenset rasjonalitet* og uttrykkes i svarbrevene. Den konkrete formen for å eventuelt opponere blir da gjennom de tiltak, reaksjoner og strategier som ytres gjennom svarbrevet i forvaltningsrevisjonen.

De forskjellige tilnærmingene som Nav- og sykehussektoren vektlegger kan godt forstås ut fra dens sektorielle forskjeller og på dette grunnlag forklares gjennom det instrumentelle perspektivet. I tillegg viser funnene også at endringer gjennom reformene har gitt nye former for tiltak, reaksjoner og strategier. Disse tyder på at sektorene evner å omstille seg og besvare revisjonen der etter. Endringene er mer markante enn de forskjellene som over tid ble synlig i Riksrevisjonen. Dette indikerer hvordan endringer enten tar tid eller gir raske utslag i

²² Søk i A-tekst (Retrivers nyhetsarkiv), viser at antall artikler om "riksrevisjonen" i den norske rikspresen i 2002 var 206 publikasjoner. Sammenlignet var det i 2012, 431 artikler som omhandlet dette (Retriver.no, 2013).

organisasjonen. I dette tilfellet er sektorene mer mottakelig for endring, og i overenstemmelse med det instrumentelle perspektivet kan dette forklares gjennom beviste valgt fra organisasjonens ledelse.

6.3.3 Konsekvensfasen

I konsekvensfasen kan relasjonen mellom aktør og forum karakteriseres i retning av *hierarkisk* ansvar. Resultatene av bemerkningene viser at konsekvenser i liten grad blir vektlagt til tross for at det er bred enighet med Riksrevisjonen. Både det instrumentelle og institusjonelle perspektivet kan tillegges forklaringskraft.

Uansvarlige reaksjoner

Stortinget forstås i denne settingen som den sanksjonerende kontrollinstansen som gjennom behandlingen av forvaltningsrevisjonen ønsker kontroll, innsyn og ansvarliggjøring av forvaltningsorganenes departement. De reaksjonen som kontroll- og konstitusjonskomiteen i de fleste tilfeller inntar viser til bred enighet med Riksrevisjonens vurderinger. Reaksjonen er en helt klar gjengående tendens i begge sektorene. Den tilliten og enigheten til rapportenes konklusjon er likevel lite beskrivende for ønske om ansvarliggjøring. Reaksjoner som vektlegger ønske om oppfølging blir i liten grad ytret i flertallsbemerkningene. I mange tilfeller pekes det også på at departementenes synspunkt blir tatt til følge uten større diskusjon rundt temaet. Krav om oppfølging endrer seg i liten grad mellom sektorene. Den største forskjellen i reaksjonene er de tilfeller hvor vurderingene ikke kommenteres, som i de fleste tilfeller fremkommer i sykehussektoren. Over tid og mellom forvaltningsnivå er det heller ikke vesentlige forskjeller som kommer til syne.

Komiteens medlemmer fra opposisjons- og posisjonspartiene ønsker i liten grad ansvarliggjøring. Dette vises blant annet ved at regjeringspartiets medlemmer mistet flertallet i komiteen i perioden 2009-2012. Hvilket gav opposisjonen i Stortinget flertall i komiteen, og mulighet til å prege besvarelsene. Det samme kan forstås gjennom de få gjennomførte høringene på bakgrunn av forvaltningsrevisjonene, hvilket bare trenger en tredjedels oppslutning for å iverksettes. Ut fra disse forholdene kan en ilegge det institusjonelle perspektivet forklaringskraft. Til tross for at medlemskapet i komiteen endres ved valg, kan en likevel anta at en idé og kultur om hvordan bemerkningene og den betydning skal være har blitt gjeldende. Samarbeid og konsensus i en norsk kontekst kan tenkes å prege forståelsen av

den rollen kontroll- og konstitusjonskomiteen skal ha, uavhengig av hvem som inngår i den. I en slik forstand vil partipolitiske interesser og komiteens konstellasjon være mindre styrende for hvilke reaksjoner som velges. En kan også ta utgangspunkt i det instrumentelle perspektivet gjennom en *forhandlingsvariant*, hvor de ulike partene har motstridende mål og interesser. I denne forståelsen vil utfallet være avhengig av forhandling og konsensus (Christensen, m.fl. 2004:34). Samarbeid på tvers av politikkområdene vil i denne sammenheng være styrende for kommentarene og reaksjonene som fremmes. Begge perspektivene kan vektlegges i dette tilfellet. Men reaksjonene ser ikke ut til å gå ut fra strukturelle organisatoriske forhold. Komiteens mindre vektlegging av oppfølgingskrav til departementene kan også ha bakgrunn i at forvaltningsrevisjonen foretar undersøkelse i data om tidligere forhold. I tillegg brukes det vanligvis ett år på undersøkelsene og skriving av rapportene. Når rapportene da foreligger kontroll- og konstitusjonskomiteen, har deler av revisjonens relevans, tilknyttet ansvarliggjøring, blitt foreldet.

6.4 Perspektivenes forklaringskraft og hypotesenes gyldighet

Perspektivene gir oss mulige forklaringer i analysen av forvaltningsrevisjonene. I tabellen under er disse perspektivene kartlagt på bakgrunn av grad av forklaringskraft i ansvarsfasene.

Tabell 40. Perspektivenes forklaringskraft i ansvarsfasene

Fase	Handlende	Instrumentell	Institusjonell
Informasjon	Riksrevisjon	Mindre forklaringskraft	Høy forklaringskraft
Debatt	Departement	Høy forklaringskraft	Mindre forklaringskraft
Konsekvens	Kontroll- og konstitusjonskomiteen	Middels forklaringskraft	Middels forklaringskraft

6.4.1 Det instrumentelle perspektivets forklaringskraft i debatt- og konsekvensfasen

Departementenes svarbrev viser til stor variasjon i tiltak, reaksjon og strategi og tyder på at responsen er situasjonsavhengig. Likevel er det bare tiltaksvariabelen som viser til et markant skille mellom sektorene. Både reaksjonene og strategiene som har størst utfall er de samme i begge sektorene. Men forekomsten av disse er svært ulik. Dette kan dermed antas å vise til forskjeller i sektorenes respons.

