

Rapport 2005-009

**Kommunestyrets tilsyns-
og kontrollfunksjon i en
kommunal
parlamentarisk
styringsform**



BERGEN KOMMUNE



Kommunestyrets tilsyns- og kontrollfunksjon i en kommunal parlamentarisk styringsform

Utarbeidet for
Bergen bystyre

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
1 INNLEDNING	6
1.1 Bakgrunn.....	6
1.2 Problemstilling og mål.....	6
1.3 Definisjoner og avgrensing	7
1.4 Metode	7
1.5 Leseveiledning	10
2 KOMMUNAL PARLAMENTARISME OG PARLAMENTARISK ETTERPRØVING.....	11
2.1 En metode for fordeling av makt og ansvar	11
2.2 Trolig få absolutte prerogativer.....	12
2.3 Kommunal og statlig parlamentarisme er forskjellig.....	12
2.4 Tre hovedforskjeller mellom kommunal parlamentarisme og formannskapsmodellen.....	13
2.5 Formålet med parlamentarisk etterprøving – støtte opp under parlamentarismen som system.....	14
2.5.1 Etterprøving ledd i en kjede – og avhengig av mange forhold og aktører	15
2.5.2 Tilsyn og kontroll innen økonomi og fag.....	16
3 PARLAMENTARISK ETTERPRØVING I BERGEN	17
3.1 Bystyret har i liten grad tatt inn over seg konsekvensene av parlamentarisme for styring og etterprøving	18
3.1.1 Detaljorientert uten synlig overordnet retning	18
3.1.2 Situasjonsmotivert kontroll fremfor systematisk tilsyn	19
3.1.3 Etterprøving har lav fokus og lav status	19
3.2 Aktivitetsmål er ikke systematisk fastsatt og etterprøves tilfeldig	21
3.3 Bred enighet om at noe bør gjøres – men mistro kan stenge for gode løsninger	21
3.3.1 Bred enighet om behov for endring	22
3.3.2 Endringsvilje hemmes av lav tillitt	24
3.3.3 Betydelig forbedringspotensial	25
3.4 Endring et spørsmål om vilje - vilje et spørsmål om motivasjon.....	26
4 SUKSESSKRITERIER FOR ETTERPRØVINGEN OG FORSLAG TIL MULIGE ENDRINGER	28
4.1 Fem suksesskriterier for parlamentarisk etterprøving.....	29
4.1.1 Etterprøving må oppfattes som viktig og tilføres tilstrekkelige ressurser	29
4.1.2 Etterprøving knyttes til tydelige, etterprøvbare mål og overordnede politiske føringer innen både økonomi og aktivitet.....	29
4.1.3 Hovedvekt på tilsyn fremfor kontroll	30
4.1.4 Godt grunnlag for tilsynet.....	31
4.1.5 Hensiktsmessig ansvars- og oppgavedeling.....	31
4.2 Mulige elementer i en endring	32
4.2.1 Endre mål for etterprøvingen.....	33
4.2.2 Ny strategi for etterprøving.....	33

4.2.3	En rekke operative tiltak	34
4.3	Pro & contra-analyse.....	42
	VEDLEGG - INTERVJUGUIDE.....	44
	REFERANSER	51

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Kommunal parlamentarisme innebærer at bystyret avgir utøvende makt til byrådet. For at bystyret skal være trygg på at denne makten benyttes som forutsatt, må parlamentarismen støttes med tilsyn og kontroll med byrådets virksomhet, både når det gjelder ressursbruk og faktiske resultater. Etter at Bergen kommune innførte parlamentarisk styringsform sommeren 2000, kan vi ikke se at det er gjort tilpasninger i bystyrets tilsyn og kontroll som fullt ut reflekterer dette. Vi foreslår tiltak på tre nivåer; mål, strategi og operativt. De viktigste endringene gjelder trolig sterkere forankring av mål for politikken og for etterprøvingen, samt at det etableres større en grad av tillitt mellom de ulike politiske og administrative aktørene.

Bakgrunn

Etter å ha anvendt parlamentarisme i cirka 4 år, ønsker Bergen kommune nå å få utredet bystyrets tilsyns- og kontrollfunksjon på en helhetlig og brukervennlig måte. Basert på egne og andres erfaringer ønsker Bergen å videreutvikle sin form. Videre ønsker kommunen at prosjektet skal inngå i programmet for opplæring av folkevalgte. Analysen skal være til nytte for Bergen kommune og andre som har interesse av spørsmålet.

Problemstilling

Oppdragsgiver har formulert problemstillingen slik:

- *Hva slags tilsyn og kontroll skal kommunestyret utøve i et kommunalt parlamentarisk system og hva er formålet med dette?*
- *Hva er forutsetningene for å kunne drive effektivt tilsyn og kontroll?*

Målene er å videreutvikle de politiske styringssystemene, å frembringe og oppdatere kunnskap og informasjon om kommunal parlamentarisme, å få en økt bevissthet og innsikt i de demokratiske sidene ved kommuneorganisasjonen, å styrke den politiske kompetansen og å bruke denne dokumentasjonen aktivt i folkevalgtopplæringen 2003 – 2007.

Arbeidet er utført for Bergen bystyre, og finansiert av Kommunenes Sentralforbund som et Utviklings- og dokumentasjonsprosjekt.

Konklusjoner og tilrådinger

I dette arbeidet har vi definert ”kontroll” som sporadisk og situasjonsmotivert, mens vi med ”tilsyn” mener systematisk aktivitet med basis i fast rapportering. ”Etterprøving” benyttes som en samlebetegnelse for tilsyn og kontroll.

Etterprøving er ett ledd i en større kjede. Dersom leddene før og etter ikke fungerer tilfredsstillende, vil heller ikke etterprøvingen ha god effekt.

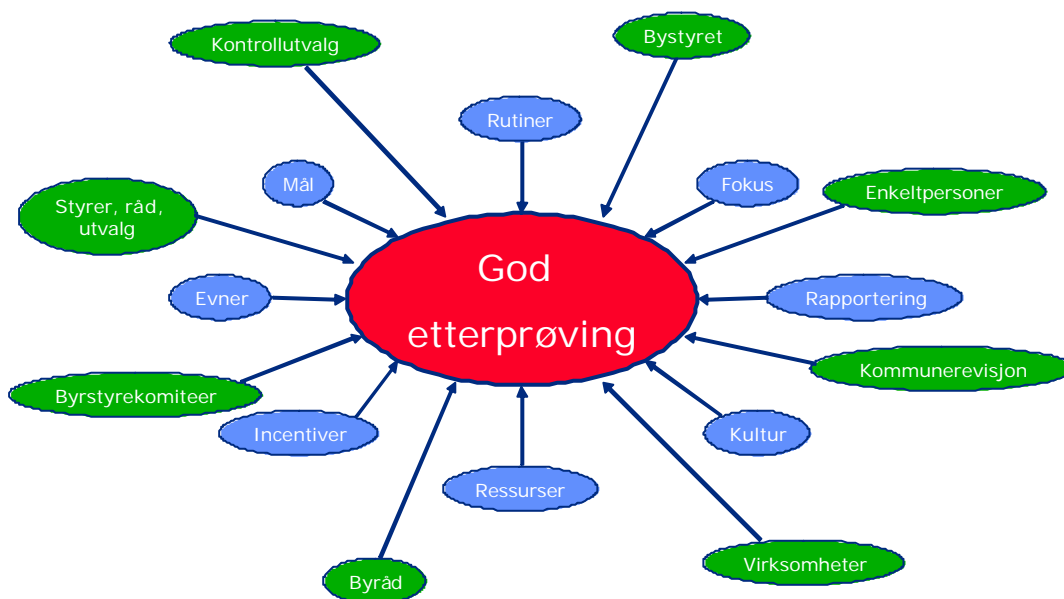
Figur A Etterprøving ledd i en kjede



Vi mener Bergen kommune har forbedringspotensial i alle kjedens ledd, og spesielt når det gjelder kjedens startpunkt; formulering av politiske og økonomiske mål.

God etterprøving er også avhengig av at en rekke forhold og en rekke aktører spiller sammen på en samstemt og hensiktsmessig måte.

Figur B Avhengig av en rekke forhold og aktører



I Bergen kommune hemmes dette samspillet trolig av til dels liten tillitt mellom aktørene, hvilket blant annet fører til at rutiner, ressurser og incentiver ikke utformes slik at det legges grunnlag for et best mulig samlet resultat.

Videre synes bystyret å være detaljorientert i en grad som kan bryte med intensjonen bak en parlamentarisk styringsform. Til sammen kan disse forholdene gjøre at bystyret blir en marginal aktør som bare evner å gjøre mindre justeringer i de lange linjene som det overlater til byrådet å fastsette.

Fem suksesskriterier for parlamentarisk etterprøving

Vi har formulert fem generelle suksesskriterier som må oppfylles for at parlamentarisk etterprøving skal bli tilfredsstillende:

1. *Etterprøvingen må oppfattes som viktig og tilføres tilstrekkelige ressurser:* Bare da vil innflytelsesrike aktører engasjere seg og området få tilstrekkelig oppmerksomhet.
2. *Etterprøvingen må knyttes til tydelige, etterprøvbare mål og overordnede politiske føringer innen både økonomi og aktivitet:* Bare da vil etterprøvingens formål være klart.
3. *Hovedvekten må legges på tilsyn fremfor kontroll:* Kontroll iverksettes først når faresignalene dukker opp, og gir derfor ikke den nødvendige forutsigbarhet, sikkerhet og trygghet.
4. *Det må sørges for godt grunnlag for tilsynet:* Bystyret er avhengig av at andre organer utarbeider hensiktsmessige rapporter m.v. Uten dette har bystyret lite grunnlag for å føre tilsyn.
5. *Det må etableres en hensiktsmessig ansvars- og oppgavedeling:* De ulike aktørene har forskjellige ansvarsområder, evner og ressurser. Disse må utnyttes på en best mulig måte i etterprøvingen, blant annet ved å speile ansvars- og oppgavedelingen som gjelder i styringssystemet.

Disse målene er benyttet til å utvikle og vurdere mulige endringer i dagens etterprøving.

Endret mål og strategi for etterprøvingen

Målet for etterprøvingen kan formuleres slik:

Gjennom etterprøvingen skal vi sikre at politikken blir gjennomført – og få signaler om nødvendige korrigeringer og forbedringer

Dette understreker blant annet at etterprøvingen også har et fremadskuende og lærende formål. Som strategi for etterprøvingen foreslår vi følgende:

Etterprøvingen skal gis tilstrekkelig prioritet og ressurser til at vi er rimelig trygge på at bystyrets vilje blir gjennomført og om nødvendig kan korrigeres. Kjernen i etterprøvingen skal være systematisk tilsyn, mens kontroll først og fremst er et sikkerhetsnett.

Formuleringen gir blant annet rom for at ressursinnsatsen kan variere avhengig av konkret situasjon.

En rekke operative tiltak

For å støtte nytt mål og ny strategi foreslår vi en rekke operative tiltak for Bergen kommune. Disse kan stikkordsmessig oppsummeres slik:

Tiltak innen organisasjon:

- Klarere ansvars- og oppgavedeling mellom bystyrets organer, blant annet ved å:
 - bedre håndhevelsen av vedtatte regler
 - primært føre tilsyn med byrådet, ikke underlagte virksomheter.

- Styrke kontrollutvalget, blant annet ved å:
 - velge personer med god innsikt i kommunens virksomhet og god kontakt med politiske strømninger
 - legge vekt på bredden i utvalgets samlede kompetanse
 - vurdere å omgjøre til fast komité
 - vurdere å øke medlemmenes godtgjørelse.
- Mer fleksibel bruk av revisjonsressurser, blant annet ved å:
 - sette revisjonsoppdrag for regnskapene til kommunale foretak med regnskaper etter regnskapsloven ut på anbud
 - sette forvaltningsrevisjon ut på anbud når formålet er knyttet til faglige spørsmål utenfor kommunerevisjonens naturlige kompetanseområde
 - vurdere å akseptere et eventuelt ønske fra byrådet om noe økte ressurser til internrevisjon og -kontroll.
- Akseptere styrer, råd og utvalg som utøvende organer for byrådet og uten dedikerte tilsynsoppgaver for bystyret, blant annet ved å:
 - overlate oppnevning til byrådet og erstatte deres kontrollfunksjon med rapporteringsrutiner.

Tiltak innen systemer:

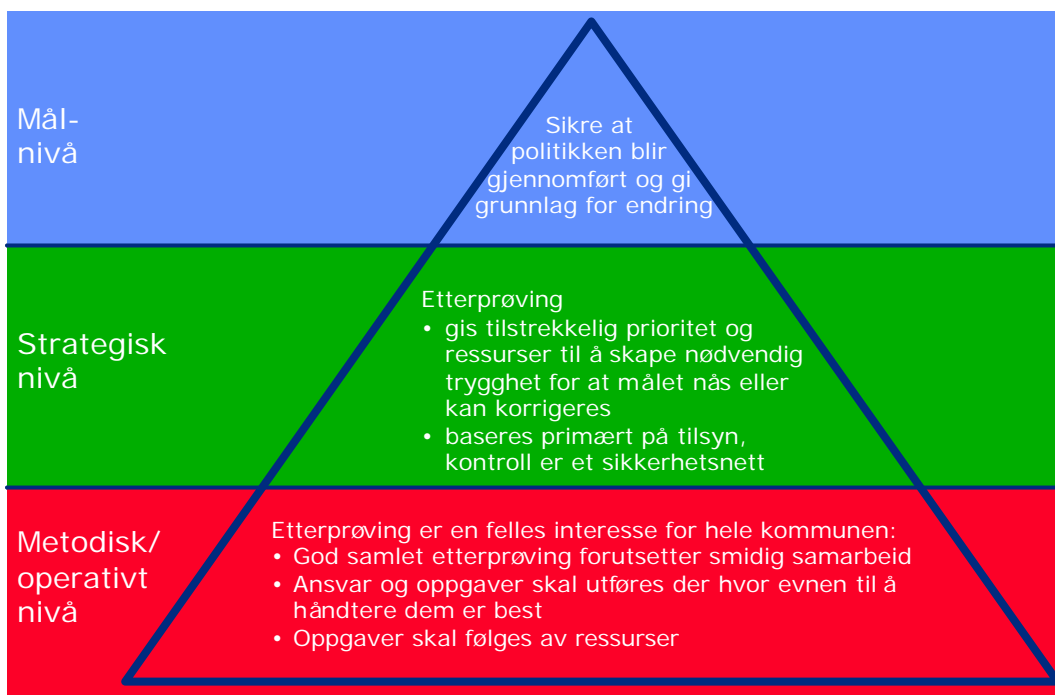
- Mer overordnet styring og tilsyn, blant annet ved å:
 - la hver komité klargjøre de relevante politiske målene og hvilke rapporter som trengs i denne forbindelse
 - være lojal mot eget regelverk og i større grad å avvise saker som åpenbart ikke vil føre frem
 - løpende vurdere om saker fra byrådet holder nødvendig kvalitet og om nødvendig sende saker i retur.
- Bedre tilsynsgrunnlag blant annet ved å:
 - kreve overordnede policydokumenter fra byrådet
 - kreve at det rapporteres om hva som er oppnådd med ressursbruken og at dette relateres til vedtatte mål
 - vurdere behandling av rapporter i forhold til tilgjengelige ressurser og relevant tidspunkt
 - varsle og presisere ønsket rapportering samtidig med vedtaket det skal rapporteres mot.

Innen ressurser og evner foreslår vi en løpende vurdering og tilpasning, hvor det dels tas hensyn til at øvrige foreslåtte tiltak kan frigjøre ressurser til etterprøving, dels at øket samlet ressurstilgang på området kan øke endringstakten. Vi understreker også betydningen av at det holdes fokus og oppmerksomhet på temaet, slik at det blant annet legges grunnlag for langsiktige holdningsendringer.

Positiv samlet effekt – styrke og tidspunkt et politisk spørsmål

En pro & contra-analyse viser at samtlige foreslåtte tiltak vil ha positiv effekt i forhold til flere av suksesskriteriene, og at samtlige suksesskriterier får positiv støtte av endringene. Figuren under oppsummerer et mulig samlet resultat.

Figur C Mulig samlet effekt



De foreslåtte tiltakene er i liten grad verken gjensidig avhengige eller utelukkende. Hvor mange av tiltakene som iverksettes, hvordan de kombineres og hvor fort det gjøres, er i hovedsak et spørsmål om politisk prioritering.

Vi anbefaler at tiltak for å klargjøre bystyrets politiske mål og for å styrke kontrollutvalget prioriteres høyt. Videre anbefaler vi at etterprøving beholdes som et sentralt element i folkevalgtopplæringen.

Til sammen vil disse tre tiltakene på sikt gi viktige bidrag til de holdningsendringene vi mener er nødvendige for at Bergen bystyre skal få en mer effektiv etterprøving.

Dette vil kunne komme hele byen til gode!

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Kommunal parlamentarisme er under utvikling innenfor kommunelovens relativt frie rammer. Ulike kommuner, men også Stortinget, utvikler styringsformen for å finne "sine" løsninger.

Kommunal parlamentarisme har dannet grunnlag for en rekke evalueringer, bla. "Styringssystem i storby – evaluering av styringssystemet i Bergen kommune"¹. Etter å ha anvendt parlamentarisme i cirka 4 år, ønsker Bergen kommune nå å få utredet bystyrets tilsyns- og kontrollfunksjon på en helhetlig og brukervennlig måte. Basert på egne og andres erfaringer ønsker Bergen å videreutvikle sin form. Videre ønsker kommunen at prosjektet skal inngå i programmet for opplæring av folkevalgte. Analysen skal være til nytte for Bergen kommune og andre som har interesse av spørsmålet.

