

Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap - Avdeling Rena

Anita Dahl Aannerød

Masteravhandling  
Kontrollutvalget som prinsipal

MPA11 – Master i offentlig ledelse og styring

2019

## Forord

For meg har arbeidet for et velfungerende lokaldemokrati vært en viktig del av mitt liv. Både som tidligere journalist i en lokalavis, tidligere lokalpolitiker, samt ikke minst mitt arbeid som forvaltningsrevisor i 11 kommuner, og nå som daglig leder av et kontrollutvalgssekretariat for 7 kommuner. Jeg vil derfor takke Høgskolen i Innlandet, avdeling Rena og min veileder Mona Strand. Dere har lagt til rette og hjulpet meg frem så jeg har kunnet levere denne avhandlingen, som omhandler nettopp lokaldemokratiet vårt, med fokus på kontrollutvalgets viktighet.

Jeg vil også takke medstudenter for god hjelp og støtte underveis i løpet av de årene som har gått ved dette studie. Spesiell takk til Anita Rovedal, som også har bidratt ved informasjonsinnhentingene ved denne avhandling.

Videre vil jeg takke mine arbeidsgivere for at jeg har fått mulighet til å ta dette masterstudie. Jeg vil også takke kollegaer for god omsorg og støtte underveis i prosessen. Spesiell takk til Svend-Harald Klavestad. Du er en god venn og har hjulpet både praktisk og teoretisk ved avhandling og resten av studiet.

En stor takk rettet til de tre kontrollutvalg som stilte seg villige til å bistå inn i arbeidet, og stilte opp i fokusgruppeintervjuer og ga viktig empiri.

Takk til alle venner for deres heiarop, og gode innspill. Spesielt takk til Asgeir Rønningen og Maria Løes. Til sist tusen takk til begge mine sønner Gunnar Mathias Rønningen og Tobias Rønningen. Dere har støttet meg og holdt ut med en mamma som mange helger, kvelder og feriedager har sittet med nesa i en bok, eller foran PC`n de siste årene. Og selvfølgelig takk til mamma og pappa, og alle tre søstrene mine, samt resten av familien. Dere er der for meg.

Masteravhandlingen er bygget opp etter IMROD-modellen, hvor teoridel er innarbeidet i Introduksjonkapittelet.

Våren 2019, Anita Dahl Aannerød.

## Innholdsfortegnelse

Forord .....	1
1. Introduksjon.....	3
1.1 Presentasjon av temaet og problemstilling.....	3
1.2 Redegjørelse for lokal demokrati, kontrollutvalg, kontrollutvalgssekretariat og forvaltningsrevisjon.....	5
1.3 Oppsummering av tidligere forskning på temaet .....	10
1.4 Indikasjon på kunnskapshull .....	12
1.5 Teori- prinsipal/agent/tillit .....	13
1.5.1 Prinsipal/agent.....	13
1.5.2 Tillit .....	16
2. Metode .....	18
2.1 Valg av metode .....	18
2.2 Operasjonalisering av begrep – begrepsvalidering.....	19
2.3 Datainnsamling og begrunnelser for dette .....	21
2.4 Analyseprosessen.....	23
3. Resultater .....	24
3.1 Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon.....	24
3.2 Prosjektbeskrivelse/prosjektplan .....	30
3.3 Informasjon underveis – og opplevelsen når kontrollutvalget mottar forvaltningsrevisjonsprosjektet.....	33
3.4 Nødvendig informasjon og kunnskap .....	36
3.5 Oppsummering av resultater.....	43
4. Diskusjon .....	46
4.1 Kontrollutvalgenes opplevelse av å delta og bidra inn i arbeidet med overordnet analyse og utarbeidelse av forvaltningsrevisjonsplan .....	47
4.2 Bestilling av prosjektplaner .....	48
4.3 Informasjon underveis og opplevelsen av å motta endelig forvaltningsrevisjonsprosjekt .....	48
4.4 Generelt - nødvendig informasjon og kunnskap .....	49
4.5 Agentproblemer og løsninger på dette.....	49
4.6 Tillit.....	52
4.7 Lokaldemokratiet .....	53
4.8 Styrker og svakhet ved mitt studie.....	54
4.9 Oppsummering/konklusjon .....	55
5 Litteraturliste.....	57
6 Vedlegg 1 - Skjema for samtykke-erklæring.....	59
7 Vedlegg 2 - E-post som ble sendt til kontrollutvalgene i forkant av intervjuer.....	60

## 1. Introduksjon

I introduksjonsdelen vil jeg først gi en presentasjon av temaet som jeg ønsker å belyse, og valg av problemstilling for avhandling. Jeg vil videre gi en innføring i fagfeltet og presentere tidligere forskning på temaet jeg skriver om. Introduksjonen vil også omhandle en indikasjon på hvilket kunnskapshull jeg ønsker å fylle ved denne studien og mine forventninger til funn. Avslutningsvis gir introduksjonskapittelet også en redegjørelse for teoriene som er valgt til å drøfte temaet opp mot.

