

Har internkontroll innen vassdragsforvaltning den tilsiktede effekten?

Av Jan Henning L'Abée-Lund, Geir Sverre Braut og John E. Brittain

Jan Henning L'Abée-Lund er dr.philos. i biologi og pensjonert spesialrådgiver. Han jobbet i Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) i perioden 1993-2021 hvorav de siste 15 årene med tilsyn av vassdragsanlegg. I perioden 1997-2002 var han professor ved Universitet i Oslo. Geir Sverre Braut er cand. med. med spesialisering i samfunnsmedisin. Han er seniorrådgiver ved Forskningsavdelingen, Stavanger universitetssjukehus og professor ved Høgskulen på Vestlandet. I perioden 2001-2013 var han assisterende direktør i Statens helsetilsyn. John E. Brittain er dr.philos. i biologi og har jobbet i Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) i ulike roller siden 1989 og er nå også forsker emeritus ved Universitetet i Oslo. I perioden 1994-2014 var han professor i akvatisk biologi ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU).

Summary

Does the Internal Control Routines in freshwater management provide the intended effect? Audit is employed by The Norwegian Water and Energy Directorate to control hydropower and aquaculture companies. During 2012-2020 audits of 20 companies were carried out more than once (2-12 times), making a study of the effects of the audits feasible. This is the first documentation of such effects within this sector. Several major serious conditions are detected. Repeated deviations connected to the Internal Control Routines § 5-8, "Prepare and carry out routines to uncover, correct and prevent discrepancy", were documented in several companies. Even when the company was represented by the same people at consecutive audits, the effect of previous audits was negligible. Our results show that an audit has only marginal effect on other facilities of the company than the one that was controlled. We suggest that experience from other sectors, such

as health, could make a significant contribution in increasing the audit effects in the freshwater management sector.

Sammendrag

Revisjoner er vanlig metode NVE benytter for å kontrollere virksomheter med vassdragsanlegg som har konsesjon etter vassdragslovgivningen. I perioden 2012-2020 har NVE revidert 20 virksomheter 2-12 ganger. Det gjør det mulig å studere effekten av revisjon. Denne undersøkelsen dokumenterer for første gang effekten av revisjoner av slike virksomheter. Vi er ikke kjent med tilsvarende undersøkelser fra andre land. Gjennomgangen avdekker alvorlige forhold. For flere virksomheter er det dokumentert gjentatte avvik til krav i internforskriften IK-vassdrag om å utarbeide og gjennomføre rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge avvik. Deltagelse av de samme personene fra revidert enhet har begrenset effekt

på å redusere gjentakende avvik ved fremtidige revisjoner. Våre resultater viser at en revisjon har marginal effekt ut over det konkrete anlegget som er revidert. Vi mener det er hensiktsmessig å skjele til erfaring fra andre tilsynsområder f.eks. helse for å bedre effekten av revisjoner av virksomheter med vassdragsanlegg.

Innledning

Vannkraft i Norge har sin historie tilbake til slutten av 1800-tallet (Thue 2006), mens akvakultur med laksefisk (laks, ørret og røye) som kommersiell næring hadde sin start på 1960-tallet (www.sn.no/fiskeoppdrett). En sentral fellesnevner for begge disse næringene er at de er avhengig av ferskvann i sin produksjon. Utbyggingen av vannkraften har blant annet ført til at ca. 60 % av den potensiale vannkraften i Norge er utbygd og snaut 1800 vannkraftverk påvirker drøyt en tredjedel av norske vassdrag. Innen akvakultur er det produksjonen av smolt som er helt avhengig av ferskvann. Det finnes ingen tilsvarende offentlig oversikt over smoltanlegg i norske vassdrag, selv om Fiskeridirektoratet oppgir ca. 220 konsesjoner til smoltproduksjon som ligger til grunn for at akvakulturnæringen som produserte om lag 1,6 mill. tonn laks, regnbueørret og vanlig ørret i 2021 (www.fiskeridirektoratet.no).

Majoriteten av vannkraft- og smoltproduksjonsanleggene har en konsesjon etter vassdragslovgivningen. Disse konsesjonene gir konkrete tillatelser og de fleste har et sett av vilkår som konsesjonæren skal forholde seg til. Vilkårene er satt for å avbøte skadene på allmenne interesser hvorav vassdragsmiljøet har vært en viktig premissleverandør.

