

---

## Forord

I løpet av 1990-årene har flere departementer styrket arbeidet med oppfølging og kontroll av egen virksomhet. Økt rammestyring og fokus på mål og resultater har ført til et tilsvarende krav om kontroll og resultatoppfølging. I tillegg til å vektlegge linjeorganisasjonens arbeid med oppfølging og kontroll, har noen departementer opprettet egne stillinger eller enheter for ytterligere å styrke innsatsen på området. Stillingene er et supplement og ikke en erstatning for linjeorganisasjonens ansvar for kontroll og oppfølging. Stillingene har vokst fram og utviklet seg individuelt i det enkelte departement og er gitt ulike titler. Vi har kalt dem kontroll-/kvalitetsstyrkingsenheter, uavhengig av om det er én eller flere som innehar funksjonen.

Statskonsult har ønsket å samle og systematisere kunnskap om erfaringene med denne type stillinger. Datainnsamlingen er foretatt høsten 1996, og det kan ha blitt foretatt endringer i de ulike departementene siden den tid.

For de departementene som ikke har opprettet egne kontroll-/kvalitetsstyrkingsenheter håper vi notatet kan gi noen innspill til en diskusjon om hvorvidt man skal opprette en slik tilleggsfunksjon. For de departementene som allerede har opprettet egne kontroll-/kvalitetsstyrkingsenheter håper vi notatet kan være et diskusjonsgrunnlag med tanke på å videreutvikle og tydeliggjøre funksjonen.

Vi vil takke alle som har bistått i forbindelse med innhenting av data. Spesielt vil vi takke de som innehar kontroll-/kvalitetsstyrkingsstillinger.

Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært ansvarlig for prosjektet. Notatet er utarbeidet av rådgiver Ingunn Botheim (prosjektleder) og spesialrådgiver Linda Verde. Videre har spesialrådgiver Øyvind Engh bidratt med nyttige innspill underveis i prosjektet.

Oslo, mai 1997

Vivi Lassen

---

## Innhold

1 Innledning .....	3
1.1 Bakgrunn.....	3
1.2 Formål med prosjektet.....	3
1.3 Prosjektarbeidet - problemstillinger og metode.....	4
1.3.1 Problemstillinger .....	4
1.3.2 Metode og organisering av prosjektet .....	4
2 Erfaringer med kontroll- og kvalitetsstyrkingsenheter i departementene .....	5
2.1 Kort historie og ulik organisering.....	5
2.1.1 Status .....	5
2.1.2 Forvaltningspolitiske rammer. Internrevisjonsenheter og resultatoppfølgingsenheter.....	5
2.1.3 Opprettelsen av kontroll-/kvalitetsstyrkingsenheter i departementene .....	6
2.1.4 Organisering - stab eller linje? .....	7
2.2 Roller, oppgaver og ansvar .....	8
2.2.1 Rådgiver og kontrollør.....	8
2.2.2 Hva gjør kontroll/kvalitetsstyrkingsenheten i et departement?.....	9
2.3 Innflytelse i organisasjonen .....	11
2.4 Forholdet til Riksrevisjonen .....	11
2.5 Oppsummering .....	12
3 Oppfølging og kontroll- behov for supplement til linjen?.....	13
3.1 Nytt økonomireglement- en utfordring for departementene.....	13
3.2 Kontroll- og kvalitetsstyrking i departementene .....	13
3.2.1 Kontrollstyrkingsenhet.....	14
3.2.2 Kvalitetsstyrkingsenhet .....	14
3.3 Nærmere om utformingen av en tilleggsfunksjon.....	14
3.3.1 Mål for enheten.....	14
3.3.2 Roller, oppgaver og ansvar .....	15
3.3.3 Organisering .....	17
3.4 Faktorer som påvirker valg og utforming av tilleggsfunksjon for oppfølging og kontroll .....	17
3.4.1 Kvaliteten på den interne kontroll og behov for resultatoppfølging.....	18
3.4.2 Departementets størrelse og kompleksitet.....	18
3.4.3 Mulige problemområder.....	19
3.4.4 Kultur og ledelse.....	19
3.5 Forutsetninger for en vellykket tilleggsfunksjon .....	20

---

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

De seneste årene har flere departementer styrket arbeidet med oppfølging og kontroll. Bakgrunnen for dette har vært et sterkere krav til forvaltningen om mål og resultatstyring av virksomheten. Den økte rammestyringen og fokus på mål og resultater har ført til at departementenes rolle i forhold til underliggende virksomheter og tilskuddsordninger endres. Oppmerksomheten er ikke lenger bare konsentrert om "riktigheten" i regnskapsføringen, men også på resultatene av, og kontrollen med, bruken av offentlige midler.

Dette medfører et behov for ledelsen for å fokusere på kontroll og resultatoppfølging i departementene, både i forhold til departementets egen virksomhet, i forhold til underliggende virksomheter og i forhold til de tilskuddsordninger som departementet forvalter.

I tillegg til å styrke linjeorganisasjonens arbeid med oppfølging og kontroll, har noen departementer opprettet egne stillinger for ytterligere å styrke innsatsen på området. Stillingene er i liten grad resultat av overordnede, forvaltningspolitiske vedtak. De har vokst fram og utviklet seg individuelt i det enkelte departement og er gitt ulike titler (kontrolldirektør, kvalitetsrådgiver, revisjonsdirektør) og organisasjonstilknytning. Vi har kalt dem kontroll-/kvalitetsstyrkingsenheter, uavhengig om det er én eller flere som innehar funksjonen.

Denne typen stillinger har noen fellestrekk med det som kalles controllerstillinger. I Norge har det skjedd en sterk framvekst av controllere i privat næringsliv gjennom de siste 15-20 år. Stillingenes innhold og organisatoriske plassering varierer fra bedrift til bedrift. Et spesielt fellestrekk er bruken av den amerikanske tittelen. Ingen har funnet noen god og dekkende norsk tittel.

I offentlig sektor er bruken av denne type stillinger relativt ny. Først dukket den opp i statlig forretningsdrift og forvaltningsbedrifter. Deretter kom det vi kaller kontroll-/kvalitetsstyrkingsenheter i enkelte departementer. I det siste har slike stillinger også blitt etablert i noen fylkeskommunale administrasjoner.

## 1.2 Formål med prosjektet

Hensikten med dette prosjektet var i utgangspunktet å samle og systematisere kunnskap om erfaringene med de nye stillingene i departementene og vurdere og gi råd om hvordan en slik funksjon kan medvirke til å styrke arbeidet med kontroll og resultatoppfølging. I løpet av prosjektarbeidet er målet noe endret. I sterkere grad legges det vekt på å etablere et grunnlag for å kunne vurdere under *hvilke*

---

*forutsetninger* det er hensiktsmessig å etablere en slik tilleggsfunksjon i et departement og *hva innholdet* i en slik funksjon skal være.