### 1.1 Presentasjon av temaet og problemstilling

Kontrollutvalget er et folkevalgt utvalg, og en viktig del av lokaldemokratiet, fordi de kontrollerer på vegne av sitt kommunestyre. Kontrollutvalgene rapporterer/innstiller direkte til kommunestyret. Kontrollutvalget er avhengig av flere støttespillere i dette arbeidet, og det er tunge faggrupper/ fagprofesjoner som de må forholde seg til. Spesielt er dette gjeldende for samarbeidet med revisjonen. Dette fordi veldig mye av saksdokumentene kontrollutvalget skal behandle kommer fra revisjonen. Kontrollutvalgene bestiller forvaltningsrevisjon av kommunens revisjon, (noen kommuner har privat revisjon, andre har kommunerevisjon).

Det er også lovpålagt at alle kontrollutvalg skal ha sekretariat som er uavhengig fra kommunens egen administrasjon. Kontrollutvalgssekretariatet er saksbehandler for alle saker som legges frem for utvalget. Sekretariatet er i tillegg rådgiver/veileder ovenfor kontrollutvalgene, blant annet i bestillingsprosessen av forvaltningsrevisjon.

I denne avhandlingen har jeg ønsket å se nærmere på om kontrollutvalget opplever å inneha ledelsen/ ha styringen når de gjennomfører bestilling av, og får, forvaltningsrevisjon. Samt hvem de eventuelt opplever sitter på den kunnskapen og informasjonen de har behov for. Herunder vil jeg se nærmere på kontrollutvalgets opplevelse av å sitte ved rattet ved bestilling av forvaltningsrevisjon. Samt kontrollutvalgets opplevelse av å ha nok informasjon i ulike saker, og dermed har reell mulighet til å fatte selvstendige vedtak.

Det er de demokratiske prosessene i forbindelse med bestilling av forvaltningsrevisjon som er særlig gjeldende. Dette fordi det er lovpålagt at kommunens kontrollutvalg skal utarbeide plan for forvaltningsrevisjon og påse at forvaltningsrevisjon blir gjennomført årlig. I forkant av planen skal det gjennomføres en overordnet analyse. Dette vil jeg komme nærmere tilbake til under redegjørelsen, samt ved «Resultatkapittelet».

Jeg har valgt å se dette opp mot teorier om prinsipal-agent. Slike teorier omhandler delegeringen av myndighet fra en overordnet til en underordnet. I dette tilfelle fra kontrollutvalg til revisjon, men også fra kontrollutvalg til kontrollutvalgssekretariat<sup>1</sup>. Jeg vurderer at i et prinsipal-agent forhold så vil også tillit være av betydning. Jeg vil derfor også belyse problemstillingen og gjøre vurderinger i forhold til teorier om tillit i organisasjoner. (Dette vil bli beskrevet nærmere under teoridelen).

**Jeg har utarbeidet følgende problemstilling:**

**Hvordan er kontrollutvalgenes opplevelse av å være prinsipal?**

**Underspørsmål:**

**Hvordan er kontrollutvalgets opplevelse av å sitte ved rattet og ha styringen?**

**Hvordan er kontrollutvalgenes opplevelse av å ha nødvendig informasjon og kunnskap til å gjennomføre de lovpålagte oppgaver de er satt til å gjøre?**

Jeg har foretatt en kvalitativ undersøkelse, med tre fokusgruppeintervjuer, (dette vil bli beskrevet utfyllende under metodekapittelet), for å se nærmere på hvorvidt de ulike kontrollutvalgene opplever at det er gode demokratiske prosesser og at det er kontrollutvalgene som er førende for eksempelvis hvilke forvaltningsrevisjonsprosjekter som blir valgt.

---

<sup>1</sup> En aktør kan være både agent og prinsipal, kontrollutvalgene er agenter for kommunestyret, mens de er prinsipaler for revisjonen og kontrollutvalgssekretariat.

## 1.2 Redegjørelse for lokal demokrati, kontrollutvalg, kontrollutvalgssekretariat og forvaltningsrevisjon

Jeg vil i det neste delkapittelet redegjøre for lokaldemokrati, kontrollutvalg, kontrollutvalgssekretariat og forvaltningsrevisjon.