Vi mener kjernen i Bergen bystyres behov kan formuleres slik:

I formannskapsmodellen utøves tilsyn og kontroll i stor grad gjennom direkte deltagelse i forarbeid, beslutninger og gjennomføring. I en parlamentarisk modell utløser fraværet av slik deltagelse – for de partier som ikke sitter i byråd – behov for andre mekanismer.

1.2 Problemstilling og mål

Oppdragsgiver har formulert problemstillingen slik:

- *Hva slags tilsyn og kontroll skal kommunestyret utøve i et kommunalt parlamentarisk system og hva er formålet med dette?*
- *Hva er forutsetningene for å kunne drive effektivt tilsyn og kontroll?*

Målene er å videreutvikle de politiske styringssystemene, å frembringe og oppdatere kunnskap og informasjon om kommunal parlamentarisme, å få en økt bevissthet og innsikt i de demokratiske sidene ved kommuneorganisasjonen, å styrke den politiske kompetansen og å bruke denne dokumentasjonen aktivt i folkevalgtopplæringen 2003 – 2007.

¹ Rokkansenteret rapport 4 2003.

Arbeidet er utført for Bergen bystyre, og finansiert av Kommunenes Sentralforbund som et Utviklings- og dokumentasjonsprosjekt.

1.3 Definisjoner og avgrensing

I denne rapporten benytter vi følgende definisjon av sentrale begreper:

- Tilsyn: Systematisk med basis i fast rapportering
- Kontroll: Sporadisk, situasjonsmotivert
- Etterprøving: Samlebetegnelse for tilsyn og kontroll.

Vi vil påpeke at definisjonene over avviker en del fra de som er lagt til grunn i for eksempel NOU 2004/17: *Statlig tilsyn med kommunesektoren*. Der heter det blant annet: ”Formålet med tilsynet er å påse at tilsynsobjektene oppfyller de forpliktelser de er gitt i lov, forskrift og annet regelverk. Kjerneelementene er kontroll, vurdering og reaksjon. Tilsynet må være hjemlet i lov.”² I en drøftelse senere i NOUen heter det imidlertid: ”En måte å føre kontroll på er gjennom tilsyn.”³

Etterprøving er en av flere oppgaver for bystyret. Et system for etterprøving må derfor tilpasses et overordnet system som er utformet for å løse flere oppgaver. Vi legger derfor til grunn at endringer i bystyrets organisering i komiteer m.v. i utgangspunktet faller utenfor vårt mandat, mens justeringer i ansvars- og oppgavefordelingen kan foreslås.

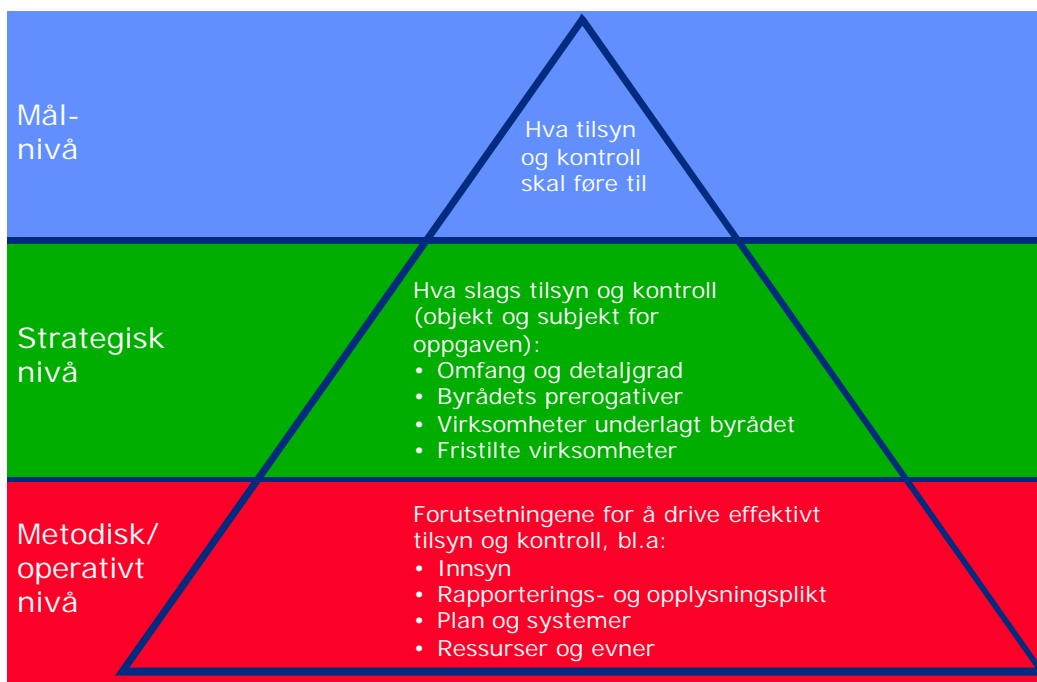
1.4 Metode

Et operativt system for etterprøving skal understøtte kommunens mål og strategi. Figur 1.1 viser den overordnede metoden som er benyttet.

² Fra avsnitt 1.4.

³ Fra avsnitt 5.2.1.

Figur 1.1 Strategi og metode skal følge av mål



Avklaring og forankring av målet for kommunal parlamentarisk tilsyn og kontroll er avgjørende for utformingen av et hensiktsmessig tilsyns- og kontrollsystem. Mål- og strategivalg på dette området må være tilpasset overordnet mål og strategi for innføring av parlamentarisme som styringssystem.

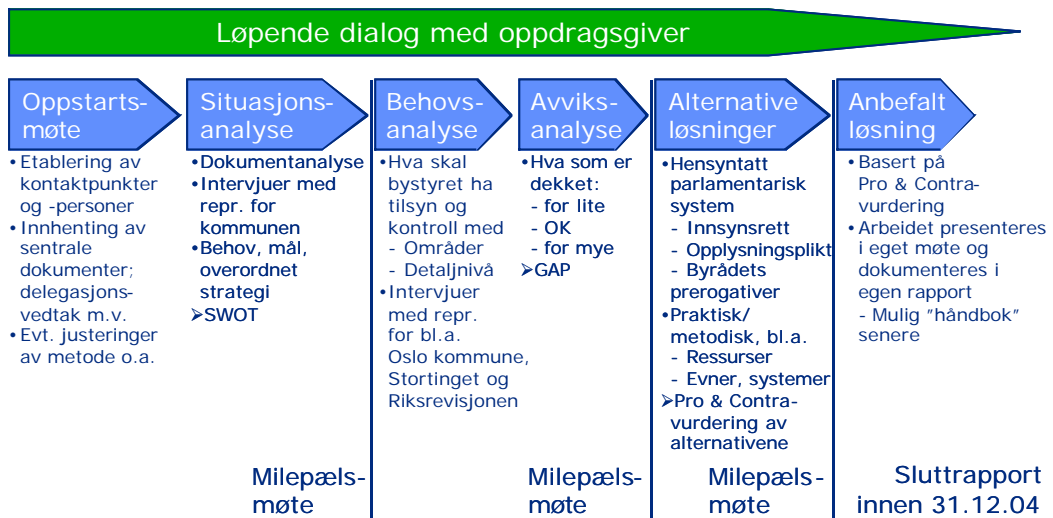
Ett strategisk hovedvalg gjelder hvilket omfang og detaljnivå som skal legges til grunn for tilsyn og kontroll. Dette vil for en stor grad følge av den dominerende styringsformen – detalj- eller rammestyring; man må kontrollere på samme nivå som man styrer. Til dette spørsmålet hører også overordnede vurderinger av forholdet mellom systematisk/periodisk tilsyn og sporadisk/situasjonsmotivert kontroll.

Det vil videre være naturlig med en prinsipiell avklaring av hva som skal regnes til byrådets prerogativer – populært sagt hvilke områder eller hvilke spørsmål byrådet får råde over selv, uten innblanding fra bystyret.

Det bør også tas prinsipiell stilling til hvor langt kontroll og tilsyn skal gå ift. underlagte kommunale virksomheter og fristilte virksomheter.

Hovedelementene i ECONs arbeid er vist i Figur 1.2

Figur 1.2 Hovedelementer i arbeidet



Oppstartsmøtet førte blant annet til etablering av to referansegrupper, en politisk og en administrativ. Den politiske referansegruppen har bestått av det utvidede forretningsutvalget og byrådsleder, mens den administrative referansegruppen har bestått av representanter for Bystyrets kontor, Kommunerevisjonen, Byrådsavdeling for finans, kultur og næring, samt KS.

Situasjonsanalysen og behovsanalysen omfattet gjennomgåelse og vurdering av et betydelig skriftlig materiale, dels fra kommunen selv, dels fra andre. De viktigste av disse dokumentene er listet opp i vedlegget Referanser bakerst i rapporten. Det er videre gjennomført en rekke intervjuer med personer i og utenfor kommunen, fra posisjon og opposisjon, samt fra politisk og administrativ side.

Tabell 1.1 Intervjuobjekter

Bergen kommune	Andre
Anne-Grete Strøm-Erichsen, leder komité for miljø og byutvikling, tidl. byrådsleder	Björg Selås, revisjonsråd, Riksrevisjonen
Arne Mikael Landro, kommunaldirektør byrådsleders avdeling	Bård Folke Fredriksen, leder finanskomiteen, Oslo kommune
Geir Dale, leder kontrollutvalget	Frits Eriksen, kommunerevisor, Oslo kommune
Henning Warloe, finansbyråd	Frode Jacobsen, leder kontrollutvalget, Oslo kommune
Monica Mæland, byrådsleder	Hans Brattestå, direktør, Stortinget
Per Kristian Knutsen, kommunaldirektør byrådsavdeling for finans, kultur og næring	Nils Holm, kommunaldirektør byrådslederens avdeling, Oslo kommune
Ragnhild Stolt-Nilsen, medlem, tidl. leder, kontrollutvalget	Reidar Enger, ass. kommunerevisor, Oslo kommune
Roar Kristiansen, bystyredirektør	Tora Jarlsby, avd.dir., Riksrevisjonen
Rolf Kvalø, kommunerevisor	
Terje Ohnstad, leder komité for finans, kultur og næring	
Trond Tystad, bystyremedlem, tidl. finansbyråd	

Guiden som ble benyttet for intervjuene var på forhånd forelagt administrativ referansegruppe, og finnes i eget vedlegg.

Avviksanalysen bestod i en situasjonsbeskrivelse inklusive tentativt sterke og svake områder. Analysen ble forelagt administrativ referansegruppe før de eksterne intervjuene ble gjennomført.

Alternative løsninger ble utarbeidet og forelagt begge referansegruppene.

Anbefalt løsning fremlegges med den foreliggende rapporten.

Som ledd i folkevalgtopplæringen er prosjektet i tillegg presentert for bystyrets medlemmer to ganger, først ved oppstart, dernest nær avslutningen av situasjonsanalysen. Underveis er prosjektet også presentert på Storbyforskningens dag i regi av KS.

1.5 Leseveiledning

Kapittel 2 inneholder en redegjørelse for hva parlamentarisme innebærer, forskjellene på parlamentarisme på nasjonalt og kommunalt nivå og mellom kommunal parlamentarisme og den ordinære formannskapsmodellen. Til slutt i kapitlet settes fokus på den parlamentariske etterprøvingens formål og enkelte andre kjennetegn.

Kapittel 3 beskriver hovedtrekkene i situasjonen for parlamentarisk etterprøving i Bergen kommune.

Kapittel 4 består først av fem suksesskriterier for parlamentarisk etterprøving og peker deretter på mulige elementer i en endring med sikte på å øke nytten av bystyrets etterprøving. Til slutt i kapitlet vises en kort pro & contra-analyse av endringsforslagene i forhold til suksesskriteriene.

For eventuelle lesere uten spesiell interesse for forholdene i Bergen kan særlig kapitlene 1 og 2 og de generelle suksesskriteriene i kapittel 4 være nyttige. Imidlertid kan også omhandlingen av det mer bergensspesifikke gi slike lesere nyttige referanser for å vurdere egen eller andres situasjon.

2 Kommunal parlamentarisme og parlamentarisk etterprøving

I dette kapitlet beskrives kort hva parlamentarisme og parlamentarisk etterprøving innebærer, og hvordan parlamentarisme i en kommune skiller seg fra parlamentarisme på statlig nivå.

2.1 En metode for fordeling av makt og ansvar

Parlamentarisme innebærer et skille mellom på den ene side den lovgivende og bevilgende, på den annen side den utøvende makt. Fordi all denne myndigheten i utgangspunktet for demokratiske systemer ellers ville være lagt til parlamentet, innebærer parlamentarisme at parlamentet gir fra seg makt ved delegering til det utøvende organet, for eksempel regjering eller byråd. Det kan være naturlig at den som på en slik måte gir fra seg makt, vil ønske å følge opp hvordan den som får makt bruker denne makten. Parlamentarisme vil altså normalt blant annet føre til et økt behov for tilsyn og kontroll.

Dersom det organet som blir tilført makt ikke benytter den som forutsatt, kan det straffes. I følge bokmålsordboken er parlamentarisme en ”styreform der det parti eller de partier som har flertall i parlamentet, danner eller utpeker regjeringen, som må gå av hvis den ikke lenger har flertallets tillit”. I norsk parlamentarisme er det imidlertid tilstrekkelig at en regjering ikke har flertallet mot seg. Denne nyansen har muliggjort de mindretallsstyrene som har vært det vanlige både på statlig nivå siden de nærmeste etterkrigsårene, og i kommunal parlamentarisme. Man får så å si den minst upopulære regjeringen, fremfor den mest populære.

Parlamentarisme innebærer at det direkte folkevalgte politiske organet – parlamentet; Stortinget eller bystyret – kan avsette det utøvende organet – regjeringen eller byrådet. Ola Storeng skriver i en kommentarartikkel i Aftenposten 27. april 1999: ”Parlamentarismen betyr at stortingsflertallet holder statsråden ansvarlig ut fra de kriterier og vurderinger som flertallet selv bestemmer.” Her kan det gjerne tilføyes ”...som flertallet *til enhver tid* bestemmer”. Det er ingen formelle grenser for hva som kan ligge til grunn for parlamentets mistillit til regjeringen. Ser man nærmere på de mistillitsforslag som er fremmet mot ulike regjeringer, fremstår det som sannsynlig at bakgrunnen

oftere er et markeringsønske eller at opposisjonen av ulike årsaker ønsker å komme i posisjon, enn det formelle forhold mistillitsforslaget begrunnes med.

2.2 Trolig få absolutte prerogativer

Den indre organisering av sentraladministrasjonen regnes ofte regjeringens eller byråds såkalte prerogativer, det vil si områder hvor bystyret ikke skal blande seg i byråds disposisjoner. Det finnes imidlertid få faste regler innen parlamentarismen. Det er i utgangspunktet få grenser for hvilke vedtak eller hvilket tilsyn og hvilken kontroll parlamentet kan bestemme seg for. Det kan på dette området trekkes en parallell til selskapsretten, hvor det også mangler klare regler for overordnede selskapsorganers rett til å gripe inn på underordnede organers områder. Den rådende rettsoppfatningen er begrenset til at et overordnet organ ikke i vesentlig grad og varig kan overta et underliggende organs oppgaver.

Generelt vil parlamentets myndighet og innsynsrett i fristilte virksomheter begrenses til eventuell offentlig myndighetsutøvelse som slike virksomheter utfører. Det vil uansett være slik at bare byrådet eller den enkelte byråd – avhengig av grad av delegasjon – er ansvarlig overfor bystyret. Som hovedregel vil bystyrets tilsyn og kontroll være avgrenset til hvorvidt byrådet eller byråden gjennom eierposisjonen i virksomheten har sørget for at bystyrets relevante vedtak og intensjoner er etterlevd.

2.3 Kommunal og statlig parlamentarisme er forskjellig

Det er grunn til å understreke at Stortinget har langt flere og mer vidtrekkende oppgaver enn et bystyre. Spesielt viktig i den sammenheng er at Stortinget har lovgivende myndighet og frihet til å fastsette skatter. Tilsvarende myndighet har ikke kommunene (med unntak av at bystyret kan fatte vedtak om eiendomsskatt). For øvrig peker vi kort på følgende viktige prinsipielle forskjeller:

- Parlamentarismen på *nasjonalt* nivå reguleres gjennom en rekke konstitusjonelle former når det gjelder forholdet mellom Stortinget og regjeringen. Parlamentarismen nasjonalt er ikke omtalt i Grunnloven, men prinsippet er skapt gjennom politisk praksis og regnes som like bindende som om det hadde stått der (konstitusjonell sedvanerett).

Den *kommunale* parlamentarismen er regulert i kommuneloven som regulerer og gir føringer for innføring og oppheving av parlamentarisme, beslutningsregler og byråds ansvar og myndighet.

- *Nasjonalt* er det Kongens rolle å "utnevne" den regjeringen som Stortinget vil akseptere. Etter politiske prosesser i Stortinget får Kongen et råd fra Stortingets president eller den avgående statsminister om hvem han bør la statsministeroppdraget gå til. Statsministerkandidaten legger deretter frem en liste om hvem som bør utpekes til de enkelte statsrådpostene. Stortinget har ikke oppgave å "godkjenne" statsministerens valg av statsråder

Kommunalt velges byrådet som ett kollegium av bystyrets samlet.