På slutten av forrige årtusen førte samfunnsutviklingen til økende grad av markedsbaserte og desentraliserte styringsmodeller. Denne kombinasjonen var utfordrende for statlige kontrollfunksjoner, men ga samtidig muligheter. Det kom derfor en stortingsmelding i 2003 om statlig tilsyn (Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2003). Her ble behovet for et sterkt og aktivt tilsyn på vegne av fellesskapet poengtert. Intensjonen var blant annet å sikre

enkeltindivider mot maktovergrep, og å sørge for at virksomheter og produkter holdt den kvaliteten de lovet. Stortingsmeldingen pekte også på at offentlig sektor var under press for å styrke sin legitimitet i befolkningen. De offentlige tilsynsorganene er viktige i å underbygge legitimiteten. De skal ivareta tredjeparts interesser som kan være befolkningen selv, men også miljø og naturen vi til daglig ferdes i.

Et svært viktig ledd i det statlige tilsynet var innføringen av internkontroll. Lovbestemt internkontroll ble først innført som grunnlag for virksomhetenes sikkerhetsstyring og statlig tilsyn i petroleumsnæringen på 1980-tallet. I de tjue årene som fulgte, ble tilsvarende lovgiving innført som grunnlag for reguleringen av sikkerhet og kvalitet innenfor de fleste samfunnsområder. Med dette verktøyet var det opp til virksomhetene selv å dokumentere at de drev innenfor de tillatelsene som var gitt.

I 2003 ble forskrift om internkontroll etter vassdragslovgivningen iverksatt. Den hadde svært mye til felles med den første sektorovergripende forskriften om helse, miljø og sikkerhet som la til grunn at internkontroll skulle være innført innen 1997 på de områdene som denne omfattet. Kontroll av virksomheter etter «vassdragsforskriften» viste at justeringer nødvendig, og den ble 1.1.2012 erstattet med en revidert forskrift (IK-vassdrag). Den sentrale paragrafen om hva den ansvarlige skal foreta seg er § 5, og den sier:

Den ansvarlige skal utarbeide og gjennomføre rutiner og prosedyrer som sikrer at krav fastsatt i eller i medhold av vassdragslovgivningen knyttet til miljø og sikkerhet er oppfylt. Internkontroll innebærer at den ansvarlige skal:

1. sørge for at relevante lover, forskrifter og vedtak som gjelder egne anlegg og tiltak er tilgjengelig og ha kunnskap om de plikter som følger av disse,
2. ha oversikt over anlegg og tiltak som omfattes av § 3, herunder kart, tegninger og annen nødvendig dokumentasjon,
3. sørge for at personellet har de kunnskaper og ferdigheter som er nødvendige for å sikre at anlegg og tiltak som omfattes av § 3 og

driften av slike, oppfyller krav fastsatt i eller i medhold av vassdragslovgivningen, herunder ha en plan for hvordan faglig kompetanse skal etableres, opprettholdes og utvikles,

4. *beskrive organisasjonen, herunder hvordan det kvalifiserte personell er organisert med ansvar, oppgaver og myndighet,*
5. *foreta og protokollere de målinger og registreringer som er nødvendige eller pålagt for å sikre at anlegg og tiltak drives i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av vassdragslovgivningen,*
6. *kartlegge farer og problemer med hensyn til miljø og sikkerhet og på denne bakgrunnen vurdere risiko, samt utarbeide tilhørende planer og gjennomføre tiltak for å redusere risikoforholdene,*
7. *konkretisere hvordan vilkår og betingelser satt i konsesjoner, godkjenninger og lignende skal oppfylles,*
8. *utarbeide og gjennomføre rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge avvik,*
9. *foreta systematisk gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt, f.eks. gjennom interne revisjoner.*

Etterlevelsen av krav fastsatt i lov eller forskrift, eller i tillatelser som konsesjoner og enkeltvedtak, følges opp med bruk av ulike kontrollmetoder og er beskrevet av L'Abée-Lund (2021). Her fremgår det at stedlige inspeksjoner har størst omfang, og at revisjoner benyttes når intensjonen er å kontrollere nærmere hvordan virksomhetene etterlever sine forpliktelser basert på skriftlig dokumentasjon. Forskning om effektene av et internkontrollbasert tilsyn innenfor andre sektorer, tyder på at det er mange forutsetninger som må være til stede dersom et slikt tilsyn skal ha den ønskede virkningen (Hovlid et al. 2020).