Demokrati betyr folkestyre. I Norge har vi et representativt demokrati hvor øverste myndighet er Stortinget. Imidlertid er mange oppgaver og tjenesteområder delegert til den enkelte kommune. Dette er styrt i henhold til kommuneloven, men også andre særlovverk som eksempelvis opplæringslova, barnevernsloven, plan og bygningsloven. Med andre ord har vi et lokaldemokrati. Kommunene har selvstendige beslutningslinjer, hvor folkevalgte blir valgt inn for å representere innbyggerne i sitt kommunestyre/ bystyre. Kommunestyret er øverste organ i en kommune. Baldersheim & Rose (2014) argumenterer for at det er flere fellestrekk for kommuneinstitusjonen, og lokaldemokratiet. Og at det spesielt har vært tre verdier som er viktig for lokaldemokratiet, herunder frihets- eller autonomverdien, demokrati verdien og effektivitetsverdien.

Jeg vil videre kort redegjøre for disse tre verdiene: Frihetsverdien er tanker om at det lokale selvstyret har frihet til å ta på seg bestemte oppgaver. Lokalt i en kommune har man mulighet og rett til å bestemmer over saker som angår innbyggerne. Dette blir også beskrevet som et positivt frihetsideal. Det er også et ønske om frihet fra inngrep og sterk statlig styring, som blir betegnet som et negativt frihetsideal, (Baldersheim & Rose 2014).

Demokrati verdien har også vært en viktig begrunnelse for det lokale selvstyret. «Det var innenfor kommuneinstitusjonen at man kunne redusere avstanden mellom de styrende og de som ble styrt; det var her man kunne virkeliggjøre demokrati på nært hold.» (Baldersheim & Rose 2014, s. 21.).

Kommuneinstitusjonen er slik sett viktig for at folket/innbyggerne skal få påvirket sin egen hverdag.

Mange oppgaver krever lokalkunnskap for å kunne løses. I tillegg til frihet og demokrati antar man at det lokale folkestyret derfor bidrar til realisering av effektivitetsverdier. Forfatterne av boka Forvaltning og politikk (Christensen, Egeberg, Larsen, Læg Reid & Roness 2002, s. 188) beskriver nærhet som effektivt fordi nærhet gir et bedre informasjonsgrunnlag, sikrer det

lokale behovsmønsteret i tjenesteproduksjonen, og de politiske prosessene bringes i best mulig samsvar med de lokale forutsetningene.

Alle disse verdiene kan sees som førende for et godt lokaldemokrati og forutsetninger for et lokalt selvstyre. Imidlertid ved alle demokratier kreves det også en form for kontroll. Når kommunene har ansvar for så mange tjenesteområder, så vil det også være en forventning fra staten om egenkontroll hos kommunene.

Jeg vil videre beskrive plasseringen av kontrollutvalget i den lokalpolitiske styringskjeden.

Kontrollutvalget er et folkevalgt utvalg, og en viktig del av lokaldemokratiet, fordi de kontrollerer på vegne av sitt kommunestyre. Alle kommuner/fylkeskommuner skal ha et kontrollutvalg, dette er lovfestet i kommuneloven §77(1992), (tilsvarende §23 i ny kommunelov, (2018)). Kommunestyret velger sitt kontrollutvalg. Kontrollutvalget er det eneste lovpålagte utvalget i en kommune.

I henhold til kommuneloven så har kommunestyret det overordnede kontrollansvar for den kommunale virksomheten. Kommunestyret skal velge et kontrollutvalg til å forestå det løpende tilsyn med den kommunale forvaltningen på sine vegne og er slik sett kommunestyrets agent, i henhold til prinsippal-agentteori, (som vil bli nærmere omtalt senere). I veileder for kontrollutvalget, «Kontrollutvalgsboken» fra Kommunal- og regionaldepartementet desember 2015 står følgende beskrevet på side 11 og 12:

«Det går to kontrollinjer fra kommunestyret. Den ene linjen går fra kommunestyret til administrasjonen, ved administrasjonssjefen. (Betegnelsen administrasjonssjef omfatter her tilsvarende funksjoner i en parlamentarisk styreform, slik som kommuneråd, fylkesråd og byråd.) Administrasjonssjefen er ansvarlig for kommunens planlegging, myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon. Administrasjonssjefen skal også føre kontroll med kommunens administrative virksomhet, gjerne omtalt som internkontroll.