## **1.3 Prosjektarbeidet - problemstillinger og metode**

### **1.3.1 Problemstillinger**

Vi har ønsket å gi en beskrivelse av dagens ordninger med kontroll/kvalitetsstyrkingsenheter i departementene. I beskrivelsen har vi konsentrert oss om følgende problemstillinger:

- Hvordan fungerer dagens kontroll-/kvalitetsstyrkingsenheter i departementene?
- Hvordan er stillingene organisert?
- Hvilke arbeidsoppgaver ligger til stillingene?
- Er stillingene preget av rådgiverrollen eller kontrollørrollen?
- Har opprettelsen av stillingene hatt merkbar effekt i departementet?
- Har utøvelse av stillingene medført mer effektive saksbehandlingsprosesser, bedre økonomiforvaltning, redusert risiko for fæl i forvaltningen?

På bakgrunn av disse erfaringene har vi ønsket å se nærmere på hvilke forutsetninger som må være oppfylt for at en kontroll/kvalitetsstyringsenhet skal være nyttig og gi et positivt bidrag til et departements virksomhet.

### **1.3.2 Metode og organisering av prosjektet**

Hovedtilnærmingen for å belyse problemstillingene har vært å intervju personer som innehar kontroll-/kvalitetsstyringsstillinger, og sentrale representanter for ledelsen i de samme departementene. I tillegg har vi hatt samtaler med representanter for ledelsen i to departementer som ikke har slike tilleggsfunksjoner. Hensikten har vært å kartlegge hvordan ledelsens kontroll- og oppfølgingsbehov ivaretas i disse departementene, og hva bakgrunnen er for at de ikke har opprettet et supplement til linjen. I tillegg har vi innhentet informasjon fra de øvrige departementer om hvorvidt de har planer om å opprette egne kontroll/kvalitetsstyringsenheter.

Vi har også basert oss på skriftlige kilder som stillingsbeskrivelser, planer for kontroll-/kvalitetsstyringsenheten og aktuell litteratur. I forbindelse med vurderingen av tilleggsfunksjonens anvendelses- og tilpasningsmuligheter i departementene har vi hentet erfaringer fra andre statlige og private virksomheter og fra Økonomistyrelsen i Danmark. Økonomistyrelsen, som ligger under Finansministeriet, har arbeidet med modellutvikling på området, et arbeid som viste seg svært relevant for dette prosjektet. Vi har videre fått nyttige innspill og kommentarer fra avdelingsdirektør Arild Sundberg i Økonomistyringsseksjonen i Finansdepartementets Finansavdeling i forbindelse med prosjektarbeidet.

---

## 2 Erfaringer med kontroll- og kvalitetsstyrkingsenheter i departementene

### 2.1 Kort historie og ulik organisering

#### 2.1.1 Status

Opprettelsen av egne kontroll- og kvalitetsstyrkingsenheter i departementene startet i Justisdepartementet med en revisjonsdirektørstilling knyttet til ekspedisjonssjefen i Administrasjonsavdelingen. Stillingen ble besatt i juni 1991. Senere ble den knyttet til departementsråden for såå bli plassert i Administrasjonsavdelingen igjen (dagens situasjon). Også tittelen har endret seg underveis.

Pr. i dag er det seks departementer som har egen kontroll-/kvalitetsstyrkingsenhet. Dette er Finansdepartementet(FIN), Planleggings- og samordningsdepartementet (PSD), Justisdepartementet (JD), Utenriksdepartementet (UD), Forsvarsdepartementet (FD) og Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet (KUF). Titlene varierer mellom kontrolldirektør, revisjonsdirektør, resultatrådgiver og kvalitetsrådgiver. Sosial- og helsedepartementet (SHD) har nylig opprettet en stilling som kontrolldirektør og Landbruksdepartementet (LD) har fra 1997 besatt en stilling som kvalitetsrådgiver.

*Tabell 2.1 Oversikt over kontroll-/kvalitetsstyrkingsfunksjonens organisering m.m. i departementene. Etablerte og planlagte.*

Departement	Adm. Tilknytning	Rapportering	Tittel	Opprettet
PSD	Adm.avd.	Adm.avd.,dep.råd	Kvalitetsrådgiver	okt. 1994
FIN	Adm.avd.	Dep.råd	Kontrolldirektør	juni 1995
UD	Dep.råd	Dep.råd	Revisjonsdirektør	nov. 1994
KUF	Dep.råd	Dep.råd	Kontrolldirektør	mars 1993
FD	Plan- og øk.avd.	Eksp.sjef, Plan- og øk.avd.	Underdirektør	nov. 1993
JD	Plan- og adm.avd.	Avd.dir, Plan- og adm.avd	Resultatrådgiver	1991
SHD	Dep.råd	Dep.råd	Kontrolldirektør	Planlagt 1997
LD	Adm. Og økonomiavd.	Adm.- og øk.avd., dep.råd	Kvalitetsrådgiver	jan. 1997

#### 2.1.2 Forvaltningspolitiske rammer. Internrevisjonsenheter og resultatoppfølgingsenheter

I Stortingsmelding nr. 35 (1991-92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk gikk regjeringen inn for å sette i gang forsøk med egne enheter for resultatoppfølging i

---

statsforvaltningen som skulle fungere som støtte til linjeorganisasjonen. Enhetene ble også kalt internrevisjonsenheter. Om formålet med forsøkene ~~bt~~ det:

"Departementene består av fagavdelinger, som hver for seg har ansvar for betydelige forvaltningsområder. Helhetstenkningen på tvers av fagavdelingene er ikke alltid like godt utviklet. Resultatoppfølgingen blir lett usystematisk, og styringssystemene er ikke alltid gode nok. Forsøkene skal støtte opp under departementenes arbeid og styrke helhetstenkning og oppfølging, og gi erfaring om hvordan resultatoppfølgingen i framtiden skal organiseres."

I Gul bok 1993-94 omtales utviklingen av resultatoppfølgingsenheter i departementene:

"Etter Finansdepartementets vurdering må slike enheter ses i sammenheng med de oppgaver som naturlig faller innenfor en moderne administrasjonsavdelings ansvarsområde. Resultatoppfølgingsenheten vil ha et ansvar for å ~~på~~/være pådriver for utvikling av rutiner for resultatoppfølging som fagavdelingene/deres underliggende etater skal benytte. Dette vil være oppgaver som også vil falle innenfor en administrasjonsavdelings ansvarsområde. Det er derfor et klart behov for koordinering av innsatsen på dette feltet. Dette kan løses enten ved at resultatoppfølgingsenheten legges innenfor administrasjonsavdelingen eller som en egen stabsenhet direkte underlagt departementsråden. Det avgjørende for hvor resultatoppfølgingsenheten skal plasseres er hvilken organisering som gir mest mulig effektiv oppgaveløsning."

I det nye økonomireglementet for staten, som trer i kraft fra 1.1.97, heter det i kommentarene til § 21:

"Det anses ikke aktuelt å opprette internrevisjonsenhet i et departement."

Den endrede begrepsoppfatningen er i tråd med et syn der man anser at intern revisjon skiller seg fra en kontroll-/kvalitetsstyrkingsfunksjon ved at den interne revisjon i tillegg til å rapportere til ledelsen, også skal rapportere til den eksterne revisjon. For statlige virksomheter vil dette være Riksrevisjonen.