Intensjonen med denne artikkelen er å belyse effekten av de 20 virksomhetene som ble revidert mer enn en gang (2-12 ganger) i perioden 2012-2020 og som har konsesjonspliktige vassdragsanlegg. Vårt hovedspørsmål er om innføringen av interkontroll for vassdragsanlegg har bidratt til etterlevelse av konsesjonskrav.

Materiale og metoder

En revisjon er en uavhengig, systematisk og dokumentert gjennomgang av dokumenter og virksomhetens internkontrollsystem. Revisjonen fulgte retningslinjene for revisjoner gitt i EN ISO 19011:2011, EN ISO 19011:2018). Denne tilnærmingen er praktisert av de fleste norske myndigheter. Ved å benytte det betydelige antall revisjoner som NVE har gjennomført, kan dette betraktes som et generelt studium av mulige effekter av revisjoner som kontrollmetode (Yin 2014). Når skriftlig dokumentasjon som revisjonen baserer seg på benyttes, er påliteligheten av observasjonene som blir gjort vurdert å være høy (Yin 2014).

Materialet i denne artikkelen tar utgangspunkt i alle revisjonene miljøtilsynet i NVE gjennomført i perioden 2012-2020. I alt ble det gjennomført 153 revisjoner av 91 vannkraftvirksomheter og 22 akvakulturvirksomheter. Av disse virksomhetene ble 20 revidert 2-12 ganger, og det er disse som danner grunnlaget i denne artikkelen.

Virksomhetene var som regel aksjeselskap og kunne være konsesjonær for ett eller flere anlegg. Revisjonsteamet bestod av oftest av to eller tre personer, men aldri kun av en person. I alt deltok 15 personer i revisjonene. Revisjonsrapportene er tilgjengelig på www.nve.no. Revisjonene er gjennomført enten i en tidlig fase etter oppstart av anlegget eller etter mange års drift. En revisjon er derfor ikke en konsekvens av tidligere revisjon. Utvelgelsen av virksomheter er heller ikke basert på et etablert risikobilde. Snarere en antagelse om at en tilstedeværende tilsynsmyndighet er viktig for å stimulere virksomhetene til å etterleve kravene som er stilt.

Dette materialet er også benyttet som grunnlag for en engelskspråklig artikkel som drøfter funnene i lys av internasjonal reguleringsteori (L'Abée-Lund et al. 2022). I denne artikkelen ser vi på funnene med grunnlag i norsk regelverk og praksis innenfor tilsyn med vannressursforvaltningen.

Det er stor variasjon i størrelsen på virksomhetene og hvordan anleggene blir driftet. Basert på antall anlegg de er ansvarlig for, kan de

grupperes i små (ett anlegg; n=5), mellomstore (4-41 anlegg; n=11) og store (72-101 anlegg; n=3). Drifningen av anleggene varierer også fra å være basert på solid fagkompetanse (mellomstore og store virksomheter), eller egenutviklet kompetanse supplert med innleiet fagkompetanse ved behov (små og mellomstore virksomheter).

Gjennomgangen av dokumenter under revisjonen var knyttet til etterlevelsen av internkontrollsystemet, konsesjonsvilkår og pålegg. I de tilfellene det kunne dokumenteres at krav ikke ble etterlevd, ble det konstatert et avvik. Slike tilfeller førte til varsel om vedtak om retting, og eventuelt vedtak om retting om retting ikke var utført innen fastsatt tidsfrist.