Den andre kontrollinjen går fra kommunestyret til kontrollutvalget. Kontrollutvalget er ansvarlig for kontroll og tilsyn med hele den kommunale virksomheten. Kontrollutvalgets kontroll- og tilsynsansvar er ikke begrenset til administrasjonen, men omfatter også formannskapet, andre politiske utvalg og ordføreren. Kontrollutvalget kan i prinsippet behandle ethvert forhold ved kommunens virksomhet, så lenge det kan defineres som kontroll eller tilsyn. Dette gjelder så langt utvalget ikke overprøver politiske prioriteringer eller den politiske hensiktsmessigheten av et vedtak. Kontrollutvalget har i utgangspunktet ikke et

tilsynsansvar overfor kommunestyret, ettersom kontrollutvalget er underordnet kommunestyret. Utvalget kan likevel uttale seg dersom kommunestyret for eksempel har truffet, eller er i ferd med å treffe, et vedtak som vil være ulovlig. Kontrollutvalget kan i tillegg kontrollere om saker til kommunestyret er tilstrekkelig utredet.

Kontrollutvalget har også derfor innstillingsrett til sitt kommunestyre. Og er uavhengige av kommunens administrasjon. Administrasjonen kan ikke gjøre om på kontrollutvalgets innstilling i saker til kommunestyret.

Det var først i 1992 at det ble lovfestet at alle kommuner /fylkeskommuner skulle ha et kontrollutvalg. Dette ble videre fulgt opp med en egen kontrollutvalgsforskrift i 2004, med virkning fra 01.01.2005. Det ble i lovverket fastslått at kontrollutvalget skulle ha et sekretariat som var uavhengig fra revisjonen. Slikt sett er ordningen med kontrollutvalg relativt ny, ordningen med kontrollutvalgssekretariat er enda nyere. I 2013 ble det vedtatt at kontrollutvalget skulle velges i konstituerende møte. Dette har medført at kontrollutvalget har fått økt status og flere av de som sitter i kontrollutvalgene har lengre kommunestyreerfaring enn en gjennomsnittlig kommunestyrepolitiker, (Deloitte, 2014).

I henhold til kommuneloven skal kontrollutvalget påse at kommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak. Kontrollutvalget skal også påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens selskaper, (Kommuneloven §77), (1992).

Kontrollutvalget skal også sikre at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon. Og det er denne oppgaven jeg har lagt vekt på i min avhandling. Forvaltningsrevisjon blir i kommuneloven betegnet som systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. I Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner § 10, (2004) står følgende:

«Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Planen vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv som kan delegere



til kontrollutvalget å foreta endringer i planperioden. Planen skal baseres på en overordnet analyse av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for forvaltningsrevisjon på de ulike sektorer og virksomheter.»

Det er ikke lovpålagt hvem som skal gjennomføre den overordnede analysen. Det fremgår av «kontrollutvalgsboken», (2015 s. 10) at en god overordnet analyse er en avgjørende forutsetning for et godt kontrollarbeid. Videre at kontrollutvalget derfor bør prioritere denne oppgaven. Arbeidet med overordnet analyse presenterer jeg også nærmere i «Resultatkapittelet» i denne avhandling.

Når det gjelder gjennomføring av forvaltningsrevisjon så er dette standardisert gjennom RSK001<sup>2</sup>. Denne standarden beskriver hvem som kan gjennomføre slik revisjon, og hvordan det skal gjennomføres. Det er kontrollutvalgssekretariatets rolle å bistå kontrollutvalget med å påse at forvaltningsrevisjon blir gjennomført etter lovverk og standard.

Kontrollutvalgssekretariatet kan ikke gjennomføre revisjon selv.

Det fremgår av Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner, (2004), hva regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon har ansvar for. Selv om denne avhandlingen er avgrenset til å kun omhandle forvaltningsrevisjon har jeg likevel lagt ved paragrafen som omhandler regnskapsrevisjon:

«Regnskapsrevisjon: § 2.Revisjonsplikt

Kommunestyret og fylkestinget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens årsregnskap og kommunalt eller fylkeskommunalt foretaks årsregnskap, blir revidert av revisor som tilfredsstillere kravene i kommuneloven § 79 og kap. 5 og 6 i denne forskrift. Det skal velges én revisor for revisjon av kommunens eller fylkeskommunens årsregnskap. Revisjon av kommunale eller fylkeskommunale foretaks (KF eller FKF) årsregnskap kan foretas av annen revisor enn den som er valgt for revisjon av kommunens eller fylkeskommunens årsregnskap.

Revisjon som nevnt i første ledd kan utføres av revisor ansatt i kommunen eller fylkeskommunen, en interkommunal revisjonsenhet, eller av et revisjonsselskap. Der en interkommunal revisjonsenhet eller et revisjonsselskap er valgt, skal revisjonsenheten eller selskapet utpeke en ansvarlig revisor for hvert oppdrag (oppdragsansvarlig revisor).»