Dersom et byrådsrådsmedlem fratrer, skal bystyret velge et nytt medlem etter forslag fra byrådet. Dersom lederen av rådet fratrer, skal det velges nytt byråd. I Oslo kommune har man – som en forsøksordning fra 2003 – innført et system som ligner mer på det statlige. Her trer ordføreren nærmest i Kongens sted, og gir, etter politiske sonderinger, oppdraget med å danne byråd til en byrådsleder kandidat. Det resulterende byrådet konstituerer seg selv, uten å måtte velges av bystyret. Bystyret kan fremdeles felle byrådet ved mistillit.

Særlig vil begrensningen innen skattlegging og lovgivning gi kommunal parlamentarisme vesentlig mindre frihet enn statlig.

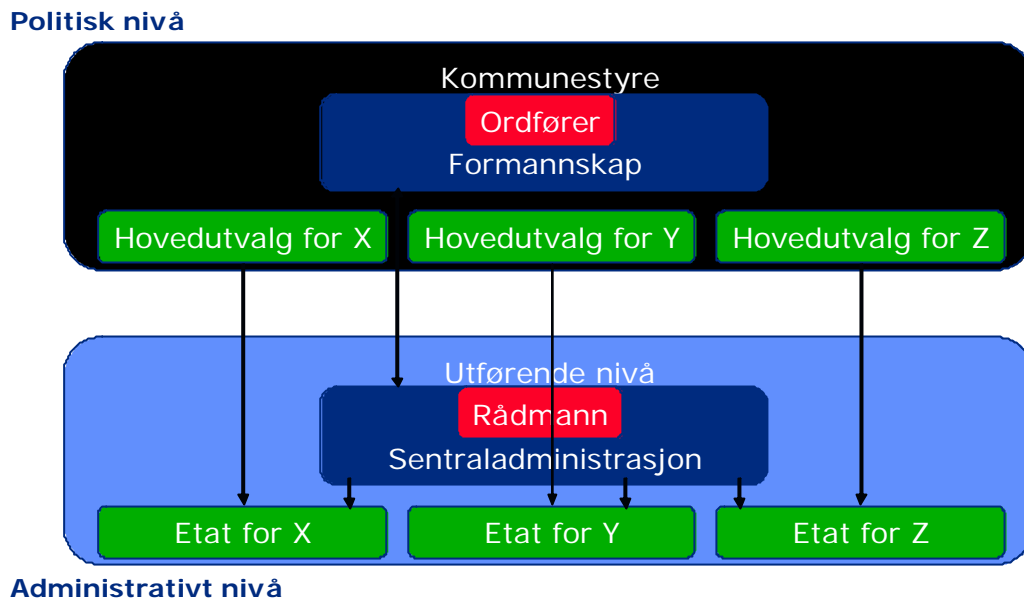
2.4 Tre hovedforskjeller mellom kommunal parlamentarisme og formannskapsmodellen

Formannskapsprinsippet og parlamentarismen er prinsipielt likestilte styringssystemer for kommunene. Det er tre grunnleggende forskjeller mellom en parlamentarisk styringsmodell og en formannskapsmodell. På Bergen kommunes egne nettsider sammenfattes disse slik:

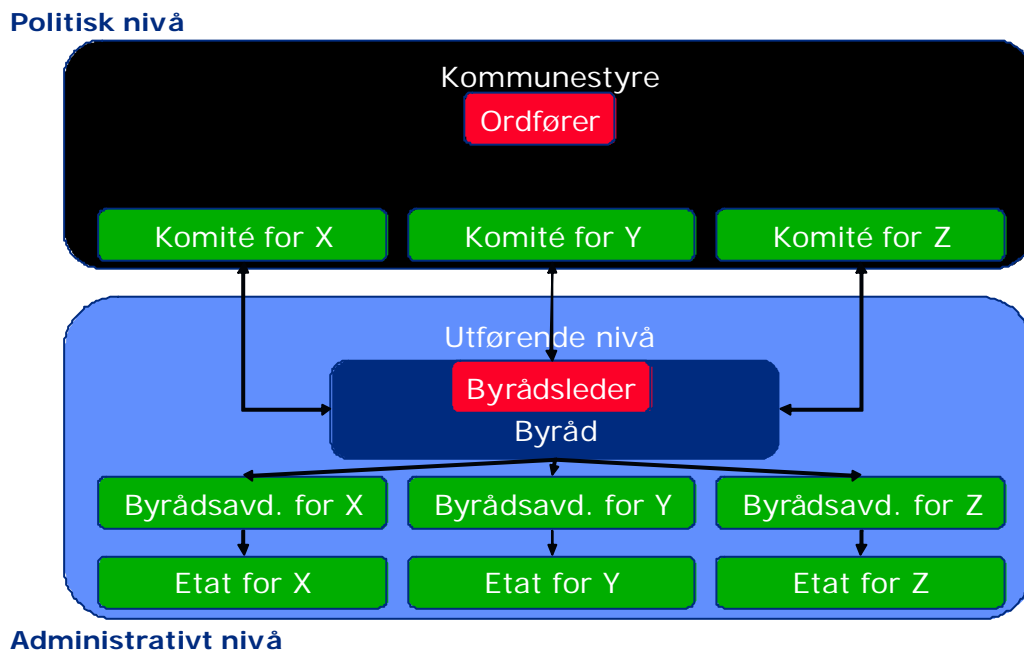
- I en parlamentarisk modell velges det utøvende organ (byrådet) ved flertallsvalg i bystyret. Det er mulig å stemme blankt, slik at det også kan velges mindretall. I formannskapsmodellen er formannskapet sammensatt proporsjonalt etter partienes representasjon i bystyret.
- I en parlamentarisk modell plikter et byrådsmedlem eller byrådet som kollegium å gå av dersom et flertall av bystyrets medlemmer krever dette gjennom et mistillitsvotum. Byrådet kan også gå av etter eget ønske, for eksempel etter et kabinettspørsmål. I en formannskapsmodell velges formannskapet for hele valgperioden og kan ikke avsettes av bystyret.
- I en parlamentarisk modell er et politisk organ (byrådet) øverste leder for administrasjonen. I formannskapsmodellen er øverste leder av administrasjonen (rådmannen) administrativt ansatt.

Følgende figurer illustrerer forskjellene.

Figur 2.1 Formannskapsmodell



Figur 2.2 Parlamentarisk modell



Figurene viser blant annet hvordan parlamentarismen innebærer større avstand mellom kommunestyret og de utøvende etatene, samtidig som det politiske ansvaret – gjennom byrådet – kommer nærmere den utøvende virksomheten.

2.5 Formålet med parlamentarisk etterprøving – støtte opp under parlamentarismen som system

Det helt overordnede formålet med parlamentarisk etterprøving er at en god løsning må sette bystyret i stand til å føre ”et overordnet tilsyn med at de

beslutninger bystyret vedtar blir iverksatt i samsvar med gjeldende vedtak og formelle bestemmelser”, jfr. Reglement for Bergen bystyre § 3. Dette forutsetter blant annet et visst samsvar mellom vedtakene som skal etterprøves og ressursene som avsettes til etterprøving.

Fordi etterprøvingen skal skje i forhold til de vedtak m.v. bystyret *har* fattet, bør etterprøvingen ikke være en arena for politisk omkamp. Etterprøvingen bør med andre ord være upolitisk, men bør samtidig ha ”en finger på den politiske pulsen”, for å kunne konsentrere innsatsen mot de temaene som til enhver tid er særlig interessante å følge opp.

2.5.1 Etterprøving ledd i en kjede – og avhengig av mange forhold og aktører

Etterprøving er ikke en isolert aktivitet, men må settes i sammenheng med både foregående og etterfølgende oppgaver. Dette er illustrert i Figur 2.3.

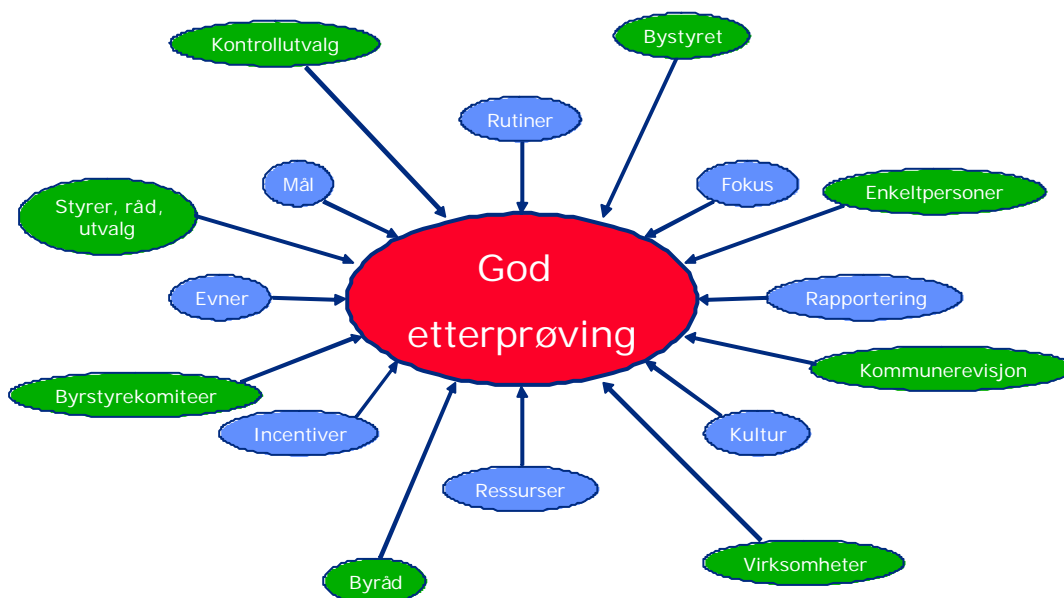
Figur 2.3 Ledd i en kjede



Figuren viser at etterprøving primært har læring som formål, ved å danne grunnlag for å foreslå endringer i kjedens startpunkt; politiske og økonomiske mål. Én slik endring kan selvfølgelig være å kaste byrådet, som ansvarlig for å gjennomføre målene. For å få god effekt av etterprøving er det derfor nødvendig å ha grunnlaget – de politiske og økonomiske målene – klart for seg.

En rekke ulike forhold og aktører må spille sammen for at etterprøvingen skal bli god. Dette er illustrert i Figur 2.4.

Figur 2.4 Avhengig av mange forhold og aktører



Etterprøvingen blir ikke optimal med mindre alle aktørene har en felles oppfatning av formålet, trekker i samme retning og har de nødvendige ressursene til å løse sine oppgaver. I tillegg må oppgavene være fordelt på en hensiktsmessig måte.

2.5.2 Tilsyn og kontroll innen økonomi og fag

Dersom man med økonomi forstår ressursbruk og med fag forstår den aktiviteten og de resultatene som oppnås med ressursbruken, kan Tabell 2.1 vise noen sentrale momenter om tilsyn og kontroll innen de to områdene.

Tabell 2.1 Tilsyn og kontroll innen økonomi og fag

Tema	Økonomi		Fag	
Styringsform	Overveiende regelstyrt		Overveiende målstyrt	
Etterprøvsingsform	Tilsyn	Kontroll	Tilsyn	Kontroll
Innhold	Felles for alle områder	Spesielt for utvalgte saker	Følger av mål for det enkelte fagområdet	Spesielt for utvalgte saker
System	Fast, spørsmål primært om detaljgrad og frekvens	Ad hoc	Fast, spørsmål primært om detaljgrad og frekvens	Ad hoc
Kritisk suksessfaktor	Rapporterings-system	Bystyrets rettigheter og byrådets plikter	Rapporterings-system	Bystyrets rettigheter og byrådets plikter

Fordi tilsynet skal være systematisk og følge gjennomtenkte rutiner, er det egnet til å gi en rimelig grad av trygghet i normalsituasjonen. Situasjonsmotivert kontroll bør da primært være et virkemiddel som benyttes enten når potensielt kritikkverdige forhold ikke er fanget opp av tilsynet, eller for å borre dypere i forhold tilsynet har avdekket.

Det følger av dette at kontroll bør være et ”andre-linje forsvar” eller sikkerhetsnett, og ikke det primære virkemiddelet i etterprøvingen.

3 **Parlamentarisk etterprøving i Bergen**

I dette kapitlet beskriver vi hovedtrekkene i vår oppfatning om hvordan parlamentarisk etterprøving i dag fungerer i Bergen.

Bergen kommune innførte parlamentarisme sommeren 2000. Ifølge kommunens nettsider var begrunnelsene for å innføre parlamentarisme i Bergen mange, men de tre viktigste har vært å

- skape klarere politiske ansvarsforhold
- øke den folkevalgte innflytelsen
- styrke helhetsvurderingene i kommunens virksomhet.

Det finnes ingen ferdige pakkelsninger for hvordan parlamentarisme skal fungere i praksis. Både Oslo kommune – som har hatt parlamentarisme i nesten 20 år, og staten – som har hatt et slikt styringssystem i mer enn 100 år, utvikler og endrer fremdeles sine systemer. Videre vil et system som passer et sted neppe kunne overføres direkte til et annet. Det er derfor ikke å forvente at parlamentarisme i Bergen skal ha funnet sin form etter bare fire års erfaring med styringsformen.

Basert på dokumentstudier, intervjuer med sentrale personer både administrativt og politisk på byråds- og bystyresiden samt flere presentasjoner og diskusjoner som ledd i folkevalgtopplæringen og i andre fora, kan våre hovedinntrykk av situasjonen for parlamentarisk etterprøving i Bergen kommune oppsummeres i tre punkter:

1. Bystyret har i liten grad tatt inn over seg konsekvensene av parlamentarisme for styring og etterprøving
2. Aktivitetsmål er ikke systematisk fastsatt og etterprøves tilfeldig
3. Det er bred enighet om at noe bør gjøres – men mistro mellom bystyret og byrådet kan stenge for gode løsninger.

Disse forholdene utdypes i det følgende. Tabell 3.1 viser først et utvalg utsagn fra intervjuene i Bergen.

Tabell 3.1 Et utvalg utsagn

<ul style="list-style-type: none">• Bedre etterprøving vil gjøre det mer interessant å delta i politikken!• Generelt er det ikke noen etterprøvingskultur i Bergen!• Tillit er ikke det politiske Bergens sterkeste side!• Det er en inngrodd motvilje i bystyret til å gi fra seg myndighet!• Bystyret begraver seg i detaljer!	<ul style="list-style-type: none">• Det kan være vanskelig å se hva bystyret vill!• Rapporteringen viser mye tall og lite analyse!• Kommunerevisjonen har svak kompetanse og dårlig ressursutnyttelse!• Kommunerevisjonen har gode evner og ressurser! (Nei, ikke kommune-revisjonens utsagn!)
--	--

Sitatene understøtter de tre hovedinntrykkene over, men illustrerer også tildels vesensforskjellige oppfatninger om sentrale forhold.

3.1 Bystyret har i liten grad tatt inn over seg konsekvensene av parlamentarisme for styring og etterprøving

Selv om et parlamentarisk styringssystem stadig må utvikles, kunne omleggingen til parlamentarisme ført til enkelte umiddelbare tilpasninger i forholdet mellom bystyre og byråd. På enkelte sentrale områder synes dette ikke å ha skjedd.

3.1.1 Detaljorientert uten synlig overordnet retning

Parlamentarisme innebærer delegasjon av utøvende makt fra bystyre til byråd. Det kunne da forventes at bystyret i større grad ville styre på overordnet, strategisk nivå, og overlate mer av detaljeringen til byrådet.

På den annen side hevdes det i et notat fra NIBR⁴ at et høyt antall detaljsaker og verbalvedtak kan forklares med at det parlamentariske ansvaret og instruksjonsretten fører til detaljfokusering. Satt noe på spissen, er det nærliggende å hevde at den som går i detaljer av slike årsaker ikke har den nødvendige tillitt til de øvrige aktørene – eller det nødvendige mot – til å fungere i et parlamentarisk system.

Både dokumentstudier og gjennomførte intervjuer tyder på at bystyret liten grad er blitt mindre detaljorienterte eller mer overordnede etter at parlamentarismen ble innført. Bystyrets vedtak er til dels svært detaljerte, og det er vanskelig å se at

⁴ NIBR-notat 1999:104 Hvem er mektigst i byen her? side 70.

detaljene følger en klar, overordnet retning eller strategi. På den annen side er også sakene som byrådet legger frem for bystyret mye preget av detaljer, fremfor overordnede linjer. Dette tvinger bystyret til å ta stilling til disse detaljene. Vi har imidlertid lite grunnlag for å si om detaljgraden i byrådssakene er initiert av byrådet, eller om det er en tilpasning til krav og forventninger fra bystyret.

Det skal også bemerkes til dette at nær sagt alle parlamentariske systemer med mindretallsstyre later til å føre til et mer detaljorientert parlament (her bystyre). Som en fremtredende rikspolitiker skal ha sagt: "Det spiller ingen rolle hvilken regjering vi har – det er Stortinget som bestemmer!" Det er likevel ingen tvil om at detaljorientert styring fra bystyret motarbeider sentrale intensjoner bak et parlamentarisk system.

3.1.2 Situasjonsmotivert kontroll fremfor systematisk tilsyn

Detalj-iveren gjelder ikke bare styringssiden av bystyrets virksomhet, den gjenspeiles også i etterprøvingen.