Det er viktig å påpeke at alvorligheten og omfanget av et avvik varierer betydelig. Eksempelvis viser avvik på IK-vassdrag § 4 at virksomheten ikke har et internkontrollsystem, mens avvik på IK-vassdrag § 5-2 har mindre omfang. Når det foreligger svært mange avvik på punktene under § 5, kan det være et definisjonsspørsmål om det isteden for foreligger kun ett avvik, nemlig på § 4. Vi har ikke tatt hensyn til dette i denne studien der vi forholder oss nøkternt til

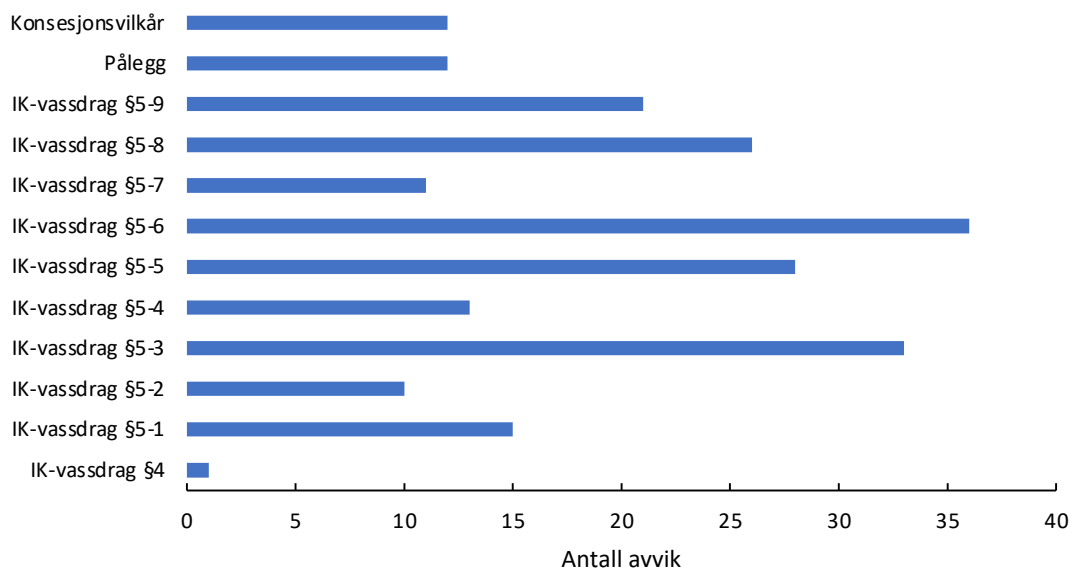
revisjonsrapportene og de avvikene som ble dokumentert under revisjonen.

Materialet som ligger til grunn for denne undersøkelsen er offentlig tilgjengelige dokumenter. Det har derfor ikke vært nødvendig å innhente spesielle tillatelser for å benytte materialet for nærmere analyser. Likevel har vi i samsvar med vanlig praksis i samfunnsfaglig forskning valgt å skjule identiteten til de ulike virksomhetene ved presentasjonen av resultatene.

Resultater

Det ble i alt dokumentert 218 avvik knyttet til IK-vassdrag (194), pålegg (12) og konsesjonsvilkår (12) under 76 revisjoner av 20 virksomheter (Figur 1). For en virksomhet ble det konstatert at internkontrollsystem ikke var etablert for et anlegg. Det høyeste antall avvik på kravene under § 5 i en revisjon var sju, og dette ble konstatert hos tre virksomheter.

Bruddene på IK-vassdrag §§ 5-3, 5-5, 5-6, 5-8 og 5-9 utgjorde hver for seg over 10 % av alle bruddene på IK-vassdrag-forskriften (Figur 1). Bruddene på § 5-8 som setter krav om å utarbeide og gjennomføre rutiner for å avdekke, rette



Figur 1. Oversikt over dokumentert brudd på krav i konsesjon, pålegg eller IK-vassdrag-forskrift under revisjonen av 20 virksomheter som ble revidert flere ganger i perioden 2012-2020.

Tabell 1. Oversikt over dokumenterte brudd på krav i IK-vassdrag forskrift under revisjon av 20 virksomheter med konsesjon etter vassdragslovgivningen som ble revidert flere ganger i perioden 2012-2020. Type virksomhet: V-Vannkraft, A-Akvakultur.