### **2.1.3 Opprettelsen av kontroll-/kvalitetsstyrkingsenheter i departementene**

Hverken Administrasjonsdepartementet eller FIN gikk aktivt ut overfor departementene for å opprette resultatoppfølgingsenheter. De stillingene og enhetene som er opprettet, har alle sin bakgrunn i forvaltningspolitiske dokumenter, men først og fremst har de kommet som resultat av ledelsens økte behov for helhetstenkning og resultatoppfølging i departementet. Opprettelsen av Kontroll- og konstitusjonskomitéen i Stortinget og Forvaltningsrevisjonsavdelingen i Riksrevisjonen, har likeledes vært med på å sette behovet for styrket kontroll og oppfølging i departementene på dagsorden.

---

JD var det første departement som opprettet en stilling som revisjonsdirektør. Stillingen ble opprettet i 1991 ut fra et behov hos ledelsen i Plan- og administrasjonsavdelingen om mer kunnskap om hvordan styringssystemene i departementet fungerte, og hvorvidt saksbehandlingen var god nok. Tittelen den gang var revisjonsdirektør og stillingen ble organisatorisk plassert under ekspedisjonssjefen i Plan- og administrasjonsavdelingen.

I 1993 opprettet både KUF og FD sine kontroll-/kvalitetsstyrkingsenheter. I KUF ble stillingen som revisjonsdirektør opprettet som følge av et økt fokus på departementets økonomiske styring og resultatoppfølging bl.a. på bakgrunn av Winixsaken. FD opprettet Seksjonen for resultatkontroll og -analyse i forbindelse med omorganiseringen av departementet i 1993. Bakgrunnen var et ønske om sterkere fokus på mål og resultatstyring i Forsvaret og et behov for å kunne dokumentere om Forsvaret driver formåls- og kostnadseffektivt.

Året etter fikk Administrasjonsdepartementet og UD sine revisjonsdirektører, og i 1995 ble stillingen som revisjonsdirektør opprettet i FIN.

#### **2.1.4 Organisering - stab eller linje?**

Organiseringen av egne kontroll-/kvalitetsstyrkingsstillinger i departementene følger, med ett unntak, to hovedmodeller; enten er stillingen direkte knyttet til departementsråden eller den er organisert som en del av administrasjonsavdelingen. Unntaket er FD hvor funksjonen dekkes av en egen enhet, Seksjon for resultatkontroll og -analyse, som er plassert i Plan- og økonomiavdelingen. Dette er en avdeling som forøvrig består av Plan- og budsjettseksjonen, Organisasjonsseksjonen og Seksjon for styringssystemer. Avdelingen dekker altså mange av de funksjoner som administrasjonsavdelingene i andre departement dekker, bortsett fra de rent interne funksjoner.

To av departementene har prøvd begge modellene. JD endret plasseringen av revisjonsdirektørstillingen fra Plan- og administrasjonsavdelingen til departementsråden etter en kort periode. Men revisjonsdirektøren tok selv initiativ til å endre den organisatoriske plassering tilbake og legge stillingen til Plan- og administrasjonsavdelingen igjen. Begrunnelsen var behov for sterkere tilknytning til et faglig miljø. I dag er stillingen lagt til Budsjettseksjonen i Plan- og administrasjonsavdelingen.

Administrasjonsdepartementet hadde opprinnelig plassert kontroll-/kvalitetsstyrkingsstillingen organisatorisk direkte under departementsråden. Etterhvert ble tilknytningen endret til Administrasjonsavdelingen.

I FD ble enheten lagt til Plan- og økonomiavdelingen med den begrunnelse at departementsråden ikke ønsket noen egen stab, og fordi man ønsket å integrere funksjonen i linjestruturen. Kontroll-/kvalitetsstyrkingsenheten skulle nettopp *ikke* være en "overenhet" i forhold til departementets enheter. De tunge etatene krever mye oppfølging, og det var derfor naturlig at enheten ble dekket av mer enn én person.

---

I FIN, UD og KUF har plasseringen av egne kontroll-/kvalitetsstyrkingsstillinger direkte under departementsråden vært valgt ut fra behovet for forankring hos departementsråden og gjennomslag i departementet. Her var, og er det, et hovedpoeng at stillingene skal fungere uavhengig av linjeorganisasjonen. Ikke minst har dette vært viktig for at kontroll-/kvalitetsstyrkingsenheten skal ha mulighet til også å gå kritisk inn på administrasjonsavdelingens fagområder.

Administrasjonsavdelingene spiller en viktig rolle for de som innehar kontroll-/kvalitetsstyrkingsstillinger. Det gjelder også i de departementer der stillingen er knyttet direkte til departementsråden. Samtlige personer som innehar kontroll-/kvalitetsstyrkingsstillinger har et nært samarbeid med administrasjonsavdelingen. I flere departement deltar stillingsinnehaverne i administrasjonsavdelingens ledermøter. På denne måten sikres kontroll-/kvalitetsstyrkingsenheten et faglig nettverk og et tilfang av informasjon som er vesentlig for utøvelse av rollen.

## **2.2 Roller, oppgaver og ansvar**

### **2.2.1 Rådgiver og kontrollør**

"Råd er sjelden velkomne, og den som trenger dem mest, liker dem minst." (Lord Chesterfield 1694-1773, engelsk forfatter og politiker)

Rollen til kontroll-/kvalitetsstyrkingsenheten kan være motsetningsfylt. På den ene siden skal vedkommende bistå fagavdelingene som rådgiver i prosjekter, og på den annen side skal han vurdere de samme avdelingers virksomhet på en objektiv måte. Den ene rollen krever medvirkning, den andre krever nøytralitet.

I alle departementene, bortsett fra FD, er kontroll-/kvalitetsstyrkingsfunksjonen ivaretatt av én person. Dette innebærer at arbeidet kan bli ensomt, og at det er viktig å ha kontakt med fagmiljøene, bl.a i administrasjonsavdelingen for å få nødvendige innspill til arbeidet. De som innehar en slik tilleggsfunksjon har relativt lite kontakt med andre i samme funksjon i andre virksomheter. Det er imidlertid tatt initiativ til å danne et nettverk mellom departementenes kontroll-/kvalitetsstyrkingsenheter, og det har vært avholdt noen møter i den hensikt å utveksle erfaringer og få innspill til aktuelle oppgaver i eget departement.

Felles for alle departementene er at kontroll-/kvalitetsstyrkingsfunksjonen helt og holdent er en *intern* funksjon i den forstand at den informasjon som fremkommer er til eget bruk. I noen av departementene var det til å begynne med en viss skepsis til en slik tilleggsfunksjon, og en frykt for at dette var Riksrevisjonens forlengede arm inn i departementet. Det har derfor vært en utfordring for de ansatte i slike stillinger og ledelsen i departementet, å endre denne holdningen. Fremdeles er det spor av skepsis noen steder.

Alle de intervjuede fremhever at hensikten med kontroll-/kvalitetsstyrkingsenheten er at den skal være en ressurs for departementet. (I hvilken grad den faktisk blir betrak



---

tet som en ressurs varierer nok noe fra departement til departement.) Samtlige vektla også rollen som *rådgiver* overfor avdelingene sterkere enn rollen som *kontrollør*.