Ulikhetene som fremkommer kan forklares ut fra det instrumentelle perspektivet, og har blitt tillagt høy forklaringskraft i denne fasen. Reformene har gitt ulik organisering i sektorene etter eierskap og forvaltningsnivå. Forholdene viser at endringene har innvirkning på hvordan svarene rettet mot Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon blir. Dette er også tydelig uttrykt i svarbrev fra Helse- og omsorgsdepartementet hvor lokale forhold har blitt revidert. Ulikhetene kan tolkes som styrt respons etter hvor passende revisjonen er i departementets egne øyne. Sykehussektoren velger ofte å la være å kommentere revisjonen. I den grad Riksrevisjonen som oftest reviderer sektorens lokale nivå, kan en anta at departementet ikke ønsker å besvare revisjonen. Dette på grunn av foretaksmodell og desentralisering som har gitt mindre klar styringsfullmakt fra staten. I motsatt tilfelle velger Nav-sektoren å imøtekomme forvaltningsrevisjonen. Her omhandler som oftest vurderingene om sentrale forhold. Ut fra samme logikk forstås da også departementets reaksjoner. Det instrumentelle perspektivet kan også forklare responsvalgene som har blitt gjeldende over tid. Endringene er markante, som viser at sektorene er endringsvillige. Dett fremgår av svarbrevene hvor andre tiltak, reaksjoner og strategier gjør seg gjeldende over tid. Forskjellene og ulikhetene over sektor, nivå og tid viser at tilknytningsformen er viktig for å forstå ansvarsrelasjonene gjennom debattfasen.

Hovedsakelig fremstår konsekvensfasen i forholdet som stabilt. Det er få endringer over sektor, nivå og tid. Den eneste reaksjonen som viser til signifikant forskjell mellom sektorene er om vurderingene kommenteres eller ikke, hvilket skjer oftere i sykehussektoren enn i Nav-sektoren. Ønsket om oppfølging fra departementets side er relativt lite ytret i begge sektorene. Heller ikke i de tilfeller hvor Stortingets opposisjonspolitikere utgjør flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen, ytrer flertallsbemerkningene mer krav om oppfølging. De sektorielle forskjellene og tilknytningsformen viser seg å ha liten innvirkning på hvordan ansvarsforholdet i konsekvensfasen fremstår. Dette til tross, kan det instrumentelle perspektivet vektlegges i en forhandlings variant (Christensen m.fl. 2004). Komiteen består av ulike partier, med ulik politisk ståsted og mål. I en slik variant vil forholdet innad i komiteen være preget av forhandlinger mellom partene. Utfallet, eller reaksjonen som bemerkningen ytrer, vil være påvirket av forhandlinger og kompromiss. I denne sammenheng vil perspektivet kunne forklare den like behandlingen mellom sektorene, nivåene og over år. Komiteens mindretallsbemerkninger kan støtte opp om dette, da det er flere

mindretallsbemerkinger ved vurderinger som omhandler sykehussektoren. Dette viser at vurderinger som omhandler denne sektoren skaper mer debatt og forhandlinger i komiteen.

Fasen kan også forklares ut fra det institusjonelle perspektivet. Det relativt stabile reaksjonsmønsteret kan forstås ut fra komiteens kultur og normer. Den norske konteksten hvor politikkkutforming i stor grad har vært preget av konsensus og samarbeid i koalisjoner kan ha innvirkning på reaksjonene i komiteen. Dette kan også forklare den lite aggressive linjen som føres. Handlingene eller reaksjonene vil være basert på passende atferd (Christensen, m.fl. 2004). Komiteen vil etter denne forståelsen handle slik som oppfattes som riktig, som i denne sammenheng er basert på konsensus.

H1, som forventet at tilknytningsform er viktig for ansvarsforholdet, viser seg å ha stor støtte i debattfasen og det instrumentelle perspektivet ilegges stor forklaringskraft. I konsekvensfasen derimot har den mindre støtte. Perspektivet kan også forklare forholdene her, men da gjennom en forhandlingsvariant. Samtidig vil også det institusjonelle perspektivet kunne forklare det ansvarsforholdet som fremkommer.

6.4.2 Det institusjonelle perspektivets forklaringskraft i informasjonsfasen

I informasjonsfasen hvor Riksrevisjonens grunnlag for revisjon og vurdering er studert fremstår det institusjonelle perspektivet med høy forklaringskraft. Dette sees gjennom de typer vurderinger, roller og verdier som Riksrevisjonen vektlegger i sin forvaltningsrevisjon av de to sektorene. Hovedsakelig er grunnlaget for revisjonen likt, uavhengig av de sektorielle forskjellene og forholdene sett over år. I et institusjonelt perspektiv har kulturen blitt befestet, hvilket gjør at handlinger er preget av sti-avhengighet (Christensen, m.fl. 2004). Tidligere måter å revidere på har befestet seg i kulturen og preger forvaltningsrevisjonen. Sammenlignet med endringene som gjorde seg gjeldende over tid i debattfasen, fremstår de i informasjonsfasen som minimale. Dette kan forklares gjennom Røviks (2007) virusmetafor. Ideene om endringer i sektorene vil ligge lenge (inkubasjonstid) før de gjør seg gjeldende i Riksrevisjonen. Gjeldende normer og kultur innad skaper motstand og gjør at denne ideen om å revidere sektorene ulikt tar tid og må modnes for å manifestere seg.

H2, som forventet liten variasjon i informasjonsfasen viser å ha støtte. Det gir også styrke til det institusjonelle perspektivet i denne sammenheng. Verken mellom sektor, nivå og over tid har det fremgått markante endringer.

Til tross for dette fremgår det likevel ulikheter i Riksrevisjonens fokusområde i forvaltningsnivåene og informasjonsomfang mellom sektorene. Dette kan forklares ut fra et instrumentelt perspektiv. Målsetninger om at revisjonen skal reflektere sektorenes organisatoriske utforming anses som viktig i så måte. På denne måten vil forvaltningsrevisjonen fremstå mer gyldig og relevant. Men disse forholdene må sees i sammenheng med velferdsområdene ulikhet. De omhandler ulike tjenester og politikkområde, og vil av den grunn variere i henhold til hvor Riksrevisjonen ligger sitt fokus. Informasjonsomfanget varierer, men er ikke markant forskjellig i henhold til antall fakta-beskrivelser som legges til grunn i hver sektor. Disse ulikhetene kan ha større forklaringskraft i andre perspektiv og faktorer.

6.5 Oppsummering

Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon viser seg å være lite preget av at Nav- og sykehussektoren har ulik organisatorisk utforming. Dette kommer til syne gjennom rapportenes innhold og hvordan revisorene selv vektlegger vurderingene. Sett i tidsrommet 2000-2012 blir heller ikke revisjonen vesentlig endret. Vi kan forklare dette ut fra et institusjonelt perspektiv hvor forutgående kultur og normer har innvirkning på organisasjonens handlinger som er mer robuste i møte med endringer.