Virksomhet	Type	Revisjoner	§ 4	§ 5-1	§ 5-2	§ 5-3	§ 5-4	§ 5-5	§ 5-6	§ 5-7	§ 5-8	§ 5-9
A	V	12		1		3			5	1	1	3
B	V	10		2	2	5	1	5	5	2	4	3
C	V	7		3	1	3		1	6	1	5	2
D	V	5	1	2	2	3	2	3	4	2	2	3
E	V	4				2		1	1	2	3	2
F	V	3		1		2		1	3		1	1
G	V	4				2			2			
H	V	2										
I	V	2				2	1	2	1	1	2	
J	V	2		1	1			1	1		1	
K	V	2										
L	V	2				2		2	1		2	1
M	V	2				2		1				2
N	V	2			1				1			
O	V	2					1	1	2			1
P	V	2		1	1	2	2	1	1		1	
Q	V	2		1	1	1	1	2		1	1	1
R	A	6		2	1	3	3	3	1		1	2
S	A	3		1			1	2	1	1	1	
T	A	2				1	1	2	1		1	

opp og forebygge avvik utgjorde 13,4 % av alle avvikene på IK-vassdrag. For seks virksomheter ble det avdekket brudd på dette kravet flere ganger, og for én virksomhet i fem av sju revisjoner (Tabell 1). For virksomheter som ble revidert flere enn to ganger, er det et gjennomgående fenomen med avvik på samme paragraf flere ganger. Dette vises eksempelvis for virksomheten A, B, C og D med svært mange avvik på § 5-6. Det bør også nevnes at to virksomheter (H og K) (10 % av alle virksomhetene) ikke fikk påvist avvik de to gangen de ble revidert.

For å illustrere hvordan gjentagende avvik kan fremkomme under revisjoner, har vi trukket frem fire virksomheter som er revidert flere ganger. Spesielt har vi trukket frem avvik knyttet til vannressursen da avvik her har direkte økonomisk betydning både for virksomhetens inntjening, men også for det akvatiske miljøet.

Avvikene er knyttet til IK-vassdrag, pålegg eller konsesjon. Tekstene er hentet fra revisjonsrapportene.

Virksomhet R (mellomstor virksomhet) stilte med flere personer på revisjonene, og noen av personene deltok på to av revisjonene.

Revisjon 1

IK-vassdrag §§ 5-1, 5-2, 5-3, 5-4, 5-6, 5-9

IK-vassdrag § 5-5: Kunne ikke legge frem rutine for tilsyn av konsesjonsvilkår.

Det nylige bruddet på vilkår om minstevannføring er en indikasjon på at tilsyns-rutiner er mangelfulle. Det mangler rutine for kalibrering av måleutstyr.

Revisjon 2

IK-vassdrag §§ 5-3, 5-4

Revisjons 3

IK-vassdrag §§ 5-1, 5-3, 5-4

IK-vassdrag § 5-5: Virksomheten har ikke etablert utstyr for måling av totalt vannuttak til anlegget. Minstevannføringen var ikke kontrollert på lenge. Egen prosedyre for manuell kontroll ble ikke fulgt.

Revisjon 4

IK-vassdrag §§ 5-8, 5-9

IK-vassdrag § 5-5: Virksomheten kunne ikke legge frem en skriftlig rutine for hvordan registrering av data skal skje og hva som er sikker lagring av disse.

Revisjon 5

IK-vassdrag §§ 5-7, 5-8

Konsesjon: System for automatisk logging av minstevannføring er etablert, men fungerer ikke. Loggedata kunne ikke legges frem.

Konsesjon: Det mangler målestav/display, vannstandsmerke ved magasin som viser HRV og LRV og fastmerke. Det mangler målestav ved elva.

Revisjon 6

Konsesjon: Det kunne ikke legges frem måledata for vannuttak for perioden før ombygging av anlegget startet i oktober 2019, eller dokumentasjon som oppfyller krav etter IK-vassdrag lenger tilbake enn 5 år.

Virksomhet T (liten virksomhet) stilte med samme daglig leder og teknisk leder ved begge revisjonene som var på samme anlegg.

Revisjon 1

IK-vassdrag §§ 5-3, 5-4, 5-6, 5-8

IK-vassdrag § 5-5: Virksomheten mangler skriftlig prosedyre for registrering/måling av vannforbruk.