Som det er redegjort for i avsnitt 1.3, består etterprøvingen av systematisk tilsyn og situasjonsmotivert kontroll. Kontroll vil i sin natur være detaljorientert, mens tilsyn kan forventes å være rettet mot mer overordnede forhold. Vårt inntrykk er at en uforholdsmessig stor del av bystyrets etterprøving har karakter av detaljorientert kontroll.

Dette er behandlet nærmere i avsnitt 3.2.

3.1.3 Etterprøving har lav fokus og lav status

"Parlamentarisme forutsetter kontroll!" Dette utsagnet stammer fra et av våre intervjuer med personer utenfor kommunen, med nær tilknytning til den statlige parlamentarismen. (Begrepet "kontroll" er i statlig sammenheng synonymt med vår definisjon av etterprøving.) Når bystyret avgir utøvende makt til byrådet, må delegasjonen følges opp med etterprøving, for å sikre at makten benyttes som forutsatt.

Med andre ord: Innføring av parlamentarisme gjør etterprøving viktigere, og det kunne derfor forventes at bystyret var opptatt av etterprøvingsarbeidet og så på det som en viktig og verdifull oppgave. Våre undersøkelser støtter ikke en slik hypotese.

I intervjuene med personer i Bergen, er det bred enighet om at etterprøving prioriteres lavt, og informantene har langt lettere for å påpeke svakheter enn styrker ved dagens system for tilsyn og kontroll. Noen eksempler kan belyse forholdene:

§ 9 annet ledd i Reglement for bystyrekomiteene fastslår at hver komité skal vedta årsberetning for komiteen, der det skal legges særskilt vekt på komiteens arbeid med tilsyn og kontroll. Komiteenes årsberetninger for årene 2002 og 2003 inneholder i hovedsak helt generelle og likelydende redegjørelser for hva som skal danne grunnlaget for komiteens tilsyn og kontroll og komiteens oppgaver på

området. Følgende avsnitt utgjør hoveddelen av beretningen om tilsyn og kontroll fra hver av komiteene:

”Komiteens tilsynsfunksjon ivaretas i første rekke gjennom de faste rapporteringsordningene. Den mest omfattende av disse er byrådets årsberetning og regnskap (årsoppgjøret). Årsberetningen beskriver hvorvidt og hvordan bystyrets forutsetninger og mål for tjenesteproduksjonen og økonomien i årsbudsjettet er gjennomført. Komiteen mottar også revisjonens årsrapporter og revisjonsberetninger med kontrollutvalgets innstilling.”

Beretningene inneholder imidlertid ikke noe om hva som faktisk er gjort og hva resultatet ble. I tillegg gir årsberetningen lite informasjon om tjenesteproduksjonen i forhold til bystyrets mål og forutsetninger, jfr. avsnitt 3.2.

I beretningene for 2002 fremhever to komiteer på likelydende måte at det ikke er utarbeidet nærmere rutiner for hvordan regnskaper og årsberetninger fra etater m.v. under komiteenes fagområder skal behandles, eller hvordan komiteenes konkrete kontroll- og tilsynsansvar skal ivaretas. Dette er ikke gjentatt i beretningene for 2003, men beretningene viser heller ikke til noen endring på feltet.

§ 10.5 annet ledd i Reglement for bystyrekomiteene pålegger (fag-)komiteene å avgi innstilling til Komité for finans, kultur og næring om overskridelser på det vedtatte årlige budsjettet. I 2004 begrenset imidlertid fagkomiteenes behandling av kommunens årsregnskap og årsberetning seg til at saken ble tatt til orientering.

En ytterligere illustrasjon av hvordan etterprøving vektlegges i kommunen er bemanningen av kontrollutvalget og godtgjørelsen av dets medlemmer. Ved innføringen av dette organet i kommuneloven, uttalte Kommunaldepartementet⁵ blant annet at ”Kontrollutvalget bør sammensettes slik at det har den nødvendige tillitt, samtidig som det har politisk tyngde”. Dette ønsket er imidlertid kombinert med svært strenge valgbarhetsregler, slik at medlemmene i praksis er utelukket fra alle andre kommunale verv utover å være medlem i bystyret. Mye tyder på at denne kombinasjonen er vanskelig, ikke bare i Bergen. I en kommentarutgave til kommuneloven⁶ heter det således blant annet: ”Det skaper en ikke helt liten risiko for at man benytter vervet som kontrollutvalgsmedlem som en form for ’forvisning’ av folkevalgte som man ikke ønsker i andre kommunale verv.”

Vi har ingen indikasjoner på at kontrollutvalget benyttes på denne måten i Bergen. Derimot kan det konstateres at kontrollutvalgets medlemmer verken har særlig sentrale navn eller særlig lang fartstid i bergenspolitikken. Det kan derfor stilles spørsmål ved om de har den nødvendige tillitt og politiske tyngde, som departementet mener utvalgets medlemmer bør ha. De har i utgangspunktet trolig heller ikke særlig dyp innsikt i kommunens funksjon og virksomhet.

Det kan også konstateres at utvalgets medlemmer mottar en relativt beskjeden godtgjørelse. For eksempel mottar utvalgets leder noe over kr 20 000 per år, mens tilsvarende funksjon i Oslo kommune godtgjøres med nærmere kr 150 000. Selv

⁵ Ot.prp. nr 42 (1991-1992) side 196.

⁶ Overå og Bernt: Kommuneloven med kommentarer, Oslo 2001, side 425.

om Oslo er en større kommune og også er fylkeskommune, er forskjellen ikke så stor som beløpene over skulle tilsi. Godtgjørelsen til kommunalråder/komiteledere er omtrent den samme i de to byene.

”Kontrollutvalget får den oppmerksomhet det gjør seg fortjent til!”, uttalte en av de vi har intervjuet i Oslo. Det kan være fristende å legge til at kontrollutvalget får den oppmerksomhet *det settes i stand til*. Bergen bystyre har ikke gått langt i å legge forholdene til rette for et effektivt og innflytelsesrikt kontrollutvalg.

3.2 Aktivitetsmål er ikke systematisk fastsatt og etterprøves tilfeldig

Det er vanskelig å finne mål for aktivitet eller effekt i mange av bystyrets vedtak, også når det gjelder det viktigste; kommunens årsbudsjett. At målene er vanskelige å finne betyr ikke nødvendigvis at de ikke finnes. Når de ikke er systematisk fastsatt og lett tilgjengelige, blir det imidlertid vanskelig for alle andre enn de relativt få personene med lang fartstid i den kommunale politikken eller administrasjonen å finne ut hva bystyrets vilje har vært.

Dette gjenspeiler seg i den rapporteringen som skal danne grunnlag for bystyrets etterprøving. I oversendelsen av årsregnskap og -beretning for 2003⁷ skriver byrådet blant annet at årsberetningen tradisjonelt har vært av teknisk karakter og har tilfredsstilt lovens minstekrav om å være et utfyllende dokument til regnskapet. Det varsles imidlertid også at det er satt i gang et forbedringsarbeid på dette området.

Selv i de tilfellene hvor budsjettet gir relativt klare mål, gir regnskap og beretning i mange tilfeller ingen konkret rapportering mot disse målene. Det alt vesentlige av rapporteringen og etterprøvingen er rettet mot forholdet mellom økonomi og regnskap, mens effektene av ressursbruken altså i liten grad synes å oppta de som rapporterer og de som bruker rapportene.

Inntil videre synes situasjonen å være at bystyret, i mangel av gode rapporter om aktivitet, må basere mye av etterprøvingen på dette feltet på mer situasjonsmotivert kontroll.

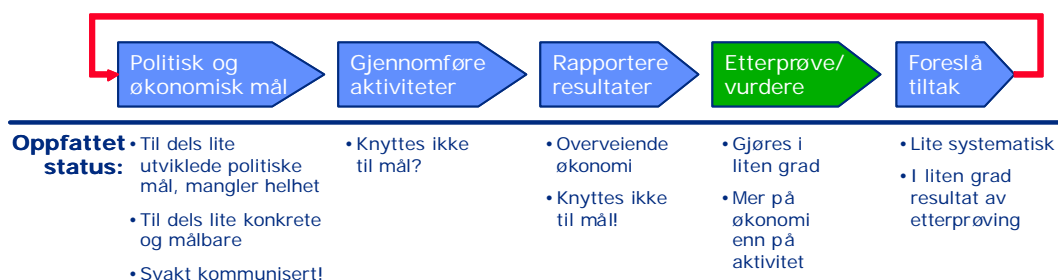
Byrådet er i ferd med å innføre Balansert Målstyring som verktøy for å styre og etterprøve den utøvende virksomheten. Bystyret har imidlertid så langt ikke vært mye involvert i dette arbeidet.

3.3 Bred enighet om at noe bør gjøres – men mistro kan stenge for gode løsninger

Situasjonen beskrevet over kan kort oppsummeres i følgende figur.

⁷ Byrådsak 117/04 Bergen kommunes årsregnskap 2003 og årsberetning 2003.

Figur 3.1 *Situasjonen oppsummert*



Når målene er fraværende eller utydelige, kan etterprøvingen vanskelig bli god! Det er da også bred enighet blant dem vi har intervjuet i kommunen om at noe bør gjøres. Tabell 3.2 oppsummerer vårt inntrykk på en annen måte.

Tabell 3.2 *Bedre etterprøving av økonomi enn av fag*

Tema	Økonomi		Fag	
Styringsform	Overveiende regelstyrt		Overveiende målstyrt	
Etterprøvsform	Tilsyn	Kontroll	Tilsyn	Kontroll
Innhold	Felles for alle områder	Spesielt for utvalgte saker	Følger av mål for det enkelte fagområdet	Spesielt for utvalgte saker
System	Fast, spørsmål primært om detaljgrad og frekvens	Ad hoc	Fast, spørsmål primært om detaljgrad og frekvens	Ad hoc
Kritisk suksessfaktor	Rapporterings-system	Bystyrets rettigheter og byrådets plikter	Rapporterings-system	Bystyrets rettigheter og byrådets plikter

= Relativt mer dekket
 = Relativt mindre dekket

Fordi kontroll per definisjon er usystematisk og ikke registreres eksplisitt, er det vanskelig å ha en klar oppfatning av hvor godt dette virkemiddelet fungerer. Disse feltene er derfor skravert i figuren.

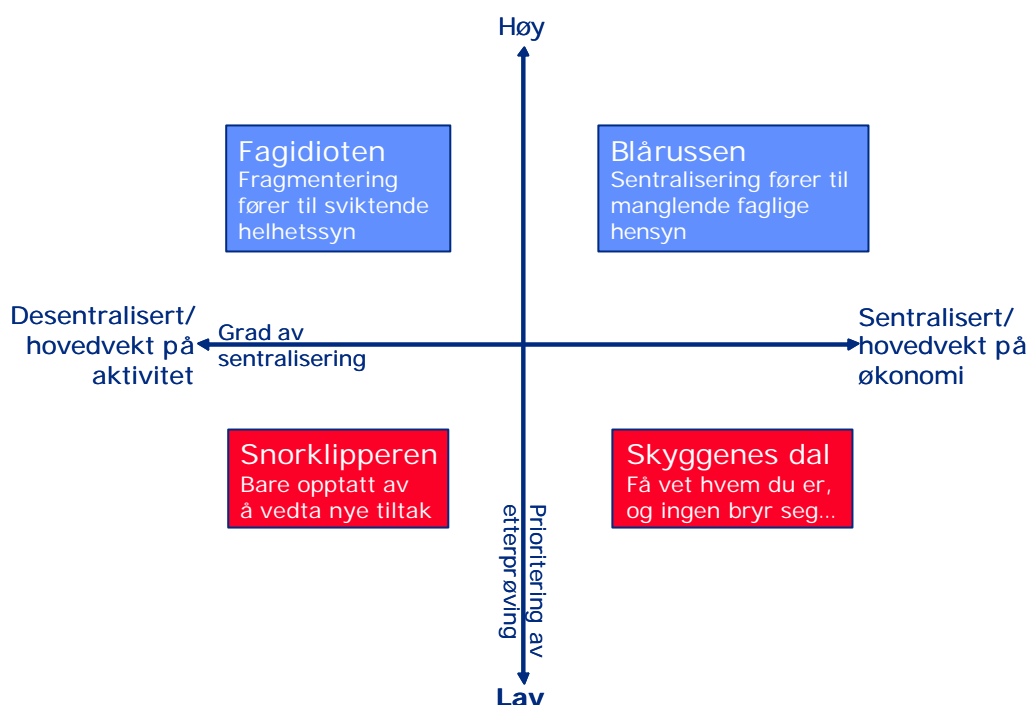
3.3.1 Bred enighet om behov for endring

Det er ingen uenighet blant dem vi har snakket med om at målet med etterprøvingen er å sikre at byrådet gjør som bystyret vil, med andre ord at bystyrets vedtak og forutsetninger gjennomføres og etterleves. Dette gjenspeiles også i Reglement for Bergen bystyre § 3 tredje ledd, hvor det heter:

”Bystyret har det øverste tilsyn med hele den kommunale forvaltningen, og skal ha et overordnet tilsyn med at de beslutninger bystyret vedtar blir iverksatt i samsvar med gjeldende vedtak og formelle bestemmelser.”

Noen sentrale valg i innretningen av bystyrets etterprøving er illustrert i Figur 3.2.

Figur 3.2 Sentrale valg



Figuren viser to viktige avveininger som må gjøres i utformingen av et system for etterprøving. Den ene avveiningen står mellom å prioritere etterprøving høyt eller lavt. Dette er den vertikale dimensjonen i figuren.

Den andre avveiningen gjelder om etterprøvingen skal foregå desentralt eller sentralt. Dette er den horisontale dimensjonen i figuren.

Innen bystyret vil en *sentralisert* etterprøving bety at (finansdelen av) Komité for finans, kultur og næring har størst ansvar for feltet. Fordi ett organ neppe vil kunne ha faglig innsikt på alle områder hvor kommunen er involvert, vil en sentralisert løsning trolig føre til at hovedvekten i etterprøvingen legges på økonomi, budsjett og regnskap.

I et mer *desentralt* etterprøvsregime vil fagkomiteene ha et større ansvar. Dette vil i betydelig grad kunne øke det faglige innholdet i etterprøvingen, mens oppmerksomheten på overordnet økonomi sannsynligvis vil bli langt lavere enn i en mer sentralisert løsning.

Dimensjonene skal ikke leses som enten/eller, men som glidende skalaer, hvor alle kombinasjoner av lav eller høy prioritering og sentral eller desentral løsning er mulig. For å anskueliggjøre alternativene kan det likevel være nyttig å beskrive de fire ekstremvariantene:

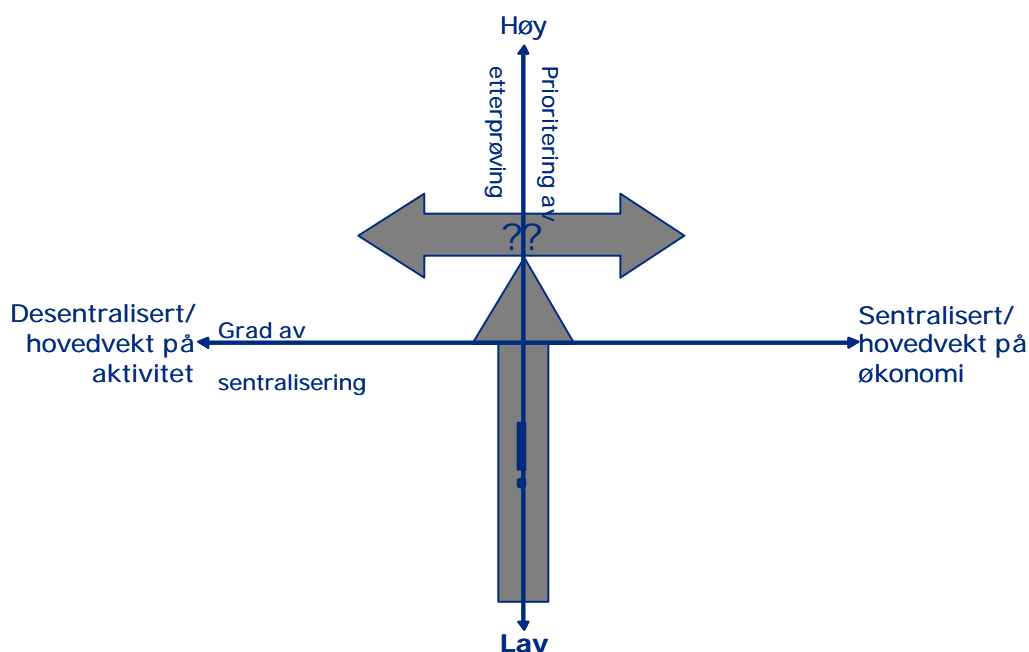
- *Skyggenes dal:* Etterprøvingen prioriteres svært lavt og gjennomføres svært sentralisert. I denne situasjonen er relativt få personer involvert i arbeidet, og kanskje enda færre interessert i resultatene. Dagens kontrollutvalg kan i en viss grad befinne seg i denne situasjonen.
- *Snorklipperen:* Etterprøvingen prioriteres svært lavt og gjennomføres meget desentralt. Sektorinteressene eller fagkomiteene vil i denne situasjonen ha stor makt, men ikke legge særlig vekt på å følge opp

gjennomføringen av de vedtakene som fattes. Det er viktigere å vedta enn å gjennomføre. Dagens svake målformuleringer kan indikere at denne beskrivelsen har relevans for Bergen.