Departementenes svar fremstår ulikt mellom sektor og over tid. Dette kan forstås gjennom et instrumentelt perspektiv hvor handlingene er styrte og organisasjonen mer endringsvillig. Reformene som har gjort seg gjeldende inn forbi de to sektorene har tydelig endret hvordan departementene selv oppfatter dette i møte med forvaltningsrevisjonen.

Kontroll- og konstitusjonskomiteens manglende krav om oppfølging fra departementet kan forklares gjennom et institusjonell perspektiv, hvor komiteens kultur og normer er førende for hvordan den skal handle. Sett i sammenheng med et politisk system som i stor grad har vært preget av koalisjonsregjeringer og samarbeid på tvers av politiske skillelinjer, kan dette bedre forstås. Samtidig kan det også tillegges et instrumentelt forhandlings-perspektiv, hvor

komiteens handlinger er preget av kompromiss og forhandlinger. I den forstand vil en middelvei velges fremfor ytterpunktene; å ilegge sanksjoner eller kritisere Riksrevisjonens konklusjoner.

7. AVSLUTNING

I denne avsluttende delen av oppgaven vil jeg trekke linjer tilbake til problemstillingen ved å vise til studiens hovedfunn. Jeg vil videre presentere teoretiske- og empiriske implikasjoner før jeg avslutningsvis oppfordrer til videre forskning.

7.1 Funnsammenheng med problemstillingen

Problemstillingen som ble presentert i kapittel 1 har hatt til hensikt å beskrive og forklare de ansvarsrelasjoner som fremkommer i Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av sektorene sykehus og Nav. En bakenforliggende forståelse for problemstillingen og studien er at reformer i den offentlige sektoren har gitt endring av struktur og tilknytningsform mellom forvaltningsnivåene. Både Nav- og sykehusreformen er eksempler på slike endringer, hvor blant annet ansvarstilknytningen i sektorene har blitt forandret.

I ansvarsforholdets første fase (*informasjonsfasen*), viser funnene at Riksrevisjonen hovedsakelig vektlegger rutiner og prosedyrer i sine vurderinger. Det bakenforliggende grunnlaget for vurderingene viser at standarder for mål- og resultatstyring er sentrale aspekter for forvaltningsrevisjonen. Ansvarsforholdet i informasjonsfasen er i hovedsak stabilt, uavhengig av sektor, forvaltningsnivå og tid. Riksrevisjonens historiske posisjon og etablerte kultur kan på mange måter forklare dette. Handlinger og valg er styrt av forventninger om hva som anses som akseptabelt, og hvilke normer som har vært gjeldende tidligere i organisasjonen.

I *debattfasen* viser svarbrevene fra departementene at responsene er situasjonsavhengige. Tiltakene, reaksjonene og strategiene er ikke forutinntatte svar. I fasen fremgår det også forskjeller mellom sektorene, mellom nivåene og over år. Sykehussektoren er mer tilbakeholden i sine svarbrev og velger i stor grad å ignorere, og lar være å kommentere vurderingene. Nav-sektoren derimot, imøtekommes som oftest vurderingene og tiltak blir gjort. Ansvarsforholdet i fasen er varierende. Endringene i sektorenes organisering har gitt nye og forskjellige reaksjoner. Tilknytningsformen er viktig for hvordan ansvarsforholdet i debattfasen fremstår og har forklarende kraft.

I *konsekvensfasen* ytres det i liten grad ønske om oppfølging fra departementet. Det har også i perioden vært få høringer med bakgrunn i forvaltningsrevisjonene. Variasjon over sektor, nivå og tid, fremgår i liten grad i denne fasen. Kulturelle aspekter og konsensus, om ikke å vektlegge konsekvenser, kan forklare handlingene. Samtidig kan forklaring ut fra det instrumentelle perspektivet også vektlegges, hvor målet vil være preget av forhandling og kompromiss. Forskjeller i omfanget av mindretallsbemerkinger kan tyde på at sektorenes tilknytningsform har en viss innvirkning for komiteens diskusjon, og at forskjeller i behandling av de to sektorene forekommer. Dette til tross, er det nærliggende å forklare manglende krav om oppfølging fra departementet i at rapportene tilkommer komiteen på et forholdsvis sent tidspunkt, hvor grunnlag for ansvarsutkreving ikke er like gjeldende.

Ansvarsforholdets styrke kan i begge sektorene karakteriseres som svakt i samsvar med Bradsmas og Schillemans (2012) ansvarskube. I sykehussektoren er informasjonsomfanget noe mer varierende enn i Nav-sektoren, og det forekommer også flere ulike ansvarsstyrkeforhold i denne sektoren.

7.2 Hovedfunn

Ett av hovedfunnene er at Riksrevisjonen vektlegger samme grunnlag for revisjon inn forbi de to sektorene. *Vurderingstype*, *rolleforståelse* og *verdigrunnlag* er gjennomgående likt ved forvaltningsrevisjon av de to sektorene. Stort sett er det rutiner som revideres på bakgrunn av *management accountant*-rollen og NPM-verdier. Det samme kan hevdes å gjelde for kontroll- og konstitusjonskomiteens reaksjoner. Flertallsbemerkingene vektlegger hovedsakelig *enighet med Riksrevisjonens konklusjon* uavhengig av sektoren, vurderingen fokuserer på. I departementet derimot er tilnærmingen og responsen på forvaltningsrevisjon forskjellig mellom de to sektorene. Responsen som spores i svarbrevene tyder på å være situasjonsbestemt og varierende.

Et annet hovedfunn er at det samme grunnlaget for forvaltningsrevisjonen vektlegges uavhengig av hvilket forvaltningsnivå som er undersøkelsens studieobjekt. I hvilken grad Riksrevisjonen vektlegger forvaltningsnivåene som revisjonsobjekt i de to sektorene er nokså forskjellig, men vurderingstypen, rolleforståelsen og verdien er de samme uavhengig av om fokuset er på sentralt eller lokalt nivå. I departementet er tilnærmingen og svarene på revisjonen nokså forskjellige, ut fra hvilket nivå den reviderer. Hovedsakelig blir vurderinger

som retter seg mot det lokale nivået mer akseptert enn ved vurderinger på det sentrale nivået. Hvilket forvaltningsnivå Riksrevisjonens vurderinger vektlegger har mindre innvirkning på hvordan kontroll- og konstitusjonskomiteen reagerer. De samme reaksjonen inntas uavhengig av nivå hvor det hovedsakelig ytres *enighet med Riksrevisjonens konklusjon*.