Revisjon 2

IK-vassdrag § 5-5: Virksomheten har ikke tilfredsstillende måling og registrering av det totale vannuttaket til settefiskanlegget.

Virksomhet S (mellomstor virksomhet) stilte med samme koordinator på de to første revisjonene.

Revisjon 1

Ingen avvik

Revisjon 2

IK-vassdrag §§ 5-1, 5-4, 5-8

IK-vassdrag § 5-5: Virksomheten har ikke fått på plass system for logging av minstevannføring i samsvar med gitt frist. Herunder mangler og skilt som viser pålagt minstevannføring.

Revisjon 3

IK-vassdrag §§ 5-6, 5-7

IK-vassdrag § 5-5: Virksomheten kunne ikke legge frem data eller manuelle avlesninger som dokumenterer at kravet til minstevannføring og registrering av magasin vannstand er overholdt siste år.

Virksomhet B (stor virksomhet) stilte stort sett med ulike representanter under revisjoner.

Revisjon 1

IK-vassdrag §§ 5-1, 5-2, 5-3, 5-8, 5,9

Revisjon 2

IK-vassdrag §§ 5-8, 5-9

IK-vassdrag § 5-5: Det blir ikke gjennomført automatisk logging av minstevannføring. Det foreligger heller ingen manuell logg.

Revisjon 3

IK-vassdrag §§ 5-3, 5-4, 5-6

Revisjon 4

IK-vassdrag §§ 5-3, 5-8

Revisjon 5

IK-vassdrag §§ 5-1, 5-3

Konsesjon: ikke godkjent anlegg for slipp av minstevannføring. Det er ingen mulighet for å kontrollere i sanntid at det slippes pålagte minstevannføring.

Revisjon 6

IK-vassdrag §§ 5-6, 5-9

IK-vassdrag § 5-5: Den manuelle loggen for kontroll av minstevannføring er ikke ført. Pålegg om dokumentasjon av minstevannføring: Det er ikke mulig å sjekke i nåtid at det slippes minstevannføring i henhold til kravet.

Revisjon 7

IK-vassdrag § 5-6

IK-vassdrag § 5-5: Det manglet skriftlig prosedyre for drifning av omløpsventil
Konsesjon: Det var ikke mulig å kontrollere i nåtid at det slippes minstevannføring i henhold til kravene.

Revisjon 8

IK-vassdrag § 5-2

IK-vassdrag § 5-5: Selskapet kunne ikke dokumentere hvor mye minstevannføring som ble sluppet. Det var ikke foretatt kontrollmålinger.

Konsesjon: Arrangement for slipp av minstevannføring er ikke bygget i tråd med tillatelsen.

Revisjon 9

IK-vassdrag § 5-3, 5-7, 5-8

IK-vassdrag § 5-5: Kunne ikke legge frem målinger som viste endringer i vannstand ved rask nedkjøring.

Revisjon 10

IK-vassdrag: §§ 5-6, 5-7

Konsesjon: Ventil for reserveløsning for returvann til kulp åpnet ikke som forutsatt ved test.

Denne deskriptive gjennomgangen av revisjonene av fire virksomheter viser stor grad av likheter. Mest påfallende er at deltagelse av de samme personene fra revidert enhet ved flere revisjoner, ikke synes ha effekt på fremtidige revisjoner av samme eller andre anlegg til virksomheten. Det er gjentatte avvik knyttet til krav for å unngå avvik (IK-vassdrag § 5-8).

Diskusjon

En sentral problemstilling for et tilsynsorgan er å vurdere effekten av de kontrolltiltakene som gjennomføres. Reglement for økonomistyring i staten fastslår i § 16 at alle virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter (Finansdepartementet 2021). Dette kravet er ikke minst relevant for statsorganer som driver med myndighetsutøvelse i form av tilsyn, fordi virkemiddelbruk og beslutninger som tas under tilsyn har stor betydning for de kontrollerte bedriftenes egen ressursbruk.

Som nevnt innledningsvis finnes det begrenset litteratur om effekten av kontroller. Denne undersøkelsen dokumenterer for første gang effekten av revisjoner av virksomheter med konsesjon etter vassdragslovgivningen. Vi er ikke kjent med at tilsvarende undersøkelser er gjort når det gjelder vannressursforvaltningen i andre land heller.