- *Fagdioten*: Etterprøvingen prioriteres høyt, men gjøres i hovedsak desentralt. Denne situasjonen inviterer til svært gode – hvilket ofte også betyr dyre – faglige løsninger, men innebærer samtidig en betydelig fare for at den samlede kommunale økonomien ikke vil være i balanse.
- *Blårussen*: Etterprøvingen prioriteres høyt og skjer i hovedsak sentralt. I denne situasjonen vil den økonomiske balansen nok bli ivaretatt, men de faglige vurderingene av innholdet i kommunens virksomhet kan bli svakt fundert og kanskje utelatt. Deler av dagens etterprøving kan bære preg av denne kombinasjonen.

Vi benyttet dimensjonene i figuren over ved å be intervjuobjektene karakterisere dagens situasjon innen hver av dem på en skala fra 1 til 10, og samtidig angi hvor på skalaene de mente kommunen *burde* befinne seg. Svarene kan oppsummeres som vist i Figur 3.3.

Figur 3.3 Ønsket endring



Det var bred enighet om at etterprøvingen bør prioriteres høyere enn i dag. Når det gjelder valget mellom sentralisert eller desentralisert regime, var oppfattelsene mer sprikende både når det gjelder dagens situasjon og ønsket løsning, dog slik at det var en viss overvekt i å ønske en noe mer desentral løsning. Det synes klart at den gode løsningen må finnes i en kombinasjon av sentraliserte og desentraliserte elementer. Med andre ord må etterprøvingen bidra både til gode faglige løsninger og tilfredsstillende helhetlig økonomi.

3.3.2 Endringsvilje hemmes av lav tillitt

Som vist i avsnitt 2.5.1 er god etterprøving avhengig av at mange forhold og mange aktører virker sammen mot et felles mål. Dette gjelder både innad mellom

bystyrets organer og partigrupper, og mellom bystyret og byrådet. Vi oppfatter at svak tillitt hemmer mange av de nødvendige relasjonene i dette samspillet, og at dette særlig gjør seg gjeldende i forholdet mellom bystyre og byråd. Den svake tilliten gjør det vanskelig å få til en fornuftig arbeids- og ressursdeling, rimelig grad av fleksibilitet og gode uformelle prosesser som støtte for de formelle rutinene.

Når kulturen på denne måten ikke legger til rette for hensiktsmessig samhandling og samordning, er det også vanskelig å få etablert hensiktsmessige målbeskrivelser, rapporteringsrutiner, incentiver med videre, som kan bidra til at det totale resultatet blir godt. Som eksempel kan vi sitere en kilde i Oslo kommune: "Uten gode uformelle prosesser ville vi aldri fått på plass et budsjett!" Uformelle prosesser har neppe særlig betydning uten en grad av tillitt mellom partene.

3.3.3 Betydelig forbedringspotensial

Det later til å være et betydelig forbedringspotensial for etterprøvingen i Bergen kommune. Figur 3.4 under inneholder hovedpunktene i en enkel SWOT-analyse. SWOT står for Strengths, Weaknesses, Opportunities og Threats, på norsk; styrker, svakheter, muligheter og trusler. Styrker og svakheter gjelder dagens situasjon, mens muligheter og trusler retter seg mot fremtiden.

Figur 3.4 SWOT-analyse

I dag	Styrker <ul style="list-style-type: none">Oppmerksomhet og utviklingsviljeInnsiktsfulle sentrale personerBetydelig enighet om utfordringer	Svakheter <ul style="list-style-type: none">Kort erfaring med parlamentarisk systemDetaljorienteringMistillit mellom aktørerSvakt kommuniserte mål
	Muligheter <ul style="list-style-type: none">Endre kulturJobbe annerledesUtnytte Balansert Målstyring i etterprøvingen	Trusler <ul style="list-style-type: none">Konflikt- og detaljorientert kulturUtrygg politisk forankring av parlamentarismeSvak økonomi
I fremtiden		

Vi mener de to viktigste utfordringene for Bergen kommune ligger i en tydeligere og mer målbar presisering av hva bystyret vil i politikken innen de mange ulike sektorene, og en kulturendring fra mistillit til samarbeid om etterprøvingen, og som danner grunnlag for å prioritere denne oppgaven høyere.

Mål med etterprøving – markering eller sikring?

Parlamentarisme bør føre til at bystyret løfter blikket. Imidlertid er det lettere å markere seg og "å ta" byråden på detaljer. Markering og straff er lettest å oppnå gjennom uklare mål og situasjonsbestemt kontroll, mens sikring av at politikken faktisk blir gjennomført krever klare mål og systematisk oppfølging.

Selv om det var bred enighet blant dem vi har snakket med om at målet skulle være sikring, gjenspeiles dette i lite grad i dagens faktiske system for etterprøving.

Bystyret bør ta tydelig stilling til om målet med etterprøvingen skal være markering og å ta byråden eller å sikre gjennomføring og nødvendig korrigerende av politikken.

Kultur – et spørsmål om verdier

I etterkant av de økonomiske skandalene i Oslo kommune som ble avdekket på slutten av 80-tallet ble det nedsatt et offentlig granskningsutvalg, det såkalte Smith-utvalget. Dette utvalget uttalte blant annet⁸:

”Det er [...] flere forutsetninger som må være tilstede for at bystyret skal kunne utføre sine kontroll- og tilsynsplikter på en tilfredsstillende måte. Det viktigste er bystyrets forståelse av at disse oppgavene er viktige. Bystyrets holdning vil ha avgjørende innflytelse på hvordan organer som kontrollutvalget, kommunerevisjonen, formannskapet og byrådet utfører sine tilsyns- og kontrolloppgaver.”

Det er vanskelig å si om kultur, tillitt og forståelse er årsaker eller virkninger. Trolig skjer endringer best i vekselvirkning med andre forhold. Det vil uansett være til hjelp å være oppmerksom på de hindringer for forbedring dagens situasjon medfører.

3.4 Endring et spørsmål om vilje - vilje et spørsmål om motivasjon

Vi er ikke de første som påpeker svakheter innen blant annet kultur og detalj-iver i bergenspolitikken. For eksempel heter det i en rapport fra Rokkansenteret⁹ at ”bystyrets sterke posisjon og styringsiver kan komme i konflikt med mål kommunen har satt med så vel parlamentarismereformen som med bydelsreformen”. Videre anbefales det på side 220 i samme rapport: ”Arbeid for at det etableres større grad av tillitt mellom nivåene i styringssystemet.”

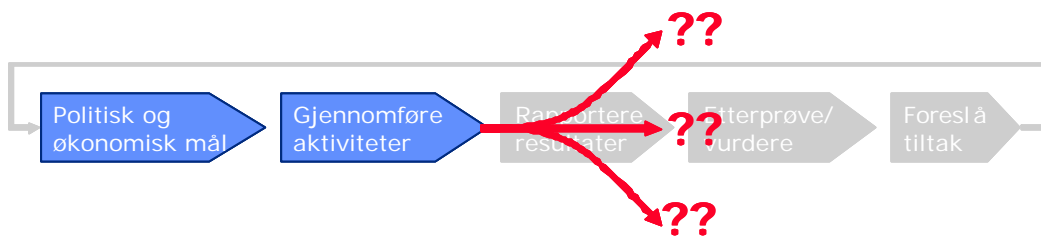
Kanskje ble ikke de involverte overrasket av disse konklusjonene den gang heller. Når det likevel ikke er gjort endringer kan det skyldes manglende vilje, selv om bestillingen av prosjektet denne rapporten er et resultat av kan tyde på at viljen øker.

I den grad manglende vilje er en faktor i det som foreløpig ser ut som noe svak endringsevne, kan årsaken være svak motivasjon for endring. Figurene under illustrerer en sammenheng som kan øke motivasjonen.

⁸ NOU 1991:11 side 172.

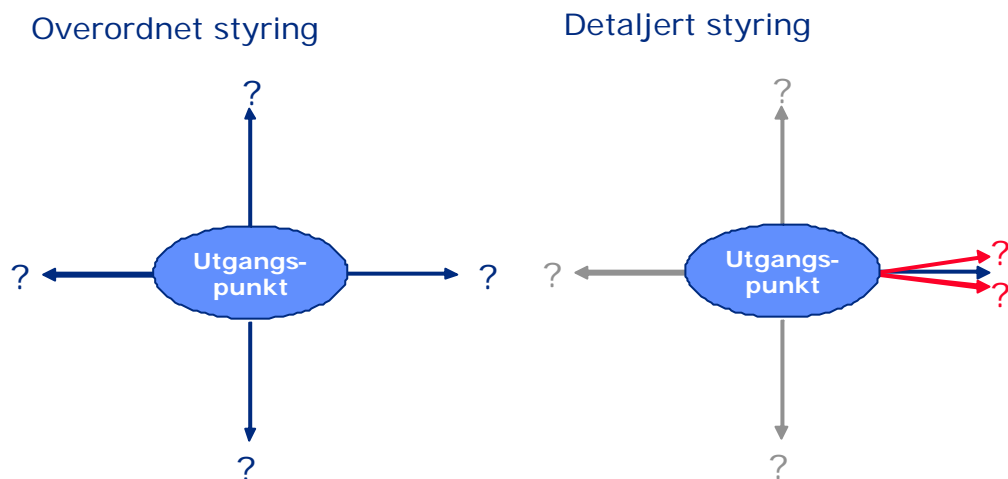
⁹ Rokkansenteret rapport 4 2003 Styringssystem i storby Evaluering av styringssystemet i Bergen kommune, side ix.

Figur 3.5 Hvis kjeden brister...



Poenget er at dersom bystyret bare er opptatt av detaljer og ikke bryr seg med etterprøving kan byrådet legge de lange linjer i fred. Bystyrets betydning kan da lett bli marginalisert: Om den overordnede politikken blir overlatt til byrådet, kan bystyret vanskelig gjøre mer enn mindre justeringer rundt den valgte retningen.

Figur 3.6 ...kan bystyrets innflytelse bli marginalisert



Blant annet på grunn av den før omtalte sammenhengen mellom mål og etterprøving, vil mye av det samme forholdet gjøre seg gjeldende også på etterprøvingens område.

Altså: Med mindre bystyret aksepterer en fare for å bli marginalisert som aktør i den kommunale politikken, bør det gjennomføres endringer på en rekke områder, blant annet innen målformulering og kultur.

Dette er tema for neste kapittel.

4 Suksesskriterier for etterprøvingen og forslag til mulige endringer

Dette kapitlet omhandler krav til eller suksesskriterier for god parlamentarisk etterprøving. Deretter blir det redegjort for mulige endringer som kan bidra til økt innfrielse av kriteriene. Til slutt gjøres en skjematisk pro & contra-analyse av de ulike endringene i forhold til suksesskriteriene.

For å kunne formulere suksesskriterier kreves det en klar oppfatning av formålet med parlamentarisk etterprøving. Vi mener dette kan formuleres slik:

Parlamentarisk etterprøving skal sikre at bystyrets vedtatte politikk blir gjennomført og gi grunnlag for korrigeringer og forbedringer.

For at dette skal kunne oppnås må blant annet den vedtatte politikken være tydelig og overskuelig, og de ulike aktørenes oppgaver og ansvar klart avgrenset og plassert.

I det følgende behandler vi i stor grad bystyret som *ett* organ, med *en* vilje. Selv om prosessene frem til vedtak selvfølgelig kan være preget av både betydelig uenighet, skiftende allianser og kompromisser, må både bystyret og komiteene – for å være styringsdyktige – til slutt evne å samle seg om flertallsvedtak. Vi er likevel klar over at de underliggende premissene og motivene bak slike vedtak kan være forskjellige hos ulike deltagende parter.

De politiske prosessene bak ulike vedtak kan også innebære en risiko for at det vedtas innbyrdes motstridende mål. Å akseptere slike målkonflikter uten at det prioriteres mellom dem er neppe rasjonelt, selv om det kan være bekvemt i en presset situasjon. Vi mener bedre oversikt over de overordnede politiske føringene kan bidra både til å avdekke slike potensielle målkonflikter og dermed også til å håndtere dem på en hensiktsmessig måte.

4.1 Fem suksesskriterier for parlamentarisk etterprøving

I dette avsnittet beskriver vi forhold som må oppfylles for at en løsning skal kunne vurderes som god, og gir en kort oppsummering av situasjonen i Bergen i forhold til de enkelte kriteriene.

4.1.1 Etterprøving må oppfattes som viktig og tilføres tilstrekkelige ressurser

God etterprøving forutsetter interesse og forståelse for etterprøvingens betydning. Uten en slik interesse og forståelse vil ikke innflytelsesrike aktører engasjere seg på området slik at det får tilstrekkelig oppmerksomhet, og det vil trolig heller ikke tilføres nok ressurser i form av tid, kvalitet og økonomi. Uten engasjement og ressurser risikerer etterprøvingen å bli tannløs, lite relevant og uten særlig betydning, og byrådet får utilsiktet stor frihet på bekostning av bystyrets innflytelse. Dette kan innebære et brudd med parlamentarismen som system.

Et organ som tillegges en oppgave innen etterprøving, jfr. avsnittet om hensiktsmessig ansvars- og oppgavedeling under, bør også tilføres ressurser for å ivareta oppgaven.

Situasjonen i Bergen

Bystyret har til nå prioritert etterprøving – og i særlig grad systematisk tilsyn – lavt. Denne situasjonen kan imidlertid være i ferd med å endre seg, gjennom økt forståelse for behovet og gjennom folkevalgtopplæringen. Kommunens økonomiske situasjon gjør at økt ressursbruk til etterprøving i hovedsak må finnes ved omprioritering fra andre områder.

4.1.2 Etterprøving knyttes til tydelige, etterprøvbare mål og overordnede politiske føringer innen både økonomi og aktivitet

Etterprøvingen skal sikre at den vedtatte politikken faktisk gjennomføres. En vurdering av byrådets virksomhet må derfor gjøres i forhold til de styringsordrene bystyret har gitt gjennom sine vedtak og forutsetninger. For å kunne vurdere i hvilken grad målene er nådd, må de formuleres mest mulig konkret og etterprøvbart.

Bystyrets vedtak bør være innbyrdes konsistent, og byrådet bør få styringssignaler også innenfor delegerte områder. Dette krever at bystyret nedfeller sin vilje ikke bare i form av detaljvedtak, men også i form av overordnede politiske føringer innen de ulike politikkområdene. I et parlamentarisk system, som baseres på delegasjon av utøvende makt, bør slike overordnede føringer være vel så sentrale som detaljvedtak. Et relativt mindre antall overordnede føringer gir også et vesentlig mer overkommelig etterprøvingsbehov enn et relativt stort antall svakt koordinerte enkeltsaker.

Av demokratiske hensyn og av hensyn til nyere politikere, bør mål og overordnede føringer nedfelles på en lett tilgjengelig og oversiktlig måte. Det bør ikke være nødvendig å utføre et betydelig utrednings- og tolkningsarbeid for å finne ut hva bystyret vil innen de ulike politikkområdene.

Enkelte vil hevde at en slik målstyring er i konflikt med politikken egenart, og kanskje særlig egenarten til parlamentariske systemer. Deres poeng er at politiske beslutninger gjerne tas på grunnlag av kompromisser, og av kompromisser blir det sjelden klare mål, men signaler som må tolkes.

Vi vil hevde at dette ikke er en nødvendig konsekvens av politikk. Selv om det er vanskelig å bli enige, må bystyret i siste ende fatte noen vedtak som skal gi styringssignaler til byrådet. At det nærmest skal være en vitenskap å tolke slike vedtak kan oppfattes primært som revirbeskyttelse. I den grad det er tilfelle i dag, innebærer det for det første et betydelig demokratisk problem, ved at ingen andre enn erfarne parlamentarikere vet hva som er vedtatt, for det andre et betydelig forbedringsbehov for å komme ut av en slik – vel ganske udiskutabelt – uheldig situasjon.

Bystyrets ønske vil sjelden være å bruke midler for brukens egen skyld, men å bruke midler for å oppnå ulike virkninger. Mål og føringer bør derfor omfatte både økonomiske forhold knyttet til bevilgninger, budsjett og regnskap og hvilken aktivitet, eller helst hvilken effekt som forutsettes oppnådd.

Situasjonen i Bergen

Mål og overordnede føringer er vanskelig tilgjengelige og trolig bare i variabel grad fastsatt i Bergen kommune. De målene som er definert retter seg i all hovedsak mot økonomi (budsjett og regnskap), i mindre grad mot aktivitet eller effekt. Bystyret er i stor grad opptatt av detaljer, uten at det for oss er åpenbart at detaljene utformes innen rammene av overordnede prinsipper.

4.1.3 Hovedvekt på tilsyn fremfor kontroll

Etterprøving består – slik vi definerer det – av systematisk tilsyn og situasjonsmotivert kontroll. Å basere seg tungt på usystematisk kontroll gir lav grad av forutsigbarhet, sikkerhet og trygghet, og blir avhengig av person, situasjon og sak. Usystematisk og ukoordinert kontroll vil også gi liten grad av konsistens mellom saker og over tid.

Det løpende etterprøvningsbehovet bør derfor ivaretas gjennom fast og rutinemessig tilsyn, mens kontroll bør være et sikkerhetsnett for å fange opp det uforutsette.

Situasjonen i Bergen

Både dokumentstudier og gjennomførte intervjuer med nøkkelpersoner i kommunen indikerer at det rutinemessige tilsynet prioriteres relativt lavt og er ganske ensidig rettet mot forholdet mellom budsjett og regnskap. Dette har antagelig en sammenheng med at mål og overordnede føringer bare i variabel grad omfatter annet enn slike forhold. Usystematisk kontroll benyttes i større grad. Vi tror mulighetene for kontroll er rimelig gode, selv om kontrolltiltak ikke nødvendigvis kategoriseres eller oppfattes som det av de involverte. Dette gjøres

særlig gjennom spørsmål, anmodninger, verbalforslag, flertallsmerknader og lignende. Intervjuene gjør oss imidlertid usikre på om rutinene for oppfølging av slike initiativer i alle tilfeller fungerer som forutsatt. Dette kan medføre at deler av denne typen kontrolltiltak blir ”slag i luften”.