---

<sup>2</sup> Standard for forvaltningsrevisjon RKS001

Av samme forskrift §6 fremgår forvaltningsrevisjonens revisjonsplikt:

«Forvaltningsrevisjon § 6.Revisjonsplikt

Kommunens eller fylkeskommunens virksomhet skal være gjenstand for forvaltningsrevisjon i samsvar med bestemmelsene i dette kapittel. Forvaltningsrevisjon kan utføres av andre enn den som er ansvarlig for revisjon av kommunens eller fylkeskommunens årsregnskap, eller et kommunalt eller fylkeskommunalt foretaks årsregnskap. Der en interkommunal revisjonsenhet, et revisjonsselskap eller annet foretak/selskap er valgt, skal revisjonsenheten eller selskapet utpeke en ansvarlig forvaltningsrevisor for hvert oppdrag (oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor).»

Kontrollutvalgets sekretariat skal være uavhengig av kommunens revisor og administrasjon (jf. kontrollutvalgsforskriften § 20, 3. ledd, (2004) og ny kommunelov § 23-7, 3. ledd (2018)). Dette betyr at kommunens administrasjon ikke har instruksjons- eller avgjøringsmyndighet over kontrollutvalgssekretariatet. Som med kontrollutvalgets medlemmer så kan heller ikke de som utfører sekretariattjenester være ansatt i administrasjonen, de kan heller ikke utføre revisjonsoppgaver for den aktuelle kommunen. Kontrollutvalget kan heller ikke selv utføre sekretariatsoppgaver.

Norges kommunerevisorforbund utarbeidet i 2018 en veileder for kontrollutvalgssekretariat. Der står det følgende:

«Kontrollutvalget er pålagt oppgaver gjennom kommunelovens bestemmelser. Sekretariatet gjennomfører oppgaver på vegne av kontrollutvalget. I tillegg skal sekretariatet sørge for at kommunelovens bestemmelser knyttet til møter og saksbehandling følges. Det kan også foreligge selskapsavtale eller vedtekter som spesifiserer hvilke oppgaver kontrollutvalgssekretariatet skal utføre. Utover dette er det kontrollutvalget selv som definerer hva sekretariatet skal gjøre»

Dette betyr bla. at kontrollutvalgssekretariatet skal påse at de saker som behandles av kontrollutvalget er forsvarlig utredet, og at utvalgets vedtak blir iverksatt.

Videre står det i veilederen at kontrollutvalgene arbeider ut fra en bestiller-utførermodell. Kontrollutvalgene er bestiller og revisjonen er utfører. Man kan si at sekretariatet er kontrollutvalgets administrasjon og bistår utvalget i sin bestillerrolle.

I denne avhandlingen belyser jeg nærmere hvordan kontrollutvalget opplever sin bestillerrolle i forhold til overordnet analyse og forvaltningsrevisjon. Videre om utvalget opplever at sekretariatets saksforberedelse, sammen med produktet fra revisjonen, gir forsvarlig grunnlag for at kontrollutvalget skal kunne fatte sitt vedtak. Får kontrollutvalget informasjon nok?

I prinsipal - agent forhold, sees kommunestyret som agent for befolkningen, mens de er prinsipal for kontrollutvalget. Kontrollutvalget er videre agent for kommunestyret, men prinsipal for revisjonen og sekretariatet. Sekretariatet kan trolig sees som agent for kontrollutvalget og som prinsipal for revisjonen, men ikke i stor grad. Dette fordi sekretariatet kun bistår kontrollutvalget med å påse at det blir gjennomført forsvarlig revisjon. Det er en kjede av prinsipal-agentrelasjoner, og dette er årsaken til at jeg har valgt å se fenomenet opp mot teorier om prinsipal-agent teorier.

### 1.3 Oppsummering av tidligere forskning på temaet

Ut fra egen erfaring er jeg kjent med at det det er mye litteratur som omhandler kontrollutvalg og kontrollutvalgets rolle. Ved et søk på oria.no ser jeg også at det tidligere er skrevet masteravhandlinger om kontrollutvalgets rolle. Disse tar utgangspunktet i det juridiske ved kontrollutvalgssystemet, og er ikke rettet opp mot kontrollutvalgets opplevelse av å være prinsipal. Det er økt fokus på kommunens egenkontroll og til stadighet blir det gjennomført spørreundersøkelser opp mot kontrollutvalg, blant annet via «Kommunal rapport» og andre. Men ut fra hva jeg kjenner til, er det gjort lite forskning på kontrollutvalget og deres opplevelse av å være prinsipal og ha nok informasjon.