Kontroll-/kvalitetsstyrkingsenhetene foretar likevel kontroller, eller kanskje mer presist, analyser av konkrete områder, f.eks. departementets etatsstyring, rutiner for lønnsutbetaling o.l. Samtidig opptrer den samme personen/enheten som rådgiver overfor ledelsen eller fagavdelingene i forhold til bestemte oppgaver og prosjekter. Her er hensikten å kvalitetssikre arbeidet for å oppnå best mulig resultat.

Det har videre fremkommet en meget klar betoning av at det er linjeorganisasjonen, altså avdelingene, som har ansvaret for resultatoppfølging og intern kontroll på eget område. Kontroll-/kvalitetsstyrkingsenheten skal ikke selv ha noe ansvar for gjennomføring av prosjekter i avdelingene, og heller ikke stå ansvarlig for de avgjørelser linjeorganisasjonen treffer på grunnlag av innspill fra vedkommende. Det gjøres et klart poeng av at opprettelsen av en kontroll-/kvalitetsstyrkingsenhet ikke skal frata linjen ansvar og myndighet innenfor egne arbeidsområder.

### **2.2.2 Hva gjør kontroll-/kvalitetsstyrkingsenheten i et departement?**

Stillingsinstruksene knyttet til kontroll-/kvalitetsstyrkingsenhetene i departementene gjenspeiler en felles oppfatning av at oppgavene konsentreres om organisasjon, arbeidsmetoder, styringssystemer og regelverk. I motsetning til kontrollere i privat næringsliv har de ansatte i lignende funksjoner i departementene vært lite, eller overhodet ikke, opptatt av økonomiske analyser, likviditetsstyring, finansiering o.l.

Som det står i PSDs stillingsinstruks for kvalitetsrådgiveren:

"Kvalitetsrådgiveren skal vurdere om organisasjon, arbeidsmetoder, styringssystem, administrative rutiner og regelverk sikrer at:

- forutsatte mål og resultater oppnås
- beslutninger treffes på et tilstrekkelig og pålitelig informasjonsgrunnlag
- virksomheten drives formåls- og kostnadseffektivt innenfor de fastsatte økonomiske og faglige rammer
- tjenester og produkter har ønsket kvalitet
- virksomheten følger gjeldende lover og bestemmelser "

Stillingsinstruksene, eller strategiene, for kontroll-/kvalitetsstyrkingsenhetene i de øvrige departementene er stort sett skåret over den samme lest. I praksis er de konkrete oppgavene noe forskjellige i de ulike departementene. Dette skyldes både ulike behov hos departementene og stillingsinnehaverens egne preferanser. Det spesielle med en kontroll-/kvalitetsstyrkingsenhet er nettopp at den skal fokusere på de områder departementet selv finner "problematisk" og at dette kan variere fra virksomhet til virksomhet.

Kontroll-/kvalitetsstyrkingsenheten kan sies å være en ledelsesorientert hjelpefunksjon som legger vekt på å sikre kvaliteten og påliteligheten av organisasjonens styringssystemer.

---

I alle departementene påpekes det at kontroll-/kvalitetsstyrkingsenhetene ikke driver revisjon. Arbeidet består av gjennomganger og analyser av områder i organisasjonen og bistand i forbindelse med særskilte store og kostnadskrevede prosjekter. Ved deltakelse i prosjekter legges det vekt på at kontroll-/kvalitetsstyrkingsenhetens rolle som observatør og rådgiver, og det understrekes at gjennomføringsansvaret ligger i linjen.

Oppgaver knyttet til etatsstyring er mest fremtredende i FD og i JD Dette er to departementer med tunge og store underliggende etater. Også i de øvrige departementene har kontroll-/kvalitetsstyrkingsenheten oppgaver knyttet til etatsstyring, men disse er langt mindre fremtredende her.

KUF er det departementet hvor kontroll-/kvalitetsstyrkingsenheten har klarest fokus på tilskuddsforvaltning. Dette er en type oppgave som også revisjonsdirektøren i UD og kvalitetsrådgiveren i PSD er opptatt av, om enn ikke i samme grad som i KUF. Departementer som FD, JD og FIN forvalter få tilskuddsordninger, og kontroll-/kvalitetsstyrkingsenhetene i disse departementene er derfor ikke orientert mot analyser eller gjennomganger av tilskuddsforvaltningen.

Kontroll-/kvalitetsstyrkingenhetene har i varierende grad oppgaver knyttet til departementets interne rutiner. Ytterpunktene er her FD på den ene side som foreløpig i liten grad berører internadministrative rutiner, og UD på den annen side som i stor grad synes å fokusere på oppgaver knyttet til departementets egne rutiner og praksis. I KUF, JD og PSD har kontroll-/kvalitetsstyrkingsenhetene deltatt aktivt i etablering og oppfølging av interne systemer og rutiner for styring og kontroll, og i FIN og UD har henholdsvis kontrolldirektøren og revisjonsdirektøren kommet med innspill til gjennomgang av departementets organisasjon og struktur.

Ingen av de som innehar tilleggsfunksjoner driver ren regnskapskontroll. Dette er oppgaver som ivaretas av departementenes regnskapsenheter. Kontroll-/kvalitetsstyrkingsenhetene er mer opptatt av kostnadseffektivitet enn av ren kostnadskontroll, og FD skiller seg noe ut ved å fokusere særskilt på ressursbruken i Forsvaret.

I alle seks departementer har kontroll-/kvalitetsstyrkingsenhetene en viktig rolle i forbindelse med implementering av nytt økonomireglement. Typisk er deltakelse i prosjekter knyttet til anskaffelse av nytt økonomisystem og gjennomgang av rutiner og systemer med tanke på tilpasning til nye krav i økonomireglementet.

I alle departementene finnes det egne arbeidsplaner for kontroll-/kvalitetsstyrkingsenheten. I JD og FD inngår planene i avdelingens virksomhetsplan. Andre steder utarbeider de som innehar stillingene egne arbeidsplaner som godkjennes av departementsråden. Inntrykket er at fagavdelingene i varierende grad kommer med innspill til kontroll-/kvalitetsstyrkingsenhetens arbeidsplaner, og at oppgavevalget stort sett gjøres av vedkommende selv i samarbeid med nærmeste overordnede.

Stillingsinstruksene er vide, og gir store muligheter for kontroll-/kvalitetsstyrkingsenheten og ledelsen til å definere konkrete oppgaver i forhold til departementets behov. Samtlige av de som ivaretar kontroll-/kvalitetsstyrkingsfunksjonen oppgir at

---

de har stor frihet til å gå inn på departementets områder og velge ut oppgavene selv. En av dem vi intervjuet, stilte spørsmål ved om han hadde *for* stor frihet. Stor frihet er en forutsetning for å gjøre engod jobb i en slik tilleggsfunksjon, samtidig som engasjement fra departementets ledelse omkring oppgavevalg er viktig for stillingens innflytelse.