4.1.4 Godt grunnlag for tilsynet

Det systematiske tilsynet bør baseres på rapporter til bystyrets organer. Slike rapporter vil i hovedsak avgis av byrådet eller kommunerevisjonen via kontrollutvalget. Hensiktsmessige og gode rapporter vil i betydelig grad kunne øke bystyrets etterprøvingsevne og effektivisere bystyrets ressursbruk og resultater på området. Uten gode rapporter kan bystyret – på grunn av knappe egne utredningsressurser og nødvendig avstand til de utførende virksomhetene – i praksis neppe ivareta sitt etterprøvingsansvar på en tilfredsstillende måte.

Rapportene bør være på samme detaljnivå som bystyrets styring, og det bør gjøres klare referanser til hvilke vedtak eller føringer det rapporteres om. For å synliggjøre bystyrets ønsker om rapportering, bør det allerede i vedtakene presiseres når og hvordan det ønskes rapportert, jfr. avsnittet over om mål og overordnede føringer.

Rapporteringstidspunktene bør blant annet tilpasses hensiktsmessige korreksjonstidspunkter og tidspunkter hvor mottageren faktisk har tid til å behandle rapportene. For eksempel bør en evaluering ikke gjennomføres før et tiltak har hatt mulighet til å vise effekt, men heller ikke så sent at nødvendige korreksjoner ikke kan gjennomføres eller får betydelig redusert virkning.

For ikke å binde uforholdsmessig store ressurser til rapportering og etterprøving, bør det systematiske tilsynet begrenses til forhold av overordnet karakter eller områder hvor det konstateres særlig store avvik. Etterprøvingsbehov utover dette kan i større grad dekkes ved situasjonsmotivert kontroll.

Situasjonen i Bergen

Rapporteringen synes å være preget av svakhetene innen målformulering og overordnet politisk styring, jfr. over. Rapportene retter seg dermed primært mot økonomiske forhold. Særlig fra byrådsiden er det gitt uttrykk for manglende ressurser til internkontroll og intern revisjon. Økt innsats på disse områdene kunne blant annet gi grunnlag for bedre rapporter til bystyret.

4.1.5 Hensiktsmessig ansvars- og oppgavedeling

En hensiktsmessig ansvars- og oppgavedeling innen etterprøvingen bør i stor grad speile ansvars- og oppgavedelingen som gjelder for styringen av byen. I tillegg til dette må de dedikerte etterprøvingsorganene – kontrollutvalget og kommunerevisjonen – gis en hensiktsmessig plass i systemet.

Ved å speile styringssystemet i etterprøvingen, vil ansvar og oppgaver trolig plasseres der hvor evnen til å håndtere dem er best. Evne skal i denne sammenheng forstås som både kunnskap og ressurser. Det organet – besluttende eller innstillende – som har formulert et mål eller en føring, er antagelig også best skikket til å vurdere om resultatet er i tråd med forventningene, samtidig som det

utførende organet vil være best i stand til å rapportere resultatet. På denne måten sikres kvalitet i innhold og effektivitet i gjennomføringen av etterprøvingen.

For å unngå unødig ressursbruk bør alle saker behandles på lavest mulig nivå. Dette betyr blant annet at detaljer innen delegerte områder ikke bør være grunnlag for bystyrets tilsyn, men i hovedsak ivaretas gjennom situasjonsmotivert kontroll, det vil si bare når den konkrete situasjonen indikerer et spesielt etterprøvingsbehov.

Ansvars- og oppgavedelingen mellom bystyrets styrende organer og de dedikerte etterprøvingsorganene, kontrollutvalg og kommunerevisjon, kan innebære en spesiell utfordring, fordi etterprøvingsorganene ikke er ledd i den rene styringskjeden. En hensiktsmessig innplassering av disse organene bør trolig forankres i en forståelse av dem som serviceorganer for bystyret.

Etterprøvingsorganene har en rekke lovpålagte oppgaver, men også disse krever i mange tilfeller tolkning for å kunne omsettes i operativ virksomhet. I tillegg til de lovpålagte oppgavene skal organene yte service eller støtte til bystyret. Det er derfor viktig at bystyret ivaretar den bestillerrollen det har overfor kontrollutvalget og kommunerevisjonen, og dermed utnytter den servicen og de ressursene som stilles til rådighet på en bevisst og effektiv måte. Bestillerrollen tydeliggjøres i den nye forskriften for kontrollutvalg¹⁰. Her fremgår det i § 10 at plan for forvaltningsrevisjon i valgperioden skal vedtas av kommunestyret. Denne planen kan ses som en bestilling. Dette alene vil imidlertid neppe være tilstrekkelig for bystyret til å fremstå som en klar og tydelig bestiller.

Prinsippet om å plassere ansvar og oppgaver der hvor evnen til å håndtere dem er best, bør også anvendes når bruk av eksterne ressurser vurderes. Eventuell bruk av eksterne ressurser bør til gjengjeld styres av det mest kompetente kommunale organet.

Situasjonen i Bergen

Ansvars- og oppgavefordelingen i Bergen preges til en viss grad av sviktende tillit mellom bystyret og byråd. Dette hemmer en hensiktsmessig fordeling, blant annet ved at det i for stor grad styres og kreves rapportert på detaljer. Den rådende ansvars- og oppgavefordelingen gjenspeiler dermed ikke fullt ut prinsippene et parlamentarisk system skal baseres på. Konflikt er en naturlig og nødvendig del av dynamiske politiske prosesser, mens god etterprøving i hovedsak bør være en mer upolitisk og felles interesse. Videre er innplasseringen av kontrollutvalget og kommunerevisjonen i forhold til de styrende organene i bystyret uklar og usikker, og preget av lav interesse for disse dedikerte etterprøvingsorganenes arbeid. Vi er usikre på om saker som hovedregel behandles på lavest mulig nivå.

4.2 Mulige elementer i en endring

Som det fremgår av de foregående avsnittene, har Bergen et til dels betydelig forbedringspotensial i forhold til suksesskriteriene.

¹⁰ Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner. Fastsatt av Kommunal- og regionaldepartementet 15. juni 2004.

Vi oppfatter at det er mange gode elementer i dagens formelle systemer og rutiner for tilsyn og kontroll. Dette gjelder for eksempel innsynsrett og mindretallsrettigheter, samt arbeidsdelingen mellom finanskomiteen og fagkomiteene i bystyret. Et hovedproblem kan være at de formelle systemene og rutinene ikke følges i praksis.

Når det gjelder mindretallsrettigheter, synes det å være en fare for at en del saker som reises gjennom slike mekanismer ikke alltid blir fulgt opp og avsluttet på en god nok måte, jfr. avsnitt 4.1.3 over. Dette medfører i tilfelle at den delvise behandlingen blir spill av ressurser.

Erfaringene vi har hentet inn fra aktører i andre parlamentariske systemer, tilsier også at formelle forhold må "smøres" med uformelle prosesser for å fungere godt. Vi er usikre på om kulturen og lojaliteten til felles, overordnede mål er slik i bergenspolitikken at det er grunnlag for å etablere de nødvendige gode, uformelle prosessene.

Enhver reell endring forutsetter vilje. Om viljen er til stede, vil endringer presse seg frem – utfordringer er da å gjøre endringene på en koordinert og helhetlig måte, herunder avstemme eventuelle ulikheter i hva som villes. Dette er et spørsmål om kulturendring!

I dette kapitlet peker vi på mulige endringer innen både mål, strategi og operative forhold.

4.2.1 Endre mål for etterprøvingen

Dagens mål for bystyrets etterprøving kan litt karikert formuleres slik:

Etterprøving gjør vi for å innfri formelle krav, og for å kunne markere opposisjon til byrådet.

Dette gjenspeiler at etterprøving for en stor del er en pliktøvelse, som man bare i begrenset grad ser nytten av og engasjerer seg i. Egennytten ligger først og fremst i å bruke etterprøving som et middel til markering. Den holdningsendringen vi tror er nødvendig, vil få en god start dersom bystyret kan samle seg om en ny, mer aktiv og konstruktiv målformulering. Denne kan for eksempel være slik:

Gjennom etterprøvingen skal vi sikre at politikken blir gjennomført – og få signaler om nødvendige korrigeringer og mulige forbedringer.

Denne formuleringen peker på at etterprøving kan ha en betydelig nytteverdi, ikke bare for å oppfylle eksterne krav, men først og fremst for å støtte den politiske styringen av byen. Denne støtten har minst to dimensjoner: Dels å sikre at politikken faktisk iverksettes, dels å skape grunnlag for å vurdere om politikken fungerer etter hensikten eller om det er behov for endringer.

4.2.2 Ny strategi for etterprøving

Bystyrets lave prioritering av etterprøving gjør dagens strategi på området vanskelig å se. En mulig – og også litt spisset – formulering er:

Vi skal gjøre den etterprøvingen vi må, med minimal bruk av tid og ressurser. Fordi vår egeninteresse i etterprøvingen først og fremst er markering, legges hovedvekten på situasjonsmotivert kontroll.

En ny strategi for å støtte det nye målet, kan være:

Etterprøvingen skal gis tilstrekkelig prioritet og ressurser til at vi er rimelig trygge på at bystyrets vilje blir gjennomført og om nødvendig kan korrigeres. Kjernen i etterprøvingen skal være systematisk tilsyn, mens kontroll først og fremst er et sikkerhetsnett.

En slik strategi innebærer at etterprøvingen må prioriteres høyere, gjennomføres mer systematisk og med vekt på både økonomi og aktivitet eller effekt. ”Rimelig trygghet” begrenser ressursbruken til et forsvarlig, men ikke for høyt nivå, tilpasset detaljgraden i styringen.

4.2.3 En rekke operative tiltak

I dette avsnittet er de mulige operative tiltakene forsøksvis inndelt i tiltak innen organisasjon, systemer, ressurser og evner.

I hovedsak vil endringer i organisasjon og systemer kunne gjøres relativt hurtig, mens endringer i ressurser og evner vil ta noe mer tid. I den følgende fremstillingen ligger hovedvekten på tiltak innen organisering og systemer. Dette skyldes primært at mer langsiktige endringer innen ressurser og evner bare vil kunne realiseres etter hvert som – og dels som effekter av – innføring av endringer innen organisering og systemer.

Fordi vi oppfatter at mulighetene for kontroll er rimelig gode, omhandler de operative tiltakene i hovedsak endringer innen tilsyn.

Byrådet har i dag få ressurser dedikert til oppfølging av virksomhetene. Selv om hovedtyngden av det følgende gjelder bystyresiden, er det nødvendig å se noe hen til hvordan byråd og bystyre fungerer totalt sett, blant annet ressursmessig.

Tiltakene er ikke gjennomgående prioritert. Generelt bør tiltak rettet mot mer overordnet styring og tilsyn, og mot styrket kontrollutvalg gis høy prioritet. Dersom tiltakene innen disse områdene gjennomføres, vil trolig mange av de øvrige endringene følge som en naturlig konsekvens.

Organisasjon

Det er flere mulige tiltak innen organiseringen av tilsynet. Dette gjelder klarere reell ansvars- og oppgavedeling, styrket kontrollutvalg, mer fleksibel bruk av revisjonsressurser og redusert bruk av styrer, råd og utvalg som tilsyns- eller overvåkningsorganer for bystyret. Disse tiltakene behandles nærmere i det følgende.

Klarere reell ansvars- og oppgavedeling mellom bystyrets organer

Med ”bystyrets organer” mener vi her bystyrekomiteene, kontrollutvalget og bystyret selv. Kommunerevisjonen er omhandlet i et annet avsnitt, mens

byombudets virksomhet først og fremst er rettet mot innbyggerne, ikke bystyret. Byombudet er derfor ikke med i våre vurderinger.

Vårt utgangspunkt er at ansvars- og oppgavedelingen i tilsynsarbeidet bør speile styringssystemet. Dette innebærer at finanskomiteen bør ha ansvar for tilsynet med overordnet økonomi, mens fagkomiteene (inklusive kultur- og næringsdelen av finanskomiteen) bør ha ansvar for tilsynet med økonomi og aktivitet innen sine fagområder. Når det gjelder økonomi, må derfor komiteene rapportere til finanskomiteen, slik at denne settes i stand til å ivareta sitt overordnede ansvar på feltet.

Ovenstående tilsvarende i hovedsak dagens formelle regler. Problemet er som indikert tidligere at komiteenes tilsynsoppgaver i til dels svært liten grad later til å vektlegges av komiteene selv. Når dette ikke fører til reaksjoner, kan det blant annet spørres om det organet som skal håndheve regelverket – antagelig det utvidede forretningsutvalget – ivaretar sin oppgave som regelforvalter på en tilfredsstillende måte.

- Det er behov for bedre håndhevelse av de vedtatte reglene for bystyrets tilsyn.

Vi ser også et behov for justering av de gjeldende reglementene for bystyrekomiteene: Det heter flere steder at komiteene skal føre overordnet tilsyn med etater, bedrifter og virksomheter. Dette må være en arv fra formannskapetstiden. I et parlamentarisk system er det byrådet eller byrådenes forvaltning av de underlagte virksomhetene bystyret skal føre tilsyn med, ikke virksomhetene i seg selv.

- Komiteene skal primært føre tilsyn med sine respektive byråder, ikke virksomhetene underlagt dem.

Forholdet mellom organene i styringslinjen er forøvrig relativt klart. Innholdet i tilsynet er nærmere behandlet under, i avsnittet Systemer. Ansvars- og oppgavedelingen når det gjelder organene utenfor styringslinjen; kontrollutvalget og kommunerevisjonen er mindre avklart. Dette behandles nærmere i det følgende.

Styrke kontrollutvalget

Både kontrollutvalget og kommunerevisjonen er serviceorganer for bystyret. Kontrollutvalget har blant annet funksjon nærmest som styre for kommunerevisjonen, og er bindeleddet mellom revisjonen og bystyret. Dette innebærer at kontrollutvalget skal gi styringssignaler til revisjonen, blant annet ved å fastsette dens arbeidsplaner, og behandle rapportene revisjonen utarbeider. Kontrollutvalget avgjør også hvordan rapportene fra revisjonen eventuelt skal viderebehandles. Denne oppgaven er blant annet viktig for å effektivisere ressursbruken, ved å sørge for at saker behandles på lavest mulig nivå. Dette innebærer – innenfor lovens grenser – å bestemme hvilke typer saker som kan avgjøres av kommunerevisjonen alene, hvilke som skal avgjøres av kontrollutvalget og hvilke som må avgjøres av bystyret. I sak 208-04 sluttet bystyret seg til at sakene kontrollutvalget legger frem for bystyret skal behandles på samme måte som andre saker til bystyret. Behandlingen vil dermed følge den ansvars- og oppgavedeling som er behandlet over.

Utfordringen består i å øke oppmerksomheten om revisjonssakene. Dette kan dels skje ved å øke kvaliteten i sakene, hvilket er behandlet i avsnittet om mer fleksibel bruk av revisjonsressurser under. Dels kan oppmerksomheten øke kompetansen og innflytelsen til kontrollutvalget. I det følgende pekes det på noen tiltak med dette formålet.

Kontrollutvalgets oppgave ligner et stykke på vei oppgaven til kollegiet i Riksrevisjonen. Kollegiet sammensettes forholdsmessig etter Stortingets sammensetning, og bemannes hovedsakelig med erfarne politikere som tidligere har sittet på Stortinget. Kollegiet rapporterer til Kontroll- og konstitusjonskomiteen på Stortinget. På statlig nivå har man dermed både "kontrollutvalg" og en fast komité som behandler etterprøvingssaker. For en kommune kan dette være for omfattende å kopiere fullt ut, men enkelte elementer kan likevel vurderes.

- Det vil innebære en betydelig styrking om det i valg medlemmer til kontrollutvalget ble lagt vekt på å finne personer med god innsikt i kommunens virksomhet og god kontakt med de sentrale politiske strømningene.

Dette var også vært lovgivers forventning ved innføring av reglene om kontrollutvalg i kommuneloven, jfr. Ot.prp. nr. 42 (1991-92) side 196. Medlemskap i kontrollutvalget vil være vanskelig å kombinere med andre besluttede oppgaver i kommunen. Det bør derfor finnes erfarne personer som er villige til å prioritere ettersynsoppgaver, for eksempel fordi de er i ferd med å avslutte en politisk aktiv periode. Også kontrollutvalgets sammensetning vil være viktig for dets funksjon.

- Ved sammensetning av kontrollutvalget bør det legges vekt på tilfredsstillende bredde i den samlede kompetansen.