Jeg har funnet to utredninger som jeg mener kan være relevante å ha som bakgrunn i mitt studie. Det ene er en rapport fra 2007 gjennomført av Nordlandsforskning ved Gjertsen og Martinussen med tittel *Kommunale kontrollutvalg – Uavhengighet eller flertallsdiktatur?* Rapporten tar for seg kommunale kontrollutvalgs reelle uavhengighet i forhold til de organer som skal kontrolleres. Rapporten baserer seg på en kvantitativ undersøkelse, med et tillegg av noe kvalitativ tilnærming i form av dybdeintervjuer (Gjertsen og Martinussen, 2007). Rapporten har først og fremst hovedfokus på om kontrollutvalget er uavhengig av kommunens administrasjon og dennes ledelse, den tar også for seg kontrollutvalgets uavhengighet opp mot fylke/kommunestyret. Jeg finner imidlertid ikke at rapporten i stor grad

undersøker forholdet mellom kontrollutvalg, revisjonen og kontrollutvalgssekretariat, utover at den slår fast at:

«Når det gjelder forholdet mellom kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat så ser vi at kontrollutvalget i stor grad er premissleverandør for sekretariatet. Samtidig vurderer vi det slik at sekretariatet likevel har en viss innflytelse på kontrollutvalgets agendasetting, noe som kan være et tegn på en slags arbeidsdeling» (Gjertsen og Martiniussen, 2007)

Den andre utredningen jeg vil vise til ble gjennomført av Deloitte i 2014. De gjennomførte da en evaluering av kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat i norske kommuner, på oppdrag fra kommunal og moderniseringsdepartementet. Formålet med evalueringen var å styrke kunnskapsgrunnlaget om sentrale deler av den kommunale egenkontrollen. Dette skulle danne grunnlag for Kommunelovutvalgets vurderinger av egenkontrollen og videre utvikling av egenkontrollregelverket (Deloitte, 2014). Deloitte sin evaluering er i hovedsak basert på kvantitative undersøkelser, men med tillegg av dybdeundersøkelser (kvalitative) i form av intervju. Jeg vil videre redegjøre for hva rapporten sier om overordnet analyse, plan for forvaltningsrevisjon og eventuelt planlegging/gjennomføring av forvaltningsrevisjon.

I følge Deloitte (2014) så har nesten alle kontrollutvalg en plan for forvaltningsrevisjon og 82 prosent av kontrollutvalgene opplyste at de gjennomførte overordnet analyse i forkant av plan for forvaltningsrevisjon. Alle sekretariatene svarte at det var gjennomført overordnet analyse, imidlertid var det 18 prosent av kontrollutvalgene som var usikre eller svarte nei på om det var utført overordnet analyse. Det kan være indikasjoner på at kontrollutvalgene har vært lite involvert i arbeidet med den overordnede analysen, (Deloitte, 2014). Videre sier rapporten at de aller fleste kontrollutvalgene blir intervjuet, eller er med på drøftinger, i forkant eller under gjennomføringen av den overordnede analysen, men det er kun 76 prosent som oppgir at den overordnede analysen blir drøftet av utvalget når den er ferdig. Hele 79 prosent av kontrollutvalgslederne opplever at analysen i stor grad gir utvalget nok informasjon til å velge ut områder hvor det er aktuelt å gjennomføre forvaltningsrevisjons prosjekter (Deloitte, 2014).

Videre skriver Deloitte (2014, s.6) følgende når det gjelder overordnet analyse:

«Selv om vi finner betraktelige variasjoner i utforming og omfang av overordnet analyse, opplever et klart flertall av kontrollutvalgslederne at analysen gir tilstrekkelig informasjon til å velge ut og prioritere forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller. Det går videre fram at tre fjerdedeler av kontrollutvalgene i stor grad utarbeidet plan for forvaltningsrevisjon med utgangspunkt i overordnet analyse.»

Rapporten konkluderer altså med at de fleste kontrollutvalg baserer sine planer for forvaltningsrevisjon på risikoforhold avdekket i overordnet analyse. Videre blir kontrollutvalgets bestilling av forvaltningsrevisjonsprosjekter i all hovedsak forankret i planene. Der hvor revisor i forvaltningsrevisjonsrapporten har anbefalt tiltak som kommunen bør gjennomføre, så blir disse som regel vedtatt av kontrollutvalget (Deloitte, 2014).

#### 1.4 Indikasjon på kunnskapshull

Ut fra min egen erfaring med arbeidet i henholdsvis forvaltningsrevisjon og kontrollutvalgssekretariat, og også som tidligere lokalpolitiker, har jeg flere ganger reflektert rundt hvordan kontrollutvalgsmedlemmene selv opplever prosessene fra overordnet analyse, via utarbeidelse av prosjektbeskrivelse og bestilling av forvaltningsrevisjonsprosjekt. Har de opplevelsen av å få delta i den grad de ønsker og mener er nødvendig? Hvilke målsettinger og vurderinger ligger til grunn fra kontrollutvalgets side, hvilke følelser har de for det arbeidet som blir gjort.