Et tredje hovedfunn i studien, er at Riksrevisjonen ikke endrer sine *vurderinger, rolleforståelser* eller *verdier* over tid. I motsetning vises det til større forskjeller i debattfasen hvor andre typer tiltak, reaksjoner og strategier vektlegges i perioden 2009-2012. Konsekvensfasen med komiteens flertallsbemerkninger og reaksjoner er på lik linje med informasjonsfasen, stabil over tid.

7.3 Teoretiske implikasjoner

Problemstillingens andre del har hatt til hensikt å forklare de ansvarsrelasjonene som fremkommer i studien. Jeg har valg å benytte to ulike teoretiske perspektiv innen organisasjonsteorien for å belyse dette. En organisasjonsteoretisk tilnærming legger grunnlag for å forstå innholdet i offentlig politikk gjennom organisasjonsutformingen og –tilknytningen hvilket har innvirkning på handling og styring (Christensen m.fl. 2004). Perspektivene som er vektlagt er det *instrumentelle* og *institusjonelle* perspektivet. Det instrumentelle perspektivet viser til organisasjonen som redskap for å nå mål, hvor ledelsens rasjonelle kalkulasjon er gjeldende. Det institusjonelle perspektivet peker derimot på organisasjonens kultur, normene og etterfølgelse av tradisjoner. Ved bruken av disse perspektivene har studien fått ulike innfallsvinkler for hva som forklare funnene. Dette har gitt mulighet til å se på studiens kompleksitet gjennom et større bilde hvor en mer grundig og helhetlig forståelse har blitt gjort gjeldende. Ved enkelte av tilfellene har perspektivene en overlappende forklaringskraft mens det i andre tilfeller bare er ett perspektivs forklaringskraft som står frem.

Valg vil alltid prege hvilken måte en studie blir utført på og da også hvordan elementene blir forklart. Valgene i denne studien har ført til at andre perspektiv med ulike innfallsvinkler har blitt utelatt med hensyn til tid og ressurser. Et alternativt perspektiv som kunne vært brukt i denne studien er omgivelsesperspektivet. Denne innfallsvinkelen tar for seg forhold utenfor organisasjonen som effekter for endring (Roness, 1997). Perspektivet kunne vært knyttet opp til *aktørene* i de tre fasene og hvilken innvirkning de omliggende forholdene har for handling og endring.

Totalt sett har perspektivene som ble nyttet i analysen klart å gi en større forståelse for ansvarsrelasjonene som fremkommer i forvaltningsrevisjonen. Samlet har de klart å forklare forholdene mer inngående og helhetlig enn hva tilfellet hadde vært ved bare ett teoretisk perspektiv. Perspektivene har bidratt til økt innsikt i hvilken årsaker som ligger bak ansvarsforholdene og belys problemstillingen på en tilfredsstillende måte.

7.4 Empiriske implikasjoner

Kontrollmekanismene i samfunnet har fått større oppmerksomhet etter hvert som Stortingets grunnlag for kontroll har økt. Diskusjonen rundt kontrollens rolle i samfunnet generelt, og mot forvaltningen spesielt, tyder på dette. Ansvars og ansvarstrekking er også omdiskuterte områder i den politiske konteksten.

I tilknytning til Bovens (2007) definisjon av ansvarsbegrepet, er Riksrevisjonens forhold til reviderte karakterisert av en diagonal ansvarsform. Departementene har ingen direkte ansvarlinjer tilknyttet Riksrevisjonen, men kobles til en slik ansvarlighet gjennom Stortinget. Som beskrevet, er ett av funnene at kontroll- og konstitusjonskomiteen i liten grad vektlegger krav om oppfølging, og konsekvenser. Forvaltningsrevisjonen som er grunnlaget for ansvarstrekking i denne sammenheng, gir dermed liten grad av ansvarliggjøring. I den forstand har statsråden og departementet liten formell ansvarstilknytning til Riksrevisjonen. Samtidig fremgår det også at departementene oftere kommenterer bemerkningene enn tidligere. Det vektlegges også strategier som går imot Riksrevisjonens vurdering, i større grad enn før. Større respons fra departementene kan sees i sammenheng med medias betydning for forvaltningsrevisjonen. Forvaltningsrevisjonene som nå blir lagt tilgjengelige på nett, gjør det enklere for journalistene å finne. Det holdes også ofte pressekonferanser i sammenheng med publiseringen av rapportene, i større grad enn før. Endringene har gjort medias rolle mer sentral for forvaltningsrevisjonens betydning, hvilket kan anses å ha innvirkning på departementenes ønske om å besvare kritikken.

En viktig beskrivelse av forholdet som fremkommer i forvaltningsrevisjonen er Riksrevisjonens like vektlegging av de to sektorene. Samtidig fremgår det noen forskjeller i fokusområdene, kontrollert for sektor. Sykehussektoren er i langt større grad representert med rapporter for det regionale nivået enn hva Nav-sektoren er. I en sammenheng hvor flere

oppgaver har blitt desentralisert og hvor statsrådens reelle ansvarsområde har mistet styrke, kan forvaltningsrevisjonen siktemål ved ansvarliggjøring av statsråder synes noe skjevt. Kommunikasjonen er hovedsakelig mellom departement og Riksrevisjon, til tross for at revisjonsobjektet er desentraliserte aktiviteter.

7.5 Sammenligning med tidligere forskning

Innen ansvars litteraturen og på forskning av forvaltningsrevisjon finnes det flere bidrag og viktige funn. Flere av disse studiene har vært relevant inn mot min egen. Her vil jeg knytte noen av funnene opp mot tidligere forskning. Studiene er ikke direkte sammenlignbare, men kan likevel gi interessante innfallsvinkler.

I studiens vektlegging av de organisatoriske endringene i sektorene fremgår det større forskjeller sett i forhold til studiens to tidsperioder innenfor debattfasen. Dette gir på den ene siden uttrykk for at strukturen har betydning for hvordan departementet handler, og videre, hvordan endring i ansvarsrelasjonene kommer til syne. I Byrkjeflot, Christensen og Lægroids (2012) studie, beskrives blant annet endringene som har fremgått gjennom ulike reformer, har gitt innslag av nye ansvarstyper i sykehus- og Nav-sektoren. Her fremgår det også at flere ulike typer av ansvarsforhold har vært gjeldende på ulike tider, og til ulike situasjoner. Denne forståelsen kan deles med mine funn, hvor sykehussektoren og Nav-sektoren ytrer nye typer reaksjoner og strategier, sett over tid. I Graham-Hagas (2006) studie av utviklingen av Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon, fremholdes en sterk kobling mellom Riksrevisjon og Stortinget. Videre vektlegges også Riksrevisjonens økte makt som kontrollorgan. Mine funn kan ikke knyttes direkte opp mot i hvilken grad forholdet og makten er styrket, men kan i denne sammenheng poengtere at ansvarsutkreving er en mindre vektlagt aktivitet. I samme studie påpekes det også at uenighet mellom Riksrevisjon og ansvarlig departement har økt (Graham-Haga, 2006). I følge mine funn kan dette bekreftes, hvor departementene i større grad vektlegger strategier som motsetter seg vurderingene, enn tidligere. Dette kan kobles til problematikken rundt forvaltningsrevisjonens rolle som Christensen og Lægroid (2002) tar opp i boken *Reformer og lederskap*. Her beskrives blant annet kritikken som rettes mot Riksrevisjonen og dens forvaltningsrevisjon, hvor problemet anses som størst på departementsnivå. Her viser også mine studier at det sentrale nivået i større grad, unngår å svare på vurderingene, viser til færre tiltak og vektlegger oftere strategiene *motsetter seg* og *ignorerer*, enn hva tilfellet er ved revisjon på det lokale nivået.