Et annet mulig alternativ kunne være å overføre kontrollutvalgets oppgaver til bystyrets eksisterende komiteer eller til finanskomiteen. Dette er imidlertid neppe en god løsning. For det første ville det føre til betydelige habilitetsproblemer, for det andre vil komiteene neppe ha kapasitet til å utføre kontrollutvalgets oppgaver på en tilfredsstillende måte. Et mer realistisk alternativ kan være å gjøre kontrollutvalget til en fast komité. Forskjellen er blant annet at en komité, i motsetning til et utvalg, ledes av en heltidspolitiker. Endringen kan dermed føre til at det brukes mer på lederoppgaven, økt prestisje og at det blir lettere å rekruttere dyktige folk til oppgaven. Denne modellen er valgt av Trondheim kommune. Erfaringen derfra er at løsningen gir en god forankring, større relevans i forhold til den aktuelle politiske debatten, og at komiteen har greid å tiltrekke seg personer med betydelig politisk erfaring fra kommunen. Ulempen er trolig først og fremst at en slik løsning vil kreve noe øket ressursbruk, blant annet til komitéleder. Som følge av den nye forskriften, må ressurser til sekretariat uansett finnes.

- Det bør vurderes nærmere å omgjøre kontrollutvalget til en fast komité.

Den siste endringsmuligheten innebærer også noe øket ressursbruk: Medlemmene av kontrollutvalget i Bergen kommune har i dag en meget beskjeden årlig godtgjørelse, fra noe over 17 000 kroner for medlemmer til noe over 20 000 kroner for lederen. Til sammenligning kan det vises til at leder og nestleder i kontrollutvalget i Oslo kommune godtgjøres med henholdsvis omtrent 130 000 og

100 000 kroner per år (fastsatt som 25 og 20 prosent av en komitéleder), mens de øvrige medlemmene får nesten 40 000 kroner per år i godtgjørelse. I tillegg får alle medlemmer cirka kr 1 200 per møte. I Bergen vil 25 prosent av komitéleder-/kommunalråd godtgjørelse tilsvare cirka 130 000 kroner per år for leder av kontrollutvalget.

- Det bør vurderes nærmere å øke godtgjørelsen til kontrollutvalgets medlemmer.

Økt godtgjørelse vil understreke oppgavens betydning, gjøre det lettere for medlemmene å prioritere oppgaven i forhold til deres ordinære arbeid, og være et viktig element for å rekruttere høyere kompetanse til utvalget – kanskje i konkurranse med andre verv og oppgaver. En eventuell økning av godtgjørelsen vil redusere det ytterligere ressursbehovet ved etablering av fast komité.

Mer fleksibel bruk av revisjonsressurser

Det alt vesentlige av kommunens revisjonsressurser benyttes i dag av kommunerevisjonen selv. Dette er trolig i hovedsak en fornuftig løsning, men det kan være grunn til å vurdere enkelte justeringer.

Den nye forskriften for revisjon i kommuner¹¹ åpner for at ulike deler av revisjonen kan utføres av andre aktører enn kommunerevisjonen. Det er særlig to områder som utpeker seg i denne sammenheng: Revisjon av kommunale foretak med regnskap etter regnskapsloven og forvaltningsrevisjon.

Bergen kommune har i dag 10 kommunale foretak, og antallet er trolig økende. Imidlertid fører ingen av disse i dag regnskap etter regnskapsloven, hvilket er noe overraskende: Etter forskrift om regnskapsføring i kommunale foretak¹² skal kommunale foretak som driver næringsvirksomhet føre regnskap etter regnskapsloven. Når det gjelder foretak som fører regnskap etter kommunale regnskapsforskrifter, er den nødvendige kompetansen for revisjon neppe tilstede hos private tilbydere. Revisjon av regnskaper etter regnskapsloven kan imidlertid tenkes å oppnås rimeligere hos private leverandører enn hos kommunerevisjonen.

- Det bør undersøkes nærmere om noen av kommunens kommunale foretak skal føre regnskap etter regnskapsloven, og eventuelt vurderes å sette disse revisjonsoppdragene ut på anbud.

Mulig konkurranseutsetting av forvaltningsrevisjon bør vurderes fra sak til sak, avhengig av problemstillingen i det enkelte tilfelle. Når problemstillingen rettes mot det faglige innholdet i en aktivitet, vil vurderingskompetansen i en del tilfeller være høyere i spesialiserte fagmiljøer enn i kommunerevisjonen.

- Det bør fra sak til sak vurderes å sette forvaltningsrevisjon ut på anbud, når formålet er å vurdere faglige spørsmål utenfor kommunerevisjonens naturlige kompetanseområde.

¹¹ Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner. Fastsatt av Kommunal- og regionaldepartementet 15. juni 2004.

¹² Forskrift om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak § 7. Fastsatt av Kommunal- og regionaldepartementet 17. desember 1999.

Kontrollutvalget bør fremdeles være oppdragsgiver for alle deler av revisjonen. I vurderingen av alternative leverandører bør selvfølgelig faglig innhold vurderes i forhold til kostnad, inklusive transaksjonskostnader. I tillegg kan tap av erfaring og kompetanse i kommunerevisjonen være et moment når bruk av anbud vurderes.

En siste mulig endring som kan føre til bedre utnyttelse av revisjonsressursene, kan være å vurdere fordelingen av ressurser mellom bystyret og byrådet. Både bystyret og kommunerevisjonen vil ha en åpenbar fordel av bedre rapporter fra byrådet, men dette kan forutsette at byrådet bruker ressurser til internkontroll og -revisjon. Et hensiktsmessig tilsyn må derfor inkludere fordelingen av tilsynsressurser mellom det styrende og det utøvende organet.

- Det bør vurderes å akseptere et eventuelt ønske fra byrådet om noe ressurser til internkontroll og -revisjon, og om dette kan gjøres ved å overføre ressurser fra kommunerevisjonen.

Selv om dette er forhold som primært angår byrådet, er det bystyret som eventuelt må bevilge midlene. Vårt primære anliggende er å øke ressursene til internkontroll under byrådet, ikke å ta ressurser fra kommunerevisjonen. Imidlertid vil bedre internkontroll gjøre revisjonsoppgaven mindre ressurskrevende.

Akseptere styrer, råd og utvalg som utøvende organer for byrådet

Medlemmer i styrer, råd og utvalg utpekes i dag av byrådet etter innstilling fra bystyrets valgkomité. Både byrådet og bystyret oppfatter trolig disse innstillingene som sterkt styrende for de endelige valgene.

Selv om disse organene har tilsynsfunksjoner, vil deres oppgave i hovedsak være utøvende. Byrådet er deres oppdragsgiver. Det kan derfor ses som et brudd på parlamentariske prinsipper at bystyret har så stor innflytelse over utvelgelsen til styrer, råd og utvalg. Bystyret har i flere tidligere saker vurdert oppnevningskompetansen i disse sammenhengene. Likevel:

- Det bør vurderes fullt ut å overlate oppnevningen til styrer, råd og utvalg til byrådet, og erstatte deres tilsynsfunksjon i forhold til bystyret med rapporteringsrutiner.

I en slik vurdering kan det være nyttig i skille mellom på den ene siden virksomhet med primært kommersielt og utøvende formål, på den annen side virksomhet med primært samfunnsmessig og kontrollerende formål. Dersom bystyret skal beholde noe innflytelse over utnevningen, bør den være knyttet til organer med samfunnsmessige, tilsynsorienterte formål.

Systemer

Flere typer systemendringer kan bidra til bedre tilsyn i kommunen. Dette gjelder mer overordnet styring og tilsyn og bedre grunnlag for tilsynet.

Mer overordnet styring og tilsyn

Det er stor prinsipiell enighet blant aktørene i bergenspolitikken om at bystyret (og byrådet) i dag er for mye opptatt av detaljer og for lite av de store linjene. Endringer på dette området bør starte i formuleringen av mål og overordnede

politiske føringer, jfr. over. Også tilsynssystemet bør justeres til å bli mer prinsipielt og mindre detaljrettet. Dette er trolig primært en oppgave for de enkelte komiteene.

- Hver komité bør gjennomføre en prosess for å fastsette hva de vil føre tilsyn med (politikken), og hvilke rapporter som trengs for å kunne gjøre dette. Slike prosesser må omfatte avklaring av overordnede mål, nøkkeltall og rapporteringsbehov på komiteenes områder.

Målene må ikke nødvendigvis være absolutte – ”barnehavedekningen skal være X %” – de kan også uttrykkes i relative termer – ”barnehavedekningen skal være X % høyere (innen dd.mm.åå)”. I utviklingen av mål bør bystyret undersøke hva som kan hentes fra byrådets arbeid med balansert målstyring.

Ved å konsentrere tilsynet til mer overordnede spørsmål, kan det totale ressursbehovet til tilsyn bli mindre enn ved å føre tilsyn med et langt større antall detaljer. Et annet tiltak for å redusere detaljgraden (og frigjøre ressurser) kan være i større grad avvise detaljsaker initiert av bystyrets medlemmer eller innføre forenklet behandling av noen sakstyper. Det fremstår for eksempel som usikkert om anmodninger som oversendes uten realitetsbehandling er fornuftig bruk av bystyrets og byrådets ressurser.

- Det utvidede forretningsutvalget bør vurdere i sterkere grad å avvise saker fra bystyrets medlemmer som i uhensiktsmessig grad vedrører detaljer og saker som åpenbart vil bli avvist i en eventuelt videre behandling, og/eller innføre rutiner for forenklet behandling av den siste kategorien saker.

For å redusere detaljgraden også i saker fra byrådet, kan byrådslederen inviteres til det utvidede forretningsutvalget med sikte på å finne frem til bedre rutiner. Det kan også vurderes i større grad å sende saker tilbake til byrådet, men dette bør trolig avgjøres av de relevante fagkomiteene.

- Fagkomiteene bør løpende vurdere om saker fra byrådet holder nødvendig kvalitet, og om nødvendig sende dem i retur for forbedringer.

Bedre tilsynsgrunnlag

Bedre grunnlag for tilsynet kan først og fremst oppnås ved å øke kvaliteten i de rapportene tilsynet baseres på. Rapporter fra kommunerevisjonen og kontrollutlaget er behandlet over, slik at dette avsnittet primært rettes mot rapporter fra byrådet. Tiltak for å redusere detaljgraden i byrådsaker er også behandlet over.

Saker fra byrådet kan danne et viktig utgangspunkt for komiteenes fastsettelse av politikk og aktivitets- eller effektmål på sine områder.

- Bystyret bør kreve overordnede policydokumenter eller meldinger fra byrådet, hvor det redegjøres for byrådets overordnede politikk innen alle større saksområder.

Et klart behov når det gjelder rapporteringen, er at den i større grad bør omfatte aktivitet og effekt, i tillegg til økonomi.

- Bystyret bør kreve at saker fra byrådet ikke bare viser hvilke midler som er brukt, men også hva som er oppnådd med bruken, og at dette relateres til vedtatte mål.

Dette gjelder ikke minst i de kanskje mest sentrale rapportene for tilsyn; Årsrapport og -regnskap. I disse bør det kreves en klar angivelse av måloppnåelse på ”bestilt” detaljnivå.

Hyppigheten og omfanget av rapporteringen bør tilpasses bystyrets øvrige oppgaver, både slik at rapportene kommer i tide til å kunne brukes i endringsøyemed og slik at bystyret har nødvendige ressurser tilgjengelige til behandlingen.

- Behandlingen av årsregnskap, årsberetning, revisjonsberetning og delårsrapporter bør vurderes i forhold til tilgjengelige ressurser og relevant tidspunkt for bystyrets behandling. Det bør også sørges for at revisjonen får nødvendig tid til sine oppgaver.

Trolig kan tertialrapportene med fordel i noe større grad konsentreres om avvik.

For å få gode rapporter må byrådet varsles om behovet på et tidligst mulig tidspunkt.

- Ønsket rapportering bør presiseres og varsles samtidig med at det vedtaket det skal rapporteres mot fattes.

Ressurser og evner

Økt vekt på tilsyn vil kreve større ressursinnsats på feltet enn i dag. I Bergens økonomiske situasjon utgjør dette en betydelig utfordring, samtidig som bedre tilsyn er viktig for å styrke bystyret og dermed styrke parlamentarismen som system. Bedre rapportering og tilsyn vil også styrke grunnlaget for politiske prioriteringer og dermed kunne føre til bedre drift av hele kommunen. På denne måten kan byen få mer ut av knappe ressurser.

I de ovenstående avsnittene er det flere steder pekt på endringer som kan frigjøre ressurser fra andre oppgaver og øke effekten av de eksisterende tilsynsressursene. Effekten av disse endringene vil kunne ta noe tid å realisere. Samtidig er det med de eksisterende økonomiske rammene en gjensidig avhengighet mellom gjennomføring av endringene og frigjøring av ressurser til ytterligere endringer og endringskraft.

- Forholdet mellom tiltak for bedre tilsyn og tilgjengelige ressurser utgjør en dynamisk prosess som krever løpende oppmerksomhet for å kunne realiseres.

Vi har likevel pekt på endringer på kort sikt som vil kreve noe økte ressurser, primært angående kontrollutvalget. Spørsmålet blir om kommunen ser seg i stand til og tjent med å gjøre en investering som trolig kan gi god og hurtig virkning i form av økt måloppnåelse i etterprøvingsarbeidet.

Endringer innen evner og kultur må også skje i form av prosesser over tid. Slike prosesser er allerede igangsatt, gjennom initieringen og forankringen av det forbedringsarbeidet denne rapporten er en del av. Vurdering og eventuell

gjennomføring av endringene som er behandlet her vil også kunne føre til endringer i holdningene til, interessen for og forståelsen av nødvendigheten av tilsyn og kontroll.

Et sentralt element i en vellykket holdningsendring vil være økt forståelse for den felles interessen av god, upolitisk etterprøving. Dette gjelder både mellom bystyrets organer og mellom bystyret og byrådet. Dersom denne forståelsen øker, kan også tilliten mellom de berørte aktørene øke.

- Økt tillit vil danne grunnlag for mer uformelle prosesser som supplement til de formelle systemene.

Dette vil i betydelig grad kunne øke dynamikken, smidigheten og effekten av kommunens etterprøvingsarbeid.

Selv om våre forslag til operative tiltak blir implementert av Bergen kommune vil muligheten for å lykkes være avhengig av både evnen og viljen blant politikerne og administrasjonen til å støtte opp om endringene. Som beskrevet tidligere i rapporten har samarbeidet og tilliten mellom bystyret og byrådet til tider vært under press. Det er også flere eksempler på omkamper, der formålet kan se ut til å være behovet for oppmerksomhet, heller enn realistiske muligheter for å endre et vedtak. Det kan også virke som at politikerne i enkelte saker motarbeider parlamentarismen som styringsform, kanskje spesielt blant de som er skeptiske eller negative til at Bergen kommune har valgt denne formen.

En forutsetning for at foreslåtte endringene i etterprøvingen blir vellykket er at politikerne støtter opp de nye organene, systemene og rutinene som innføres. Til det kreves trolig også en kulturendring blant politikerne. I tillegg til at de i større grad følger avtalte "spilleregler" for parlamentarismen og etterprøvingen, bør samarbeidet mellom politikerne og administrasjonen i større grad bli preget av tillitt og respekt.

Som illustrert tidligere i rapporten har Oslo kommune god erfaring med at deler av den politiske saksbehandlingen foregår utenom de formelle foraene. Det vil alltid være en balansegang mellom hva som skal foregå i det offentlige rom, og hva som skal foregå "bak lukkede dører", men samtidig tror vi at en del mindre forhold med fordel kan bli avklart utenfor de formelle foraene. Lykkes man med dette vil de mer prinsipielle og viktige sakene kunne få en mer fremtredende plass under diskusjonene i bystyrekomiteer og bystyret.

Satsingen på folkevalgtopplæring i kommunen er et uttrykk for at politikerne ønsker en endring. Muligheten for oppnå bedre etterprøving avhenger imidlertid av at politikerne i det daglige støtter opp om systemet. Hvis politikerne og administrasjonen følger gamle mønstre, som er i motstrid med nye systemer, bidrar det til å gjøre situasjonen enda vanskeligere, og Bergen kommune vil ikke nå sitt mål om bedre etterprøving. Hovedansvaret for dette må ligge hos den enkelte politiker og byråkrat, men det er åpenbart at lederne har et særskilt ansvar for å følge opp dette, både partigruppenes ledere i bystyret, ordfører, byrådene og komitélederne. Lederne må støtte opp systemet og være villig til å intervensjonere når enkeltpolitikere går på tvers av innførte rutiner og systemer. Kanskje kan det med jevne mellomrom også være aktuelt å samle ledere for å diskutere praksis, slik at man kan justere eventuell uheldig adferd.

4.3 Pro & contra-analyse

Dette kapitlet viser en tabellarisk pro & contra-analyse av de lanserte endringene innen mål, strategi, organisasjon og system i forhold til suksesskriteriene.

De fem generelle suksesskriteriene, jfr. kapittel 4.1, er i tabellen supplert med det overordede formålet å ”støtte opp under parlamentarismen som system” og det bergensspesifikke kriteriet ”Uten økt ressursbruk”. Kriteriene vises i øverste rad av tabellen med følgende nummer:

1. Støtte opp under parlamentarismen som system
2. Etterprøving må oppfattes som viktig og tilføres tilstrekkelige ressurser
3. Knyttet til tydelige, etterprøvbare mål og overordnede politiske føringer innen både økonomi og aktivitet
4. Hovedvekt på tilsyn fremfor kontroll
5. Godt grunnlag for tilsynet
6. Hensiktsmessig ansvars- og oppgavedeling
7. Uten økt ressursbruk

I tabellen kategoriseres endringene som enten positiv (+), nøytral/usikker (?) eller negativ (-).