## 2.3 Innflytelse i organisasjonen

Har kontroll-/kvalitetsstyrkingsenheten i departementene innflytelse? For å få kunnskap om dette spurte vi både stillingsinnehaverne selv, ekspedisjonssjefen i administrasjonsavdelingen og departementsråden om det var blitt foretatt konkrete endringer i organisasjon, systemer, rutiner som følge av innspill fra kontroll-/kvalitetsstyrkingsenheten. Vi ønsket videre svar på om man mente det ble bedre resultater i departementet ved å ha en slik funksjon; m.a.o bidrar kontroll-/kvalitetsstyrkingsenheten til bedre og sikrere saksbehandling i organisasjonen.

Hovedinntrykket er helt klart at alle parter mener funksjonen er viktig, og at det blir foretatt endringer i organisasjonen som følge av kontroll-/kvalitetsstyrkingsenhetens påpekninger. Stillingene er nye, og flere pekte på at det var noe tidlig å trekke endelige konklusjoner med hensyn til bidrag til bedre resultatoppnåelse. Det fremkommer også nyanser i materialet når det gjelder hvor stor *reell* innflytelse kontroll-/kvalitetsstyrkingsenheten har. I de fleste departementer er bildet entydig positivt. Her fremheves det at en slik tilleggsfunksjon medvirker til konkrete endringer og tilfører virksomheten en "merverdi".

I et departement stilte innehaveren av kontroll-/ kvalitetsstyrkingsstillingen selv spørsmål ved hvorvidt stillingen faktisk innfrir de forventningene som er stilt tilden. Innspill fra vedkommende hadde riktignok medført en del konkrete endringer, men han opplevde ikke selv å ha tilstrekkelig gjennomslag i organisasjonen.

En stilling/funksjon som er et supplement til linjen er avhengig av tillit i organisasjonen og god støtte fra departementsråden for å ha tilstrekkelig gjennomslagskraft. Dette fremheves av samtlige informanter. Det kan synes som om dette er viktigere enn organisatorisk tilknytning når det gjelder stillingens gjennomslagskraft. Ansvaret for oppfølging av kontroll-/kvalitetsstyrkingsenhetens rapporter og påpekninger ligger i linjen. Det er derfor viktig at linjeorganisasjonen har tillit til tilleggsfunksjonens innspill, at innspillene følges opp av departementsråd og at det ikke er tvil i organisasjonen om linjens ansvar for oppfølging.

## 2.4 Forholdet til Riksrevisjonen

Er kontroll-/kvalitetsstyrkingsenheten Riksrevisjonens forlengede arm? Departementene er i stor grad opptatt av kontroll-/kvalitetsstyrkingsenhetens forhold til Riksrevisjonen; dog ut fra noe forskjellige perspektiver. I flere av departementene har enheten en rolle som koordinator og kvalitetssikrer av svar til Riksrevisjonen.

---

Seksjon for resultatkontroll- og analyse i FD har den tetteste dialogen med Riksrevisjonen. De orienterer Riksrevisjonen om prosjekter underveis. De øvrige departementer presiserer at funksjonen er intern.

FD og FIN representerer to ytterpunkter i synet på samhandling med Riksrevisjonen, men med det samme målet; nemlig best mulig resultatoppnåelse for departementet og et ryddig forhold til Riksrevisjonen. FD ønsker dialog med Riksrevisjonen og har uformelle møter månedlig. I disse møtene gis det bl.a gjensidig orientering om prosjektgjennomganger. FIN på sin side ønsker å sikre tillit og arbeidsro internt i departementet ved å presisere at kontrolldirektørens arbeid er av intern art.

## 2.5 Oppsummering

Egne enheter eller stillinger for kontroll-/kvalitetsstyrking i departementene er en ny ordning. Det er derfor vanskelig å trekke klare og entydige konklusjoner om enhetenes plass i sentralforvaltningen. Enhetene/stillingene har ulik organisering og det legges vekt på ulike oppgaver. FDs Seksjon for resultatkontroll og -analyse skiller seg klart ut fra de andre departementene både ved at enheten er organisert i linjen og fordi oppgavene er knyttet til Forsvaret som helhet. Også i JD er kontroll-/kvalitetsstyrkingsstillingen nå integrert i linjen. Slik sett har kontroll-/kvalitetsstyrkingsenhetene i disse to departementene en noe annen funksjon enn i de øvrige departementene.

Erfaringene så langt gir likevel grunnlag for komme med noen betraktninger omkring den tilleggsfunksjonen slike enheter representerer:

- Hovedfokus hos kontroll-/kvalitetsstyrkingsenheten synes å være departementets styring av underliggende etater og interne rutiner og systemer. Det har til nå vært forholdsvis lite fokus på tilskuddsforvaltning, noe som bl.a avspeiler trekk ved de departementene som har opprettet egne tilleggsfunksjoner. Med den fokus som er satt på tilskuddsforvaltning i nytt økonomireglement er det grunn til å tro at dette er i endring.
- Det ser ikke ut til å være noen klar sammenheng mellom kontroll/kvalitetsstyrkingsenhetens organisatoriske tilknytning og gjennomslagskraft i departementet. Organisasjonstilknytningen er et bevisst valg i alle virksomhetene, og i to departementer er organisasjonstilknytningen endret siden opprettelsen.
- Støtte fra departementsråden og tillit i organisasjonen ser ut til å være avgjørende for enhetens innflytelse (uansett organisasjonstilknytning).
- Personlige egenskaper ser videre ut til å være viktig i en slik funksjon. I tillegg til faglig tyngde og erfaring, har flere av informantene sterkt betonet viktigheten av at vedkommende har evne til å skape tillit. Tillit er et nøkkelord for å få tilgang på nødvendig informasjon og for å ha gjennomslagskraft i organisasjonen.

---

## **3 Oppfølging og kontroll- behov for supplement til linjen?**

### **3.1 Nytt økonomireglement- en utfordring for departementene**

Nytt økonomireglement for staten trådte i kraft 10. januar 1997 og omfatter:

- styring med at bruk av statlige midler skjer innenfor rammer og forutsetninger fastsatt av Stortinget
- resultatoppfølging med utgangspunkt i Stortingets utgifts- og inntektsvedtak
- gjennomføring av tiltak for å sikre statens materielle verdier

Økonomireglementets § 3 fastslår at hvert departement skal fastsette mål og resultatkrav, samt rapportere på en hensiktsmessig måte om oppnådde resultater. Departementet skal videre med jevne mellomrom gjennomføre evalueringer for å få informasjon om hvorvidt man oppnår de fastsatte målsettinger med en virksomhet eller en tilskuddsordning.

Økonomireglementet stiller nye krav til departementenes økonomiforvaltning og styring av underliggende virksomheter. Det er en utfordring for departementene å styrke arbeidet med mål- og resultatstyring og ivareta behovet for kontroll og resultatoppfølging i henhold til økonomireglementets §§ 20, 21 og 22.

Departementene vil ha behov for intern kontroll og resultatoppfølging på:

1. Mål- og strategi
2. Produktivitet og effektivitet
3. Bevilgnings- og regeloverholdelse

### **3.2 Kontroll- og kvalitetsstyrking i departementene**

Økonomireglementet for staten stiller krav til departementene når det gjelder oppfølging og kontroll av egen virksomhet, av underliggende virksomheter og av tilskuddsforvaltning. Ansvar for oppfølging og kontroll ligger i linjeorganisasjonen. Som vi har beskrevet i kap. 2 har flere departementer likevel funnet det hensiktsmessig å styrke dette arbeidet ytterligere gjennom å opprette egne enheter/stillinger som et supplement til linjen. På bakgrunn av erfaringene med slike enheter og kravene i nytt økonomireglement vil vi presentere to eksempler på slike enheter som kan danne grunnlag for et eventuelt valg av tilleggfunksjon. Vi understreker at dette er ment å være typeeksempler og ikke beskrivelse av faktiske enheter.