7.6 Videre forskning

Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon er en relativt ny revisjonsmetode og må sees i sammenheng med NPM-trendene som har vært gjeldende for moderniseringen av den offentlige sektoren. Ansvars og kontrollmekanismene er i denne sammenheng et aktuelt og interessant tema som bør etterfølges. Studier av en slik karakter gir også opphav til nye spørsmål. Denne studien har blant annet vist at det i henhold til forvaltningsrevisjonen i liten grad vektlegges oppfølgingskrav og konsekvenser fra kontroll- og konstitusjonskomiteens side. En fremtidig studie kan etterfølge denne dimensjonen ved å se mer detaljert på prosessen i komiteen i tillegg til faktorer som rapportenes økte mediedekning og hvilke konkrete følger dette har for reviderte. Forskning i en slik retningen kunne blant annet gi ny innsikt og forståelse for funnen som fremgår i denne studien i tillegg til større innsikt i konsekvensfasen i ansvarsforholdet.

Forskning og studier av kontrollmekanismer i samfunnet gjør det vanskelig å komme utenom Riksrevisjonen og kontroll- og konstitusjonskomiteen. Utviklingen innen begge disse institusjonene er interessante å etterfølge og se i et større perspektiv. En utvidelse av studiens datamateriale og -grunnlag slik at flere sektorer kan studeres, hadde gitt grunnlag for dette. Herunder vil utvidelse av tidsperspektivet også gi et bedre grunnlag for å studere reformene i tilknytningen til forvaltningsrevisjonen spesielt og kontrollen generelt. Et større datamateriale kan gi bedre grunnlag for sammenligning i tillegg til å studere utviklingslinjer i både kontrollmekanismene og blant sektorene.

En annet utgangspunkt for videre forskning er å vektlegge andre tilnærminger. Den metodiske innfallsvinkel som en forsker bruker, er tatt gjennom prioriterte valg. I denne studien er visse forskningstilnærminger valgt bort for å kunne vektlegge en kvalitativ og kvantitativ dokumentanalyse. Intervju som strategi og forskningsmetode hadde gitt en interessant innfallsvinkel for en slik studie. Ved intervjuing av sentrale aktører innenfor embetsverket i forvaltningen og hos Riksrevisjonen kan andre synspunkter og forståelser gjøre seg gjeldende.

LITTERATURLISTE

- Andersen, S. S. (1997) *Case-studier og generalisering; forskningsstrategi og design*. Bergen, Fagbokforlaget
- Askim, J. Christensen, T. Fimreite, A. L. og Læg Reid, P. (2008) *Challenges and effects of administrative reform – Reorganizing the Norwegian welfare administration*. Working paper nr. 10. 2008. Bergen, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.
- Askim, J. (2009) *NAV i støpeskjeen. En studie av NAV-reformens interimfase, 2005-2006*. Notat nr. 10. 2009. Bergen, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.
- Behn, R. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Bogason, P. og Zølner, M. (2007) Methods of network governance research: an introduction. I: Bogason, P. og Zølner, M. red. *Methods in democratic network governance*. Houndmills, Palgrave Mac Millan, Kapittel 1, 1-20.
- Bovens, M. (2005) Public accountability. I: Ferlie, Ewans. Lynn Jr., Laurence og Pollitt, Christopher. Red. *The Oxford Handbook of Public Management*. London, Oxford University Press, side.182 – 208.
- Bovens, M. (2007) Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, Vol. 13. No 4, Juli, side 447-468.
- Brandsma, G. og Schillemans, T. (2012) The accountability cube: measuring accountability. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Oxford university press. 18. September 2012.
- Brunsson, N. og Olsen J. P (1997) *The Reforming Organization*. Bergen, Fagbokforlaget
- Bukve, O. (1997) *Kommunal forvaltnings og planlegging*. Oslo, Samlaget
- Busch, T. Johansen, E. Klausen, K. Vanebo, J. (2011) *Modernisering av offentlig sektor. Trender, ideer og praksiser*. 3.utg. Oslo, Universitetsforlaget.
- Byrkjeflot, H. Christensen, T og Læg Reid, P (2012) *Changing accountability relations in welfare state reforms: Lessons from Norway*. Rapport nr. 3. 2012. Bergen; Rokkansenter for flerfaglige samfunnsstudier.
- Christensen, T. Læg Reid, P. Roness, P. og Røvik, K.A (2004) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo, Universitetsforlaget.