Tabell 4.1 Pro & contra-analyse

	1	2	3	4	5	6	7
Nytt mål for etterprøvingen	+	+	?	?	?	?	?
Ny strategi for etterprøvingen	+	+	?	+	+	?	?
Klarere ansvars- og oppgavedeling	+	?	?	?	?	+	?
Styrket kontrollutvalg	+	+	?	+	+	+	-
Mer fleksibel bruk av revisjonsressurser	?	+	?	+	+	?	+
Styrer, råd og utvalg som utøvende organer	+	?	?	+	?	+	+
Mer overordnet styring og tilsyn	+	?	+	+	+	+	+
Bedre tilsynsgrunnlag	+	?	+	+	+	+	-

Verken de ulike endringene eller kriteriene er gjensidig utelukkende. Tabellen viser bare de ulike endringenes retning, ikke styrke eller vekt. Man kan derfor ikke uten videre summere effektene for å rangere eller velge mellom endringene. Oppstillingen viser først og fremst at alle endringene har positive effekter i forhold til kriteriene, og at alle kriterier får positiv støtte av endringene.

De eneste negative effektene gjelder endringene Styrket kontrollutvalg og Bedre tilsynsgrunnlag, som kan utfordre kriteriet Uten økt ressursbruk. Balansen på dette området er avhengig av hvor fort man eventuelt gjennomfører disse endringene. Ved å vente til andre endringer har hatt positiv effekt på ressursbruken, kan den

totale ressursbruken holdes nøytral. På den annen side vil de to aktuelle endringene kunne bidra vesentlig til den totale omstillingen, slik at en utsettelse av dem vil kunne forsinke realisering av de øvrige endringenes positive effekt.

Vedlegg - intervjuguide

Kommunestyrets tilsyns- og kontrollfunksjon i en kommunal parlamentarisk styringsform¹³

ECON Analyse er engasjert av Bergen kommune for å gjennomføre prosjektet "Kommunestyrets tilsyns- og kontrollfunksjon i en kommunal parlamentarisk styringsform". Prosjektet er finansiert av Kommunenes Sentralforbund som et Utviklings- og dokumentasjonsprosjekt, og skal gjennomføres i løpet av 2004.

Vi skal svare på følgende hovedproblemstillinger:

- Hva slags tilsyn og kontroll skal kommunestyret utøve i et kommunalt parlamentarisk system og hva er formålet med dette?
- Hva er forutsetningene for å kunne drive effektivt tilsyn og kontroll?

I arbeidet definerer vi begrepene slik:

- Tilsyn: Systematisk med basis i fast rapportering
- Kontroll: Sporadisk, situasjonsmotivert
- Etterprøving: Samlebetegnelse for tilsyn og kontroll

Målene er å videreutvikle de politiske styringssystemene, å frembringe og oppdatere kunnskap og informasjon om kommunal parlamentarisme, å få en økt bevissthet og innsikt i de demokratiske sidene ved kommuneorganisasjonen, å styrke den politiske kompetansen og å bruke denne dokumentasjonen aktivt i folkevalgtopplæringen 2003 – 2007.

Det ble orientert om prosjektet på folkevalgtopplæringen 25. mars 2004. Du finner ECONs presentasjon ved å klikke [her](#).

Bergen kommune skal være en aktiv premissleverandør og medspiller underveis i prosessen, både administrativt og politisk. I den forbindelse vil utvalgte personer i kommunen først motta denne intervjuguiden og så bli intervjuet.

Guiden sendes ut noe tid før intervjuet gjennomføres, slik at respondentene på forhånd kan tenke gjennom problemstillingene og hva de vil svare. Det er til stor hjelp for oss om hver enkelt vil skrive inn svarene i stikkordsform direkte i guiden og returnere den elektronisk til oss. Nyten av intervjuene blir også økt dersom vi mottar en slik retur før intervjuet gjennomføres. Det blir da lettere å disponere tiden, og prioritere de områdene hvor det ser ut til å være særlig behov for utdypning. Intervjuene vil følge systematikken i intervjuguiden.

¹³ Intervjuguiden i dette vedlegget ble benyttet for intervjuene med personer tilknyttet Bergen kommune. I de øvrige intervjuene ble guiden justert noe, med vekt på å få frem erfaringen fra intervjuobjektens egne miljøer og mulige læringspunkter for Bergen.

I rapporten vil svarene bli anonymisert, men det kan være nyttig å skille mellom svar fra hhv. byråds- eller bystyresiden.

Eventuelle spørsmål kan rettes til ECON v/Jan Høegh, 93 66 08 05 / jho@econ.no.

1 Respondenten

1.1 Navn

Svar:

1.2 Posisjon og tid i denne.

Svar:

1.3 Hva oppfattes som den største utfordringen i posisjonen?

Svar:

1.4 Tidligere posisjoner i kommunen.

Svar:

2 Mål

2.1 Hva oppfatter du som målet med parlamentarisme i Bergen?

Svar:

2.2 Er det formulert klare og etterprøvbare politisk/faglige mål for kommunens politikk og virksomhet på ulike områder?

Svar:

2.3 Hva oppfatter du som målet med parlamentarisk etterprøving?

Svar:

3 Overordnet situasjonsforståelse

Gi en kort karakteristikk av dagens etterprøving i Bergen kommune, slik du oppfatter den.

3.1 Hvilke styrker mener du kjennetegner dagens tilsyns- og kontrollsystem i Bergen?

Svar:

3.2 Hvilke svakheter mener du kjennetegner dagens tilsyns- og kontrollsystem i Bergen?

Svar:

3.3 Hvilke fremtidige muligheter/gevinster mener du kan oppstå for tilsyns- og kontrollsystemet i Bergen?

Svar:

3.4 Hvilke fremtidige trusler mener du kan oppstå for tilsyns- og kontrollsystemet? Ser du problematiske utviklingstrekk i Bergen?

Svar:

4 Strategi

4.1 Utforming og valg av strategi bør knyttes til noen få, overordnede alternativer. Vi oppfatter at Bergen kommune allerede har truffet enkelte slike valg: For det første bør etterprøvingen i hovedsak skje på samme nivå som styringen. Ved å innføre parlamentarisme har bystyret valgt å styre på overordnet fremfor detaljert nivå. For det andre oppfatter vi en vilje til å legge hovedvekt på systematisk tilsyn, fremfor situasjonsmotivert kontroll.

4.1.1 Prioriteres det i dag riktig mellom overordnet og detaljert etterprøving (gitt at parlamentarisme ligger fast)?

Svar:

4.1.2 Prioriteres det i dag riktig mellom tilsyn og kontroll?

Svar:

4.2 I spørsmål 4.2.1 og 4.2.2 under har vi angitt to aktuelle, strategiske hovedvalg, gitt de allerede trufne valgene omhandlet i spørsmål 4.1. Det ene hovedvalget er hvordan etterprøvingen prioriteres i forhold til andre oppgaver. Alternativene er henholdsvis høy eller lav prioritering. Det andre hovedvalget er graden av sentralisering i etterprøvingen, og alternativene er sentralisert eller desentralisert. I dette spørsmålet antar vi at desentral etterprøving vil ha fokus på aktivitet; hvorvidt den vedtatte politikken på de ulike områdene er gjennomført eller ikke, mens sentralisert etterprøving vil ha fokus på kommunens samlede økonomi, særlig forholdet mellom budsjett og regnskap.

4.2.1 Etterprøving kan prioriteres høyt eller lavt. Angi på en skala fra 1 til 10, hvor 1 = lav og 10 = høy, hvordan du oppfatter prioriteringen i dag, og hvordan du mener den burde være. Utdyp gjerne svarene noe.

Svar om prioriteringen i dag:

Svar om hvordan den burde være:

4.2.2 Etterprøvingen kan være hovedsakelig sentralisert eller hovedsakelig desentralisert. Angi på en skala fra 1 til 10, hvor 1 = desentralisert og 10 = sentralisert, hvordan du oppfatter sentraliseringsgraden i dag, og hvordan du mener den burde være. Utdyp gjerne svarene noe.

Svar om sentraliseringsgraden i dag:

Svar om hvordan den burde være:

4.2.3 Mener du andre strategiske hovedvalg er mer relevante? I tilfelle hvilke?

Svar:

4.3 Beskriv kort situasjonen for tilsyn og kontroll på de følgende områdene (stikkord kan være om situasjonen er tilfredsstillende eller ikke, hva som eventuelt burde være annerledes og lignende):

4.3.1 Overordnet økonomi

Svar tilsyn:

Svar kontroll:

4.3.2 Fag-/politikkområder

Svar tilsyn:

Svar kontroll:

4.3.3 Brukertilfredshet og tjenesteproduksjon

Svar tilsyn:

Svar kontroll:

4.3.4 Byutvikling

Svar tilsyn:

Svar kontroll:

4.3.5 Lovlighetskontroll

Svar tilsyn:

Svar kontroll:

4.4 Hva mener du omfattes av byrådets prerogativer (områder som byrådet får råde over selv, uten innblanding fra bystyret, for eksempel organisering av administrasjonen)?

Svar:

5 Metodisk/operativt

5.1 Hvordan mener du følgende forhold eller hensyn er ivaretatt i dagens etterprøving:

5.1.1 Mindretallsrettigheter

Svar:

5.1.2 Bystyresidens innsynsrett

Svar:

5.1.3 Byrådets opplysningsplikt

Svar:

5.1.4 Oppfølging av politiske vedtak, inkl. verbalvedtak/tekstforslag?

Svar:

5.2 Hvordan fungerer følgende aktører i etterprøvingen (stikkord kan være for eksempel ansvar, ressurser, evner, kultur, fokus):

5.2.1 Bystyret (i plenum)

Svar:

5.2.2 Byrådet

Svar:

5.2.3 Kommunerevisjonen

Svar:

5.2.4 Kontrollutvalget

Svar:

5.2.5 Finanskomiteen

Svar:

5.2.6 De øvrige fagkomiteene

Svar:

5.2.7 Kommunale virksomheter underlagt byrådet

Svar:

5.2.8 Fristilte virksomheter

Svar:

5.2.9 Kommunale styrer, råd og utvalg som du har erfaring med. Presiser eventuelt hvilke styrer, råd og/eller utvalg svaret eller deler av svaret gjelder.

Svar:

5.2.10 Byombudet

Svar:

5.2.11 Andre aktører av betydning?

Svar:

5.3 Hvordan syns du følgende instrumenter fungerer i etterprøvingen:

5.3.1 Rapporteringsrutiner (for eksempel bystyrets årsmelding og budsjettforslag.)

Svar:

5.3.2 Spørsmål i komiteene

Svar:

5.3.3 Spørsmål i bystyret

Svar:

5.3.4 Interpellasjoner

Svar:

5.3.5 Høringer

Svar:

5.3.6 Delegasjoner

Svar:

5.3.7 Andre instrumenter av betydning?

Svar:

6 Forbedringer og hindre

6.1 Hva mener du er de viktigste endringene som vil gjøre etterprøvingen bedre?

Svar:

6.2 Hva er de viktigste hindringene for å gjennomføre endringene fra spørsmål 6.1?

Svar:

7 **Åpen post**

Det vi ikke spurte om, men som du gjerne vil få sakt.

Svar:

Referanser

Dokumenter fra Bergen kommune:

Behandling av høringssaker mellom byrådssiden og bystyresiden. Bergen kommune, Bergen.

Bergen kommunes bykasseregnskap og lånefondets regnskap for 2002 – kontrollutvalgets uttalelse. Bergen kommune, Bergen.

Budsjett 2004 Økonomiplan 2004-2007 m/vedlegg. Byrådet, Bergen kommune 2003

Budsjett 2005 Økonomiplan 2005-2008 m/vedlegg. Byrådet, Bergen kommune 2004

Budsjettoppfølging og økonomistyring i Bergen kommune for 2003. Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 04/04. Bergen kommunerevisjon, Bergen.

Byrådets tilleggsinnstilling til budsjett 2004 og Økonomiplan 2004-2007. Byrådet, Bergen kommune 2003.

Bystyresystemet – erfaringer og anbefalinger. Fremlegg 16. mai 2003. Bystyrets kontor, Bergen.

Bystyret og dets organer: Prinsippbeslutninger. Bergen kommune, Bergen.

Gjennomgang av styrer, råd og utvalg i et parlamentarisk system. Byråds sak 34/01. Bergen kommune, Bergen.

Innføring av parlamentarisme i Bergen. Rapport av 15. september 1999 til bystyret. Bergen kommune, Bergen.

Innføring av parlamentarisme: Hovedprinsipper. Bystyresak 79/2000. Formannskapet, Bergen.

Lover og regler for folkevalgte i Bergen kommune. Bystyrets kontor, Bergen 2003.

Ny organisasjonsløsning for Bergen kommune. Byråds sak 1168/04. Byrådet, Bergen.

Om prinsippene for organisering av den kommunale organisasjon. Bystyresak 129/00. Formannskapet, Bergen.

Ordningen med forespørslar til ordføreren. KTRU-sak fra Bergen kommunerevisjon, 24. februar 2003.

Parlamentarisme og partssammensatte utvalg. Bystyresak 127/00. Formannskapet, Bergen.

Politiske fullmakter for bystyret, bystyrekomiteene, bydelsstyrene og byrådet.
Bystyresak 126/00. Formannskapet, Bergen.

Prinsipper for organisasjonsmessig hovedstruktur. Byrådsak 187/00.
Byrådsavdeling for service og organisasjonsutvikling, Bergen.

Rapportering til kontrollutvalget i Bergen kommune ved avslutningen for valgperioden 1999-2003. Bergen kommune, Bergen.

Strategidokument bystyrets kontor. Bystyrets kontor, Bergen.

Tertialrapport 1 – 2004. Byrådet, Bergen.

Årsberetning 2002 Bykassen. Bergen kommune Byrådsavdeling for finans og service, Bergen.

Årsberetning for komité for finans, service og næring 2002. Bergen kommune, Bergen.

Årsberetning for komité for helse, sosial og bydeler 2002. Bergen kommune, Bergen.

Årsberetning for komité for kultur, idrett og oppvekst 2002. Bergen kommune, Bergen.

Årsberetning for komité for miljø og byutvikling/Komité for miljø, byutvikling og tekniske tjenester 2002. Bergen kommune, Bergen.

Årsrapport for bystyret og dets organer 2002. Bergen kommune, Bergen.

Årsrapport for kontrollutvalget i Bergen kommune revisjonsåret 2002. Bergen kommune, Bergen.

Dokumenter fra Storting, regjering og offentlige utredninger:

Forskrift av 15. juni 2004 om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner.
Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.

Forskrift av 15. juni 2004 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner.
Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.

Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner. NOU 1990:13.
Forvaltningstjenestene, Oslo.

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Stortingets kontroll med regjering og forvaltning. Inst. S. nr. 210 (2002-2003). Stortinget, Oslo.

Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om Stortingets kontroll med forvaltningen. Inst. S. nr. 277 (1976-1977). Stortinget, Oslo.

Kommuneloven Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25.09.1992 nr. 107.

Lov og instruks for Riksrevisjonen – med kommentarer. Riksrevisjonen, Oslo 2004.

Om lov om kommuner og fylkeskommuner. Ot.prp. nr. 42 (1991-92). Stortinget, Oslo.

Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Dokument nr. 14 (2002-2003). Stortinget, Oslo.

Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget. Brev av 3. mars 1994 vedlagt notat av samme dato og med samme tittel. Statsministerens kontor, Oslo.

Stortingets kontroll med forvaltningen m.v. NOU 1972:38/Dokument nr. 7 (1972-1973). Stortinget, Oslo.

Andre dokumenter:

ECON Analyse (2002): *Parlamentarisme i Nes?* Rapport 46/02. ECON, Oslo.

Fimreite, Anne Lise (red.): *Styringsystem i storby Evaluering av styringssystemet i Bergen kommune.* Rokkansenteret 2003, Bergen.

Hagen, Terje P. (1999): *Storbyenes finanser 1983-1997. Evaluering av det parlamentariske styringssystemet i Oslo.* Delprosjekt 3. NIBR-notat 1999:105

Hagen, Terje P., Trine Monica Myrvold, Ståle Opedal, Inger Marie Stigen og Helge Strand Østtveiten (1999): *Parlamentarisme eller formannskapsmodell? Det parlamentariske styringssystemet i Oslo sammenliknet med formannskapsmodellene i Bergen, Trondheim og Stavanger.* NIBR's Pluss-serie 3-99, NIBR, Oslo.

Instruksjonsivrig Storting kupper regjeringsmakten Mandagmorgen 1/2003

Markeringslystne folkevalgte kaster bort Stortingets tid Mandagmorgen 29/2004

Myrvold, Trine Monica og Helge Strand Østtveiten (1999): *"All makt i denne sal?" Evaluering av de politiske organene. Det parlamentariske styringssystemet i Oslo.* Delprosjekt 1. NIBR-notat 1999:103

Opedal, Ståle og Helge Strand Østtveiten (1998): *Kontrollere, revidere, evaluere... En case-studie av kontrollutvalgene i utvalgte kommuner og fylkeskommuner.* NIBR-notat 1998:107, Oslo.

Opedal, Ståle og Helge Strand Østtveiten (2000): *"Full kontroll?" En studie av kontroll- og tilsynsordningene i kommuner og fylkeskommuner.* NIBR-prosjektrapport 2000:10, Oslo.

Opedal, Ståle og Inger Marie Stigen (1999): *"Hvem er mektigst i byen her?" Det parlamentariske styringssystemet i Oslo.* Delprosjekt 2. NIBR-notat 1999:104

Overå, Oddvar og Jan Fridthjof Bernt (2001): *Kommuneloven med kommentarer.* Kommuneforlaget, Oslo.

Skippertaksjobbing og detaljstyring svekker kvaliteten på Stortinget
Mandagmorgen 17/2004.