---

### **3.2.1 Kontrollstyrkingsenhet**

For å ivareta økonomireglementets krav om oppfølging og kontroll, jf §§ 20, 21 og 22, kan departementene finne det hensiktsmessig å opprette egne stillinger som et supplement til linjens kontrollansvar. Dette vil være stillinger som skal bidra til å ivareta ledelsens, dvs. departementsrådets, behov for oppfølging og kontroll.

En slik stilling vil ha kvalitetssikring av departementets organisasjon, styrings-systemer, rutiner og regelverk som arbeidsområde. Arbeidet er klart avgrenset til departementets egen virksomhet og departementets *relasjon* til de underliggende virksomhetene, men berører ikke resultatoppnåelsen til disse virksomhetene. Stillingen fungerer som kvalitetssikrer, kontrollør og rådgiver i forhold til kravene i økonomireglementet. Vi vil i dette notatet omtale en slik stilling som kontrolldirektør.

Resultatansvar og oppfølgingsansvar er klart plassert i linjeorganisasjonen. Kontrolldirektøren har ingen beslutningsmyndighet, men fungerer som rådgiver for departementsråden gjennom å utføre tilleggskontroll av linjeorganisasjonen.

Kontrolldirektøren rapporterer direkte til departementsråden. Departementsråden vil deretter sørge for at eventuelle endringer i organisasjonen blir foretatt. På denne måten blir oppfølgingsansvaret lagt til linjeorganisasjonen.

### **3.2.2 Kvalitetsstyrkingsenhet**

Erfaringene med egne stillinger for å styrke kontroll og resultatoppfølging i departementene viser at flere departementer benytter slike stillinger i en videre styringsmessig sammenheng enn det som følger av økonomireglementets krav til kontroll. Også erfaringene fra Danmark viser at slike stillinger kan bidra til å ivareta ledelsens informasjons- og oppfølgingsbehov på flere områder. I den videre framstilling vil vi benytte betegnelsen kvalitetsrådgiver for slike stillinger.

Resultatansvar og oppfølgingsansvar er klart plassert i linjeorganisasjonen, og kvalitetsrådgiveren får en rolle som "systemrevisor" for å sikre koordinering og kvalitetssikring av avdelingenes etatsstyringsansvar og praksis for tilskuddsforvaltning.

## **3.3 Nærmere om utformingen av en tilleggsfunksjon**

### **3.3.1 Mål for enheten**

Det er viktig å avklare og kommunisere hva som er *hensikten* med å opprette en egen kontroll-/kvalitetsstyrkingsenhet. Det må gjøres bevisste valg med hensyn til enhetens mål slik at enhetens oppgaver er forankret i departementets strategi.

---

Det er viktig å slå fast at stillingen er *etsupplement* og ikke en erstatning for linjeorganisasjonens ansvar for kontroll og oppfølging. Deretter kan man vurdere hvorvidt man ønsker en stilling som ivaretar ledelsens behov for tilleggskontroll i henhold til økonomireglementet, eller om man ser det som hensiktsmessig å opprette en stilling som også har en rolle i forhold til å bedre beslutningsgrunnlaget for ledelsen gjennom bearbeiding av annen sentral styringsinformasjon.

En tredje mulighet (i store og komplekse departementer) er å opprette både en stilling som kontrolldirektør og en stilling som kvalitetsrådgiver. På den måten vil man sikre at en person har ansvaret for å styrke ledelsens kontroll i forhold til økonomireglementet, mens en annen person i tillegg kan styrke ledelsens behov for relevant styringsinformasjon på andre områder. På denne måten sikrer man et faglig miljø innen enheten og større fleksibilitet med hensyn til arbeidsoppgavene.

### **3.3.2 Roller, oppgaver og ansvar**

#### **Kontroll og rådgivning**

En vesentlig del av både kontrolldirektørens og kvalitetsrådgiverens oppgaver vil dreie seg om kontroll. Kontrollen kan dreie seg om:

1. Kontroll av enkeltdisposisjoner, systemer eller resultater.
2. Kontrollen kan være forutgående, etterfølgende eller samtidig.
3. Kontrollen kan være direkte eller indirekte.
4. Kontrollen kan omhandle hvorvidt disposisjoner er finansielt i orden og om gjeldende regler er overholdt, eller den kan vurdere hensiktsmessigheten av disposisjonene (handles det fornuftig i lys av målsetninger). (*Intern kontroll og resultatoppfølging, Økonomistyrelsen 1996*).

Kontrollen vil variere med hvilke problemområder og konkrete oppgaver som det enkelte departement vektlegger. I praksis viser det seg at hovedfokus for slike stillinger i departementene er på systemkontroll eller resultatkontroll.

I arbeidet med kontrolloppgaver kommer man inn på det ofte noe uklare skillet mellom kontroll og rådgivning. Vanlige kontrolloppgaver foretas normalt i linjen, og budsjett- og regnskapskontroll foretas i administrasjonsavdelingen. Tilleggsfunksjonens kontrolloppgaver vil derfor være noe kvalitativt annet enn den løpende kontroll som finner sted i linjen. I tillegg til å foreta kontroll vil rådgivning og anbefalinger være en naturlig del av kontroll-/kvalitetsstyrkingsenhetens analysearbeid. (Oppgaven starter som en kontrolloppgave, en gjennomgang eller evaluering, som munner ut i råd og anbefalinger overfor ledelsen eller fagavdelingene)

Rollen som rådgiver blir vektlagt sterkere enn rollen som kontrollør blant de departementene som pr. i dag har egne tilleggsfunksjoner. Rollen som rådgiver blir også tydelig ettersom ingen av stillingsinnehaverne har beslutningsmyndighet eller linjeansvar.

---

Hvem skal kontroll-/kvalitetsstyrkingsenheten være rådgiver for? Man kan tenke seg at vedkommende kan være rådgiver overfor departementsråden, lederne av departementets avdelinger eller begge deler. Uansett; det vil være viktig å skille mellom tilleggsfunksjonens rådgiverrolle og linjeorganisasjonens gjennomføringsrolle. Kontrolldirektøren eller kvalitetsrådgiveren gir råd, men det er linjen som fatter beslutninger og har resultat- og oppfølgingsansvaret.

Kommunisering av forventninger er viktig i denne forbindelse. Hele organisasjonen bør vite hvilke oppgaver og roller som ligger til kontroll-/kvalitetsstyrkingsenheten, slik at forventningene kan avstemmes til realitetene. Når man velger å opprette en slik tilleggsfunksjon i et departement, bør lederkollegiet ha en klar oppfatning av hva som er deres roller og hva som ligger til kontrolldirektøren eller kvalitetsrådgiveren. Dette er spesielt viktig for departementsråden og for ledelsen i administrasjonsavdelingen.