- Christensen, T. Helgesen, Sture B. Læg Reid, Per. (2001). En Revitalisering av Riksrevisjonen. I: Tranøy, Bent S. og Østerud, Øyvind red. *Den fragmenterte staten, Reformer, makt og styring*. Oslo, Gyldendal Norsk Forlag, s 272-297.
- Christensen, T. og Læg Reid, P. (2003) Politisk styring og privatisering: holdninger i elitene og befolkningen. *Norsk Statsvitenskapelige Tidsskrift* 19 (4) 2003, 385-411).
- Christensen, T. Læg Reid, P. og Roness, G. (2002) Increasing Parliamentary Control over the Executive? New Instruments and Emerging Effects. *Journal of Legislative Studies*, 8 (1) 37-62.
- Christensen, T. og Læg Reid, P. (2002) *Reformer og Lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Christensen, T. Egeberg, M. Larsen, H. Læg Reid, P. Roness, P. (2010) *Forvaltning og Politikk*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Dubnick, M. (2005). Accountability and the Promise of Performance. In search of the Mechanisms. *Public Performance & Management Review*, Vol. 28. nr. 3, mars 2005: 376-417.
- Egeberg, M. (1984) *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Aschehoug/ Tanum-Norli.
- Fimreite, A. L. Lango, P. Læg Reid, P. og Rykkja, L. H. (2012) 22. juli kommisjonen. Organisering, styring og ansvar. *Nordiske organisasjonsstudier*. 14 (4): 49-58.
- Friedland, R. Og Alford, R. (1991) Bringing society back in: symbols, practices and institutional contradictions. I: *The New Institutionalization in Organizational Analysis*. Powell, W. W. og DiMaggio, P. J. red. 232-266. Chicago, Chicago University Press.
- Glückstad, C. (2006) *Revitalisering av Riksrevisjonen. En prosessstudie av Riksrevisjonens nye rammeverk*. Bergen, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.
- Grahm-Haga, K. (2006) *Institusjonalisering av forvaltningsrevisjon. En studie av utvikling i policy og praksis hos Riksrevisjonen i perioden 1994-2005*. Bergen, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.
- Grønmo, S. (2007) *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Hatch, M. (2001) *Organisasjonsteori. Moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*. Oslo, Abstrakt Forlag.
- Hanssen, G. Helgesen M. og Vabo S. (2005). *Politikk og demokrati. En innføring i stats- og kommunalkunnskap*. Oslo, Gyldendal akademisk.
- Hood, C. (1991) A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69:3-19.
- INTOSAI (2004) *Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's Auditing Standards and practical experience*. Wien, INTOSAI.

- Jantz, B. (2011) Changing Accountability relations through Activation Policies: Preliminary Findings from the Reform of German Public Employment Services. ECPR General Conference. University of Iceland (25-27 august. 2011).
- Kinander, M. (2012) *Riksrevisjonen – Vaktbikkje uten bånd?* Notat nr. 9 2012. Oslo, Civita.
- King, G., Keohane, R. & Verba, S. (1994) *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. New Jersey, Princeton University Press.
- Krasner, S. D. (1988) Sovereignty. An Institutional Perspective, *Comparative Political Studies*, 21(1):66-94
- Lonsdale, J., Wilkins, P., Ling, T. (2011) *Performance Auditing. Contributing to Accountability in Democratic Government*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited.
- Læg Reid, P. Opedal, S. og Stigen, I. (2003) *The Norwegian Hospital Reform – Balancing Political Control and Enterprise Autonomy*. Working paper nr. 23. 2003. Bergen, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.
- March, J. G. og Olsen, J. P. (1983) Organizing Political Life: What Administrative Reorganization tell us about Government, *American Political Science Review*, 77(2):281-297.
- March, J. G. og Olsen, J. P. (1989) *Rediscovering institutions: The organisational basis of politics*. New York, The Free Press.
- McCubbins, D. og Schwartz, T. (1984) Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*. Vol. 28. nr. 1 (februar, 1984): 165-179.
- Mulgan, R. (2000) Accountability: an ever-expanding concept? *Political administration* vol. 78 no.3 2000 (555-573).
- Oliver, C. (1991) Strategic responses to institutional processes. *The Academy of Management Review*, Vol. 16. nr. 1 jan, 1991: 145-179
- Opedal, S. og Stigen, I. (2005) *Helse-Norge i støpeskjeen. Søkelys på sykehusreformen*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Poggi, G (1978) *The development of the modern state. A sociological Introduction*. Stranford, Stranford Universit Press.
- Pollitt, C., Girre, X., Lonsdale, J., Mul, R., Summa, H. og Wærness, M. (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.

- Reichborn-Kjennerud, K. (2013) Resistance to control – Norwegian Ministers and Agencies' Reactions to Performance Audit. *Public Organization Review: A Global Journal*. New York, Springer Science + Business Media, oktober, 2013.
- Reichborn-Kjennerud, K. (2012) *Institutional control and the importance of debate*. Upublisert materiale.
- Romzek, B. S. and Dubnick, M. D. (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*, 47 (3) 227-238.
- Romzek, Barbara S. 2000. Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform. *International Review of Administrative Sciences* 66 (1): 21 -44.
- Roness, P. (1997) *Organisasjonsendringer – teorier og strategier for studier av endringsprosesser*. Oslo, Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (1992) *Den «syke» stat. Myter og moter i omstillingsarbeidet*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Røvik, K. A. (2007) *Trender og tradisjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Searle, J. R. (2006) Social ontology. Some basic principles. *Anthropological Theory* 2006, Vol 6 (1):12-29.
- Schillemans, T. (2010) *Redundant accountability: the joint impact of horizontal and vertical accountability on autonomous agencies*. Utrecht school of governance, Utrecht University.
- Schillemans, T. (2011) Does horizontal accountability work?: Evaluating Potential Remedies for the accountability deficit of agencies. *Administration & Society*, 43 (4), side 387-416.
- Scott, R. (2005) Institutional theory: contributing to a theoretical research program. I: Smith, K. G. og Hitt, M. A. red. *Greater minds in management: the process of theory development*. Oxford, Oxford University Press, 460-484.
- Sejersted, F. (2002) *Kontroll og konstitusjon: statsrettslige studier av Stortingets kontrollvirksomhet*. Oslo, Cappelen akademiske forlag.
- Selznick, P. (1957) *Leadership in Administration*. New York, Harper and Row.
- Simon, H. A. (1976) *Administrative Behavior: A study of Decision-making Processes in Administrative Organization*. New York, Macmillan.
- Skinner, Q. (2002) Visions of politics. Volume 1. Regarding method. Cambridge, Cambridge University Press. Chapter 4. *Meaning and understanding in the history of ideas*, side 57-89.

- Strand, T. (2007) *Ledelse, Organisasjon og Kultur*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Sætren, H. (2009) *Explaining radical policy change against all odds: the role of leadership, institutions, program design and policy windows*. Northampton, Edward Elgar.
- Thagaard, T. (2003) *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Thompson, D. F. (1980) Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands. *APSR*. 74: 905-916.
- Thornton, P. H. (2004) *Markets from Culture: Institutional Logics and Organizational Decisions in Higher Education Publishing*. Stanford, Stanford University Press.
- Wangensten, B. red. (2005) *Bokmålsordbok. Definisjons- og rettskrivningsordbok*. Kunnskapsforlaget, Oslo.
- Yin, R. K. (2009) *Case Study Research. Design and Methods*. California, SAGE Publication Inc.
- Østerud, Ø. (2007) *Statsvitenskapelig Leksikon*. Oslo, Universitetsforlaget.