Min egen erfaring tilsier at revisjonen og kontrollutvalgssekretariatene innehar mye kunnskap og informasjon som kontrollutvalget er avhengig av for å kunne utføre sine oppgaver. Mange sekretariat, slik som det jeg selv er ansatt i, er ofte små enheter med knappe ressurser når det gjelder kapasitet. Kontrollutvalgssekretariatene må derfor gjøre noen vurderinger på hvilken informasjon som er viktig for utvalget å få. Det kan også være at kontrollutvalgssekretariatet lener seg på revisjonens dokumenter, og dette preger saksbehandlingen.

I løpet av 1970 årene ble det utviklet teorier om prinsipal – agent - forhold, som tidligere omtalt, så vil jeg i teorikapittelet redegjøre nærmere for disse teorier. I første omgang var teoriene utviklet for privat sektor, og er blitt mye benyttet i økonomiske studier. Imidlertid er disse teoriene også reelle sett opp mot demokratiutfordringer. Dette fordi etablering av prinsipal-agentrelasjoner kan være et svar på at prinsipalen kan ha vansker med å handle selv,

så de må oppnevne en agent til å utføre arbeidet for seg. Kontrollutvalget skal ha oversikt over store områder i en kommune, og de må derfor oppnevne noen agenter til å hjelpe seg med å ha denne oversikten. For kontrollutvalgets del er disse agentene i hovedsak revisjonen de bestiller tjenester fra og kontrollutvalgssekretariatet som skal bistå dem i bestillingen og oppfølgingen av bestilling. Har kontrollutvalget tillit til sine agenter? Jeg er ikke kjent med at det finnes tidligere kvalitativ forskning på kontrollutvalgenes følelser og opplevelser av å være prinsipal, og deres opplevelser ved å ha agenter som arbeider på vegne av seg. Jeg ønsker ved dette studiet å se nærmere på dette. Er det en demokratiutfordring mellom kontrollutvalget som prinsipal, og sekretariat og revisjon som agenter?

Jeg har ut fra dette noen forventninger til funn, herunder:

- Kontrollutvalget opplever at de har agentproblemer.
- Kontrollutvalget har tillit til sine agenter.
- Kontrollutvalget opplever å sitte ved rattet og ha styringen, samt nødvendig informasjon og kunnskap til å gjennomføre de lovpålagte oppgaver de er satt til å gjøre.

### 1.5 Teori- prinsipal/agent/tillit

Jeg vil i dette delkapittelet gjøre rede for ulike teorier om prinsipal og agent, og demokratiutfordringer som kan følge av dette forhold, samt løsninger ved eventuelle agentproblemer. Jeg vil også gjøre rede for ulike teorier om tillit. Dette fordi det er relevante teorier til å belyse problemstillingen(e) jeg har valgt for studie.

#### 1.5.1 Prinsipal/agent

Prinsipal-agent-teori er ikke en enhetlig teori, det er mer betegnelsen på et analytisk perspektiv eller en tilnæringsmåte, hvor målet er å få en kunnskap om ulike autoritetsforhold. Prinsipal-agentteorier er basert på relasjonen mellom såkalte hovedmenn og agenter/ prinsipaler og agenter. Og teoriene tar utgangspunkt i at mennesker er opportunistiske og i utgangspunktet vil handle ut fra sitt eget beste, og slik sett ikke er rasjonelle, (Eriksson-Zetterquist, Kallig, Styhre&Woll 2014).

Teorier om prinsipal-agent omhandler også delegeringen av myndighet fra en overordnet til en underordnet. Det er som tidligere skrevet store og komplekse områder et kontrollutvalg

må ta stilling til. De som sitter i kontrollutvalget er legfolk, og det er ingen krav om type utdanning, eller annen erfaring. Det kan slik sett vurderes som at de ikke i alle situasjoner har mulighet for å handle selv, dette kanskje både på grunn av kapasitetsproblemer, men også på grunn av kompetanseproblemer. Derfor er kontrollutvalget avhengig av å ha agenter som kan bistå i deres arbeid.

Rasch (1999, s. 69) skriver at:

«Det kan med andre ord vise seg nødvendig eller hensiktsmessig å delegere autoritet til en eller flere andre aktører, til representanter som faktisk har tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse. Dermed etableres en relasjon med overordnet og underordnet aktør, et prinsipal agent forhold, der agenten opptrer mer eller mindre direkte på vegne av, og med autoritet fra, en prinsipal.»