Gjennomgangen avdekker flere forhold som bør ha betydning for fremtidig tilsynsaktivitet. For det første er det dokumentert gjentatte avvik knyttet til krav i internforskriften IK-vassdrag om å utarbeide og gjennomføre rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge avvik. For det andre, synes deltagelse av de samme personene fra revidert enhet ved flere revisjoner å ha begrenset effekt på å redusere gjentakende avvik.

Forskning om effektene av tilsyn innenfor helsetjenestene kan tyde på at en forutsetning for at tilsynsfunnene skal følges opp, er at de erkjennes og forankres på det organisatoriske nivået som ligger over det virksomhetsnivået som har vært kontrollert (Åsprang et al. 2015). Funn ved tilsyn vil ofte kreve ressursbruk, både i form av direkte utgifter, arbeidstid og opplæring. Videre vil det i blant også være behov for organisatoriske endringer. For å få dette gjennomført, må tiltakene ha legitimitet oppover i den organisatoriske linjen.

Et velfungerende internkontrollsystem skal bidra til etterlevelse av krav satt i eller i medhold av lov. Når det blir dokumentert avvik på intern-

kontrollsystemet, er det økt sannsynlighet for at det også vil være avvik på etterlevelsen av krav satt i konsesjonen eller i pålegg. Koblingen mellom forskrift og andre krav, er tydelig for bruken av vannressursen. Ifølge IK-vassdrag § 5-5 skal det gjøres målinger og registreringer som sikrer at vannressursen brukes forsvarlig. I konsesjonen er det satt verdier for hva som er tillatt og dermed forsvarlig. I tillegg foreligger det pålegg som stiller krav om for eksempel dokumentasjon av slipp av minstevannføring. Avvik på enkelte konsesjonskrav og pålegg, kan derfor ofte være en konsekvens av at IK-vassdrag § 5-5 ikke er etterlevd.

I tillegg har forskriften krav om at rutiner skal utarbeides og gjennomføres for å avdekke, rette opp og forebygge avvik. Hos flere virksomheter ble det dokumentert gjentatte avvik på dette kravet. Dette er svært uheldig, og indikerer tydelig at forståelse av intensjonen med et internkontrollsystem ikke er godt innarbeidet i bransjen. Siden vårt utvalg består av 20 virksomheter er grunn til å tro at dette bildet også viser hvordan situasjonen er for de virksomhetene som ikke er revidert flere ganger i denne perioden fra 2012 til 2020.

Innføringen av internkontrollsystem på slutten av forrige århundre, tilsier at innholdet i forskriften om internkontroll for vassdragsanlegg ikke var fremmed for bransjen. Nettopp av denne grunn er funnene alarmerende. Med så høye tall på gjentatte avvik på alle kravene under forskriftens § 5, er det grunn til stille spørsmål om hvorfor. Med dette som utgangspunkt er konklusjonene av de to revisjonene av virksomhet T spesielt interessant. Revisjonene ble gjennomført på samme anlegg og med samme personell fra revidert enhet. Til tross for dette, var det dokumenterte avviket på den andre revisjonen nærmest en kopi av ett av avvikene under den første revisjonen. Effekten av den første revisjonen kan derfor diskuteres.

For at en revisjon skal ha ønsket effekt, er det både snakk om evne og vilje. Med gjentatte avvik kan det være svikt i begge disse forholdene. Funnene i denne undersøkelsen, sammen med kunnskapen vi har om effekter av tilsyn på andre

samfunnsområder, kan tale for at man ved gjennomføring av tilsyn og oppfølging av funn ved tilsyn i større grad enn fram til nå må utfordre virksomhetens linjeledelse til å synliggjøre hvordan man systematisk arbeider for å etterleve kravene i lover og forskrifter. Dette er utfordrende da linjeledelsen ofte har vært tilstede på revisjonene som her er presentert. Det betyr at de bør være fullstendig klar over situasjonen, hva som skal følges opp og hvordan.