## **Oppgaver**

Hvilke konkrete arbeidsoppgaver kan en kontrolldirektør eller kvalitetsrådgiver ha?

Departementene har et definert ansvar i forhold til resultatene av egen virksomhet, tilskuddsforvaltning og etatsstyring. Kontroll-/kvalitetsstyrkingsenheten skal være et redskap for styring, med oppgaver forankret i organisasjonens strategi. En slik enhets oppgaver må tilpasses departementets særtrekk og departementets definerte problemområder. På hvilke områder er det behov for styrket innsats? Hvilken informasjon trenger ledelsen i sin styring? Tilleggsfunksjonens oppgaver må også tilpasses departementets øvrige systemer for kontroll og resultatoppfølging ettersom vedkommende ikke skal erstatte linjeorganisasjonen, men være et nyttig supplement til denne.

Oppgavene må defineres ut fra departementets problemområder, men noen oppgaver skiller seg likevel ut som typiske kontroll-/kvalitetsstyrkingsoppgaver. Dette er oppgaver knyttet til departementets økonomiforvaltning. I forhold til nytt økonomireglement vil en slik tilleggsfunksjon kunne vurdere departementets praksis i henhold til reglementet og foreslå endringer.

Kontroll-/kvalitetsstyrkingsenheten kan foreta analyser på utvalgte områder, f.eks. en vurdering av departementets etatsstyringspraksis eller en vurdering av rutinene for tilskuddsforvaltning.

Som vi har sett i kap. 2 kan kontrolldirektøren eller kvalitetsrådgiveren også ha en kvalitetssikringsfunksjon i forhold til departementets svar til Riksrevisjonen.

Utvelgelsen av oppgavene er særdeles viktig. Utvelgelse av oppgaver bør gjøres i nært samarbeid mellom kontroll-/kvalitetsstyrkingsenheten og departementets ledelse, og etter innspill fra fagavdelingene. Uansett organisering av funksjonen bør arbeidsplanen eller virksomhetsplanen for stillingen godkjennes av departementsråden eller ekspedisjonssjefsmøtet. Dette er vesentlig for å sikre forankring og legitimitet for det arbeidet som skal gjøres.



---

### **3.3.3 Organisering**

Som vi har vist i kap. 2, har departementene valgt ulike organiseringer av kontroll- og kvalitetsstyringsenheten. Organisatorisk plassering er et viktig spørsmål ved opprettelse av egne stillinger knyttet til kontroll- og kvalitetsstyrking. Plasseringen bør ses i sammenheng med enhetens oppgaver og roller. Samtidig vil organisasjons-tilknytning ha betydning for enhetens tilgang på informasjon og potensialet for gjennomslag i organisasjonen.

Uansett organisatorisk plassering vil klarhet i rapporteringsrutiner og ansvarsfordeling være av betydning.

En stilling som kontrolldirektør bør rapportere til departementsråden. Stillingens funksjonsområde er departementet selv, og arbeidsoppgavene er knyttet til ledelsens kontrollansvar i henhold til kravene i økonomireglementet. Det legges stor vekt på at stillingen skal være objektiv og nøytral i forhold til alle departementets avdelinger.

En stilling som kvalitetsrådgiver kan rapportere enten til departementsråd eller til ekspedisjonssjefen i administrasjonsavdelingen. Legges det mer vekt på at kvalitetsrådgiverens arbeid skal koordineres med administrasjonsavdelingens øvrige arbeid, kan det være hensiktsmessig å knytte stillingen til administrasjonsavdelingen. Ved en slik organisering vil kvalitetsrådgiveren som hovedregel rapportere til egen ekspedisjonssjef, og til departementsråden i saker som gjelder administrasjonsavdelingen. Stillingens innflytelse vil være avhengig av administrasjonsavdelingens posisjon og gjennomslagskraft i departementet.

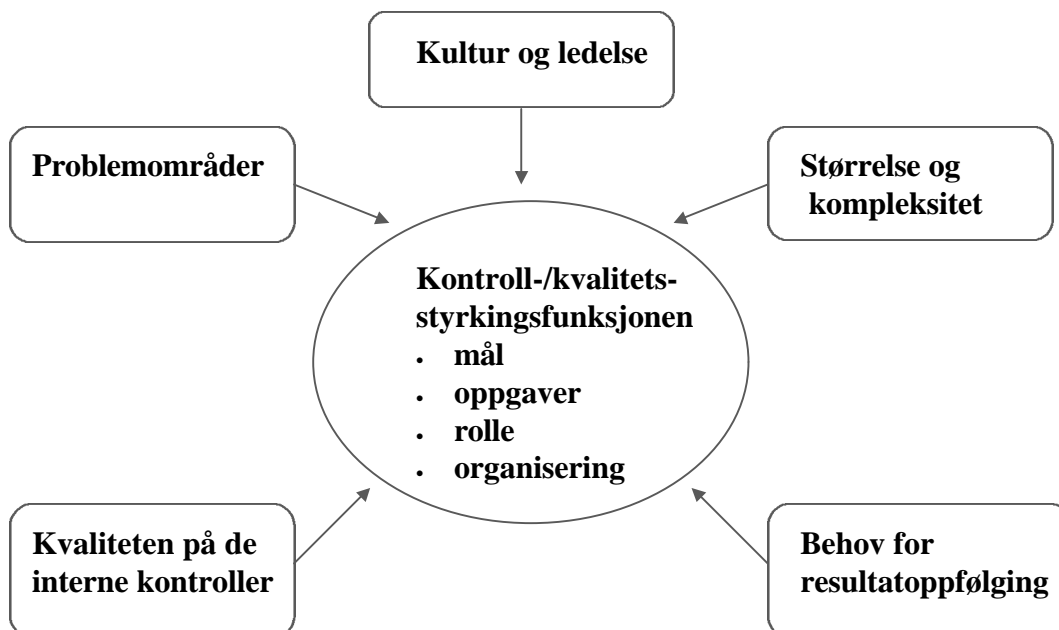
## **3.4 Faktorer som påvirker valg og utforming av tilleggsfunksjon for oppfølging og kontroll**

Ansvar for oppfølging og kontroll ligger i linjeorganisasjonen. Enhver opprettelse av supplementsfunksjoner bør derfor være gjenstand for nøye vurderinger i det enkelte departement. Etter vår mening gjelder dette både om man ønsker å opprette en stilling som "kontrolldirektør", og også om man ønsker en stilling som har et videre funksjonsområde enn det som gjelder oppfølging og kontroll i henhold til kravene i økonomireglementet.

Vi vil i det følgende peke på noen faktorer som har betydning for beslutningen om opprettelse av et supplement til linjeorganisasjonen. Problemstillingene vil bli drøftet både i forhold til opprettelse av det vi kaller kontrolldirektørstilling og stillingen som vi kaller kvalitetsrådgiver.

I vurderingen av hvorvidt det er behov for et supplement til linjeorganisasjonens arbeid med kontroll og oppfølging, er det hensiktsmessig å se på en del trekk og kjennetegn ved departementet.