Lover og instruksjer

- Grunnloven (1814) *Kongeriget Norges Grundlov* 17. mai 1814.
- Offentleglova (2006) *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd* 19. mai 2006.
- Riksrevisjonen (2011) *Lov og instruks om Riksrevisjonen – med kommentarer*. Oslo, Riksrevisjonen.
- Riksrevisjonen (2012) *Retningslinjer for forvaltningsrevisjon*. Oslo, Riksrevisjonen.
- Riksrevisjonsloven. (2004) *Lov om Riksrevisjonen* 7. mai nr. 21.
- Stortingets forretningsorden (2012) *Stortingets forretningsorden* 7. juni 2012.
- Reglement for åpne høringer (2001) *Reglement for åpne høringer* 11. juni 2001.
- Helseforetaksloven (2001) *Lov om helseforetak m.m (helseforetaksloven)* 15. juni 2001.
- NAV-loven (2006) *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)* 16. juni 2006.

Internett

- Civita (2013) *Civita den liberale tankesmien* [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.civita.no/?s=riksrevisjon> [Nedlastet 10. desember 2013].

- Finansdepartementet (2012) Slik bruker det offentlige pengene [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.slikbrukesskattepengene.no/> [Nedlastet 09. desember 2013].
- Gjerde, R. (2012) Beinhart kritikk av Riksrevisjonen. *Aftenposten*, 11.juli, 2012 [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Beinhart-kritikk-av-Riksrevisjonen-6847979.html> [Nedlastet 10. desember 2013].
- Regjeringen (14.03.2013) *Organiseringen av NAV* [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/en/dep/ad/topics/welfare-policy/nav-reformen/arbeids--og-velferdsforvaltningen.html?id=606669> [Nedlastet 10. desember 2013].
- Retriver (2012) *ATEKST – skandinavias største digitale nyhetsarkiv*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.retriever-info.com/no/category/news-archive/> [Nedlastet 13. desember 2013].
- Riksrevisjonen (2013a) *Om Riksrevisjonen* [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.riksrevisjonen.no/OmRiksrevisjonen/Sider/OmRiksrevisjonen.aspx> [Nedlastet 09. desember 2013].
- Riksrevisjonen (2013b) *Organisasjonskart* [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.riksrevisjonen.no/OMRIKSREVISJONEN/ORGANISASJONSKART/Sider/Organisasjonskart.aspx> [Nedlastet 09. desember 2013].
- TV2, (2012) *Stoltenberg:- Jeg har ansvar for alt som ikke fungerte 22. juli*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.tv2.no/nyheter/politisk/stoltenberg-jeg-har-ansvar-for-alt-som-ikke-fungerte-22-juli-3850698.html> [Nedlastet 10. desember 2013].

Offentlige dokument

- Dokument nr. 14 (2002-2003) *Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon*. Oslo, Stortinget.
- NOU 2004:13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver*. Oslo, Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 2012:14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Oslo, Departementets servicesenter
- Ot.prp.nr.66 (2000-2001) *Om lov om helseforetak m.m. (helseforetaksloven)*.
- St.prp. nr. 46. (2004-2005) *En ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Oslo, Arbeids- og Sosialdepartementet.

Stortingsinnstillinger

- Innst. S. nr. 123 (2005-2006) *Innstilling fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av medisinsk-teknisk utstyr i sykehus*

- Innst. S. nr. 68 (2006-2007) *Innstilling fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av akuttmedisins beredskap i spesialhelsetjenesten.*
- Innst. S. nr. 73 (2009-2010) *Innstilling fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av Helse Midt-Norge RHF's gjennomføring av anskaffelsesprosessen og oppfølging av kontraktene om levering av ambulansetjenester.*
- Innst. S. nr. 66 (2012-2013) *Innstilling fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av undersøkelse av partnerskapet mellom staten og kommunen i Nav.*

Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon

- Dokument nr. 3:5 (2000-2001) *Riksrevisjonens undersøkelse om tildeling og utmåling av hjelpestønad til barn og unge under 18 år*
- Dokument nr. 3:3 (2001-2002) *Riksrevisjonens undersøkelse om uførepensjon og yrkesrettet attføring*
- Dokument nr. 3:2 (2005-2006) *Riksrevisjonens undersøkelse om realisering av nytteeffekter fra IT-prosjekter i trygdeetaten*
- Dokument nr. 3:3 (2005-2006) *Riksrevisjonens undersøkelse av tjenester fra laboratorie- og røntgenvirksomheter*
- Dokument nr. 3:7 (2005-2006) *Riksrevisjonens undersøkelse av kodekvaliteten ved helseforetakene*
- Dokument nr. 3:5 (2006-2007) *Riksrevisjonens undersøkelse av styring og resultatoppnåelse i Arbeids- og velferdsetaten sett i forhold til prioriterte arbeidsgrupper*
- Dokument nr. 3:6 (2006-2007) *Riksrevisjonens undersøkelse av Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av bilstønadsordningen*
- Dokument nr. 3:5 (2008-2009) *Riksrevisjonens undersøkelse av spesialisthelsetenesta sitt tilbud til voksne med psykiske problem*
- Dokument nr. 3:12 (2008-2009) *Riksrevisjonens undersøkelse av Helse Midt-Norge RHF's gjennomføring av anskaffelsesprosessen og oppfølging av kontraktene om levering av ambulansetjenester*
- Dokument nr. 3:15 (2008-2009) *Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs innsats for et inkluderende arbeidsliv gjennom arbeidslivssentre og tilretteleggingstilskuddet*
- Dokument nr. 3:3 (2009-2010) *Riksrevisjonens undersøkelse av økonomistyring i helseforetakene*

Dokument nr. 3:5 (2010-2011) *Riksrevisjonens undersøkelse av arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykemeldte*

Dokument nr. 3:11 (2010-2011) *Riksrevisjonens undersøkelse av eiendomsforvaltningen i helseforetakene*

Dokument nr. 3:3 (2011-2012) *Riksrevisjonens undersøkelse av ordningen med rett til fritt sykehusvalg*

Dokument nr. 3:11 (2011-2012) *Riksrevisjonens undersøkelse om rehabilitering innen helsetjenesten*

VEDLEGG 1.