Ferske forskningsresultater om effektene av tilsyn i helsetjenesten viser at tilsyn som virker, er avhengig av at den tilsette organisasjonen har egne strukturer og prosesser som er i stand til å fortolke og operasjonalisere regelverkskravene, som ofte er ganske allment formulert, på en slik måte at de løpende kan følges opp og legges til grunn for beslutninger i ledelseslinjen i organisasjonen (Hovlid et al. 2022). Kort sagt må tilsynet oppfattes som en hjelp og støtte til egne forbedringsprosesser, og ikke bare som en beslutning om noe er rett eller galt. Det er derfor sannsynligvis ikke nok at ledelsen er kjent med resultatene fra tilsyn.

Dette aspektet kan ytterligere forsterkes ved at man utvikler modeller der tilsynsvirksomheten settes inn i en større samfunnsmessig og verdibasert sammenheng. En modell for dette er kort beskrevet av det nederlandske helsetilsynet (Leistikow et al. 2022). Det kan være av interesse å undersøke om den lar seg overføre til andre samfunnsområder som f.eks. vannressursforvaltningen. Det vil være i vassdragstilsynets interesse å revurdere betydningen av revisjon som kontrollmetode, da effekten er begrenset og kostnaden er høy.

Konklusjon

Revisjoner er en viktig metode for å kontrollere om virksomheten har et velfungerende internkontrollsystem. Dette skal hjelpe virksomheten til å etterleve myndighetskrav. Denne gjennomgangen av virksomheter som er revidert flere ganger, viser tydelig at en revisjon har svært liten effekten på virksomhetens arbeidsmetode og oppfølging. Avvikene på det konkrete anlegget kan bli rettet og lukket, men det er ingen

indikasjon på at dette har effekt på andre anlegg som virksomheten drifter. Nasjonalt og internasjonalt er det svært lite systematisert kunnskap om effekter av kontroll innen vassdragsforvaltning. Derimot er det relevant kunnskap innen andre samfunnsområder som kan bidra til å øke effekten av kontroll, herunder revisjoner, innen vassdragsforvaltningen.

Litteratur

Arbeids- og administrasjonsdepartementet. (2003). St. meld. nr. 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn.

Finansdepartementet. (2021). Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 31. august 2021. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf

Hovlid, E., Braut, G.S., Hannisdal, E., Walshe, K., Bukve, O., Flottorp, S., Stensland, P., Frich, J.C. (2020). Mediators of change in healthcare organisations subject to external assessment: a systematic review with narrative synthesis. *BMJ Open*, doi:10.1136/bmjopen-2020-038850

Hovlid, E., Husabø, G., Teig, I.L., Halvorsen, K., Frich, J.C. (2022). Contextual factors of external inspections and mechanisms for improvement in healthcare organizations: A realist evaluation. *Social Science & Medicine*, Apr;298:114872, doi.org/10.1016/j.socscimed.2022.114872

L'Abée-Lund, J.H. (2021). Tilsyn av vassdragsanlegg er nødvendig for vassdragsmiljøet. *Vann* 56, 17-26.

L'Abée-Lund, J.H., Braut, G.S., Brittain, J.E. (2022). Compliance with water resource regulation: A mixed-method study of the effects of regulatory audits. *River Research and Applications*, 1–10. <https://doi.org/10.1002/trra.409210>

Leistikow, I.P., Pot, A.M., Bal, R. (2022). Value Driven Regulation and the role of inspections. Commentary to: Hovlid E, Husabø G, Teig IL, Halvorsen K, Frich JC. Contextual factors of external inspections and mechanisms for improvement in healthcare organizations: A realist evaluation. *Social Science & Medicine*, Apr;298:114872, doi.org/10.1016/j.socscimed.2022.115170

Thue, L. (2006). Norsk vannkraft: Kultur og natur i samvirke. Kraftverk i kontekst 1877-2005, s. 21-33 i Kulturminner i norsk kraftproduksjon. NVE rapport 2.

Yin, R.K. (2014). Case study research. Design and methods. 5th edition. SAGE Publications, Thousand Oaks.

Åsprang, A.F., Frich, J.C., Braut, G.S. (2015). Organizational impact of governmental audit of blood transfusion services in Norway: A qualitative study. *Transfusion and Apheresis Science* 53(2), 228-32. doi: 10.1016/j.transci.2015.04.015.