Figur 3.1 Faktorer som påvirker valg og utforming av kontroll-/kvalitetsstyringsfunksjonen (fritt etter notat fra Økonomistyrelsen 1996)



### 3.4.1 Kvaliteten på den interne kontroll og behov for resultatoppfølging

Intern kontroll og resultatoppfølging er en naturlig del av linjeorganisasjonens ansvar. I et departement vil resultatoppfølgingsansvaret ligge i fagavdelingene, mens administrasjonsavdelingen gjerne har et særskilt ansvar for interne kontrollrutiner.

Kvaliteten og omfanget av den interne kontroll som allerede eksisterer, vil være avgjørende for behovet for en ytterligere styrking av området. Er de interne kontrollrutiner tilfredsstillende sett i forhold til korrekt saksbehandling, riktig beslutningsgrunnlag, avdekke feil osv. ?

Behovet for resultatoppfølging (i henhold til økonomireglement) må vurderes og ses i forhold til den resultatoppfølging som finner sted i linjeorganisasjonen. Delegering av oppgaver og ansvar til underliggende virksomhet skaper behov for å definere hvordan departementets resultatoppfølging skal skje. Kvalitetsrådgiveren og kontrolldirektøren kan bidra ved å vurdere nye og eksisterende systemer for resultatoppfølging, og på en slik måte være et supplement til den resultatkontroll og oppfølging som er linjens ansvar.

### 3.4.2 Departementets størrelse og kompleksitet

Departementets eller departementsområdets størrelse og kompleksitet er faktorer som bør tas i betraktning i en vurdering av behovet for å opprette egne kontrolldirektør

---

eller kvalitetsrådgiverstillinger og i vurderingen av hvilke oppgaver en slik funksjon bør ha.

Departementet kan være stort i økonomisk og samfunnsmessig betydning, det kan være preget av større eller mindre grad av politisk oppmerksomhet og det kan videre fremstå som mer eller mindre komplekst.

Departementene har ulik størrelse, og noen departementer har få og likeartede underliggende virksomheter, mens andre har mange og svært ulike etater. Andre igjen har utfordringer knyttet til styring av én stor, sammensatt og desentralisert etat.

Størrelse, kompleksitet og politisk oppmerksomhet vil ha betydning i forhold til behovet for en egen kontroll-/kvalitetsstyrkingsenhet og i forhold til denne enhetens oppgaver. Et opplevd behov i forhold til én av faktorene kan være tilstrekkelig grunn til å opprette en egen kontroll-/kvalitetsstyrkingsenhet. Eksempelvis kan et lite departement med stor politisk oppmerksomhet på et område finne det hensiktsmessig å opprette en stilling som kontrolldirektør eller kvalitetsrådgiver. Behovet må altså vurderes konkret for det enkelte departement, og bør antagelig også revurderes etter en viss tid.

### **3.4.3 Mulige problemområder**

Erfaringene med kontroll-/kvalitetsstyrkingsenheter i departementene viser at deres arbeidsoppgaver er preget av hvilke problemområder som defineres i det enkelte departement. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet forvalter mange og kompliserte tilskuddsordninger og dette har naturligvis vært et vesentlig arbeidsfelt for revisjonsdirektøren. I Forsvarsdepartementet er etatsstyringen av Forsvaret en tung og viktig oppgave, og det har vært medvirkende til valg av arbeidsoppgaver og organisering for seksjonen for resultatkontroll og -analyse. I Finansdepartementet har kvalitetssikring av store dataprojekter i underliggende etater vært en viktig oppgave på bakgrunn av erfaringene med offentlige IT-prosjekter.

Det er viktig at de oppgavene kontrolldirektøren eller kvalitetsrådgiveren skal ha knytter seg til departementets kjernevirksomhet, og at det foretas en konkret vurdering i det enkelte departement om hvilke problemområder man ser behov for å arbeide med.

### **3.4.4 Kultur og ledelse**

Selv om man har vurdert det som *faglig* hensiktsmessig å opprette et supplement til linjeorganisasjonen når det gjelder kontroll og oppfølging, vil det også være nødvendig å vurdere organisasjonens modenhet. Med modenhet mener vi her om organisasjonen har en kultur og en ledelse som vil se en tilleggsfunksjon som en berikelse og nyttig korleksjon. Det må finnes en aksept blant linjelederne for at kontroll-/kvalitetsstyrkingsfunksjonen "kikker dem i kortene". Motsatt vil en slik

---

stilling kunne oppfattes som en trussel mot avdelingssjefenes integritet og vil få begrensede muligheter til å lykkes.

Rollen som kontrolldirektør eller kvalitetsrådgiver er som tidligere nevnt konfliktfylt, og det vil være avgjørende forstillingens innflytelse at den øvrige organisasjon har tillit til funksjonen. Dette fordrer rollebevissthet både hos stillingsinnehaver(e), ekspedisjonssjefer og departementsråd.

Det er i denne sammenheng også viktig å kommunisere forventninger omkring tilleggsfunksjonen. Dersom alle parter i organisasjonen er kjent med hvilke oppgaver og hvilket ansvar kontrolldirektøren og/eller kvalitetsrådgiveren har, og hvilke han ikke har, så vil dette danne et godt grunnlag for å få en velfungerende enhet.

### **3.5 Forutsetninger for en vellykket tilleggsfunksjon**

Som vi har vist er det flere faktorer som bør tillegges vekt når det gjelder valg og utforming av det vi kaller tilleggsfunksjoner. Behovene i det enkelte departement vil være avgjørende for valg om opprettelse av egne kontroll-/kvalitetsstyringsenheter. Likeledes vil innholdet i en slik stilling variere ut fra kvaliteten på den interne kontroll, departementets problemområder og kultur og ledertradisjoner i departementet.

Vi har i dette kapitlet angitt noen muligheter for valg og utforming av egne stillinger som et supplement til linjens oppgaver med oppfølging og kontroll. I likhet med kravene i økonomireglementet til oppfølging og kontroll, bør også en slik tilleggsfunksjon tilpasses virksomhetens egenart. Det er ikke så mye et spørsmål om hva en slik tilleggsfunksjon *er*, men hva man *gjør* den til. Vi tror likevel det er noen grunnleggende forutsetninger som må være til stede for at en stilling som kontrolldirektør/kvalitetsrådgiver skal være vellykket.

På bakgrunn av de erfaringer som så langt er gjort med egne kontroll-/kvalitetsstyringsenheter i departementene og de mulighetene som ligger i å ha et supplement til linjen, vil vi oppsummere det vi mener er de viktigste forutsetningene for en vellykket tilleggsfunksjon.

- Opprettelsen av, og innholdet i, en egen tilleggsfunksjon må være et resultat av et bevisst valg
- Enheten/stillingen må ha støtte fra departementsråden
- Enheten/stillingen må forankres i departementets strategi
- Departementsrådets, ekspedisjonssjefenes og kontrolldirektørens/kvalitetsrådgiverens rolle må være avklart
- Forventninger må kommuniseres
- Det må utarbeides egne arbeidsplaner for enheten/stillingen som godkjennes av departementsråden
- Enheten/stillingen må ha tillit i organisasjonen
- Stillingsinnehaveren/lederen for enheten må ha faglig tyngde og sosial kompetanse - det handler om påvirkning gjennom autoritet