Kontroll- og konstitusjonskomiteens stortingsinnstillinger

Innst. S. nr. 73 (2009-2010)	<i>Innstilling fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av Helse Midt-Norge RHF's gjennomføring av anskaffelsesprosessen og oppfølging av kontraktene om levering av ambulansetjenester.</i>
Innst. S. nr. 154 (2004-2005)	<i>Innstilling fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av utnyttelse av operasjonskapasiteten i sykehus.</i>
Innst. S. nr. 169 (2009-2010)	<i>Innstilling fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av økonomistyring i helseforetakene.</i>
Innst. S. nr. 172 (2001-2002)	<i>Innstilling fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av innsatsstyrt finansiering i somatiske sykehus.</i>
Innst. S. nr. 291 (2007-2008)	<i>Innstilling fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse om IKT i sykehus og elektronisk samhandling i helsetjenesten.</i>
Innst. S. nr. 295 (2011-2012)	<i>Innstilling fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse om rehabilitering innen helsetjenesten.</i>
Innst. S. nr. 146 (2011-2012)	<i>Innstilling fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av ordningen med rett til fritt sykehusvalg.</i>
Innst. S. nr. 198 (2005-2006)	<i>Innstilling fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av kodekvaliteten ved helseforetakene.</i>
Innst. S. nr. 42 (2011-2012)	<i>Innstilling fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av eiendomsforvaltningen i helseforetakene.</i>
Innst. S. nr. 68 (2006-2007)	<i>Innstilling fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av akuttmedisins beredskap i spesialhelsetjenesten.</i>
Innst. S. nr. 123 (2005-2006)	<i>Innstilling fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av medisinsk-teknisk utstyr i sykehus.</i>
Innst. S. nr. 82 (2005-2006)	<i>Innstilling fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av tjenester fra laboratorie- og røntgenvirksomheter.</i>
Innst. S. nr. 189 (2008-2009)	<i>Innstilling fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av spesialisthelsetjenesta sitt tilbud til voksne med psykiske problemer.</i>
Innst. S. nr. 47 (2006-2007)	<i>Innstilling fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til barn og unge med psykiske problemer.</i>

Innst. S. nr. 141 (2002-2003)	<i>Innstilling fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen vedrørende Riksrevisjonens undersøkelse av psykisk helsevern – opptrappingsplanen 1999-2006.</i>
Innst. S. nr. 255 (2010-2011)	<i>Innstilling fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykemeldte.</i>
Innst. S. nr. 66 (2012-2013)	<i>Innstilling fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av undersøkelse av partnerskapet mellom staten og kommunen i Nav.</i>
Innst. S. nr. 294 (2011-2012)	<i>Innstilling fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse om effektiv ressursutnyttelse i Nav.</i>
Innst. S. nr. 213 (2006-2007)	<i>Innstilling fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av bilstønadordningen.</i>
Innst. S. nr. 142 (2009-2010)	<i>Innstilling fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av Navs innsats for et inkluderende arbeidsliv gjennom arbeidslivssentre og tilretteleggingstilskuddet.</i>
Innst. S. nr. 142 (2000-2001)	<i>Innstilling fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse om tildeling og utmåling av hjelpetønad til barn og unge under 18 år.</i>
Innst. S. nr. 81 (2005-2006)	<i>Innstilling fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse om realisering av nytteeffekter fra IT-prosjekter i trygdeetaten.</i>
Innst. S. nr. 104 (2001-2002)	<i>Innstilling fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse om uførepensjon og yrkesrettet attføring.</i>
Innst. S. nr. 212 (2006-2007)	<i>Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av styring og resultatoppnåelse i Arbeids- og velferdsetaten sett i forhold til prioriterte arbeidssøkergrupper.</i>

VEDLEGG 2.

Registreringsskjema

1	Rapport id	
2	Vurderinger	<i>Her legges Riksrevisjonens argument fra rapporten inn</i>
3	Fakta	<i>Her legges Riksrevisjonens fakta fra rapportene inn</i>
4	Rapportnavn	<i>Her legges rapportens navn inn</i>
5	Dato	<i>Her legges dag, måned og årstall for publikasjon inn</i>
6	År	<i>Her legges årstall inn</i>
7	Rapportnummer	<i>Her legges rapportens nummer inn</i>
8	Sidetall Riksrevisjonen	<i>Her legges sidetall vurderingene står i rapportene inn</i>
9	Sektor	<ul style="list-style-type: none">- 1=NAV- 2=Helse
10	Forvaltningsnivå Nav-sektoren	<ul style="list-style-type: none">- 1=Departement- 2=Direktorat- 3=Fylkesnivå- 4=Lokalnivå
11	Forvaltningsnivå Sykehussektoren	<ul style="list-style-type: none">- 1=Departement- 2=Direktorat- 3=Regionalt helseforetak- 4=Lokalt helseforetak
12	Vurderingstype	<ul style="list-style-type: none">- 1=Prosedyrer- 2=Kompetanse i organisasjonen- 3=Mål av output- 4=Mål av outcome- 5=Kostnad-nytteverdi
13	Rolleforståelse	<ul style="list-style-type: none">- 1=Dommer- 2=Finansiell revisor- 3=Forsker- 4=Konsulent- 5=Management accountant
14	Verdier	<ul style="list-style-type: none">- 1=Rettstatsverdier- 2=NPM-verdier- 3=Profesjonsverdier- 4=Demokratiskeverdier
15	Revisjonsmetode	<ul style="list-style-type: none">- 1=Dokumentanalyse- 2=Intervju- 3=Spørreskjema- 4=Statistikk- 5=Saksgjennomgang- 6=Registeranalyse- 7=Andre metoder

16	Departementets svar	<i>Her legges departementets svar til rapporten inn</i>
17	Sidetall Departementets svar	<i>Her legges sidetallet hvor departementets svar står</i>
18	Tiltak	<ul style="list-style-type: none"> - 1=Ingen tiltak - 2=Pågående tiltak - 3=Nye tiltak
19	Departementets reaksjon	<ul style="list-style-type: none"> - 1=Svarer ikke på vurderingen - 2=Unngår innrømmelser - 3=Innrømmer avvik - 4=Uenig i revisjonskriterier - 5=Uenig i fakta - 6=Uenig i Vurderingen
20	Aktørens responsstrategier	<ul style="list-style-type: none"> - 1=Motsetter - 2=Kopierer - 3=Ignorerer
21	Kontroll- og konstitusjonskomiteens flertallsbemerkning	<i>Her legges KKK-flertallsbemerkning til rapporten inn</i>
22	Sidetall flertallsbemerkning	<i>Her sidetallet hvor flertallsbemerkningen står</i>
23	Kontroll- og konstitusjonskomiteens reaksjoner	<ul style="list-style-type: none"> - 1=Utrykker enighet med Riksrevisjonen - 2=Utrykker enighet og krever at departementet følger opp - 3=Utrykker skepsis til Riksrevisjonens konklusjon - 4=Kommenterer ikke vurdering
24	Kontroll- og konstitusjonskomiteens mindretallsbemerkninger	<i>Her legges KKK-mindretallsbemerkninger til rapporten inn</i>
25	Sidetall mindretallsbemerkning	<i>Her legges sidetallet hvor mindretallsbemerkningene står</i>