Kontrollutvalgets arbeid er preget av en formell struktur, hvor lovverk og forskrifter er førende. Hvis man ser dette forbindelse med organisasjonsteori så innehar kontrollutvalget som organisasjon en rekke egenskaper som tilsier at kontrollutvalget og dets virke er tuftet på rasjonalitet. Det er lovregulert, det er mye standardisering i arbeidet, det er årlige rutiner og det er kontroll av at rutinene blir overholdt. Det motsatte av rasjonalitet, (ikke-rasjonalitet), innebærer at noe skjer uten målsettinger og vurderinger ligger til grunn, (Eriksson-Zetterquist et.al, 2014).

I henhold til prinsipal-agent teorier så kan det derfor oppstå noen demokratiske utfordringer ved en slik delegering av myndighet. Noen av problemene som kan oppstå sees på som interessekonflikter, eller preferansekonflikter mellom prinsipal og agent, fordi interessene til agenten ikke alltid er sammenfallende med oppdragsgiverens. Rasch (1999) beskriver videre at det kan oppstå asymmetrisk informasjon, det vil si skjult kunnskap, hvor agenten har relevant informasjon som prinsipalen mangler. Denne informasjonen kan holdes tilbake av flere grunner. For det første at agenten ikke ønsker å si noe om egne motiver, eller holde ting skjult for prinsipalen av rent strategiske grunner. En annen årsak kan være at det er for kostbart for den overordnede å innhente, bearbeide og tilegne seg informasjonen.

Vi kan også få innslag av problemer med skjulte handlinger. En prinsipal vil ikke kunne observere og ta del i en agents handling fullt ut, i de fleste tilfeller. «Begrensede muligheter

for å observere agentens aktivitet innebærer at agenten vil kunne handle uten nevneverdig, reell kontroll fra den eller de det handles på vegne av.» (Rasch 1999, s. 73).

Rasch (1999) beskriver at disse agentproblemene bare delvis kan overvinnes. Men viser til tre hovedmåter å møte agents asymmetriske informasjon på.

Den første er utvelgelse av agenten. Hensikten er å velge agenter som i hovedsak gjenspeiler de preferanser/ ønskemål som prinsipalen innehar. Når vi snakket om prinsipal-agent i demokratisk organisering, vil prinsipalene typisk være forskjellige kollektiver, det kan også agentene være, (Rasch 1999). Til eksempel så er Stortinget agent for sine velger. Imidlertid kan man også se direktoratene som agenter for Stortinget, hvor Stortinget da blir prinsipal. I denne avhandlingen sees revisjonen og kontrollutvalgssekretariat som kontrollutvalgenes agenter, mens kontrollutvalget er prinsipalen.

Den andre måten å løse agentproblemer på kan være å utforme en form for kontrakt mellom prinsipal og agent. Kontrakten bør gjenspeile et sett med regler og normer som omkranser agentens virke på vegne av prinsipalen. Denne kontrakten/ rammeverket bør være utformet slik at det beste for agenten er å følge prinsipalens interesser. Slik sett bør det ligge insentiver for agenter i denne kontrakten og det bør være førende at agenten ved å maksimere egen nyttefunksjon også maksimerer prinsipalens nyttefunksjon. Rasch (1999) skriver at spesielt viktig ved utformingen av en slik kontrakt er hvorvidt den gir agenten en dagsordenfunksjon som vil kunne utnyttes til egen fordel. Det vil si at agenten legger frem et forslag som er bedre for prinsipalen å godta enn å avslå, men at det likevel ikke er den beste løsningen for prinsipalen. Hvis agenten har monopol på å fremme forslag, gir dette agenten stor makt til å sette dagsorden.

«Dersom prinsipalen derimot står fritt til å justere og endre forslagene som behandles, eller selv har kompetanse og kapasitet til å ta initiativ når det fra tid til annen anses som påkrevet, svekkes agentenes stilling.» (Rasch 1999, s.76). I boka «Organisasjonsteori», (Eriksson-Zetterquist et. al 2014) står det beskrevet at viktige elementer i agentteori er at mennesker er begrenset rasjonelle. I forbindelse med overføring av informasjon og kunnskap mellom agenter og prinsipaler vil det være en informasjonsasymmetri. Dette fordi både prinsipalene og agentene strever for å oppnå effektivitet, dessuten betegner agenter og prinsipaler risiko ulikt. Det er derfor viktig at det blir utarbeidet en form for kontrakt mellom agenten og prinsipalen fordi det kan hende de har ulike mål.



Den tredje løsningen for å unngå agentproblemer er å etablere ulike kontrollordninger, (Rasch 1999). Dette så prinsipalen kan redusere størrelsen av skjulte handlinger og også redusere betydningen av dem. Slike kontrollmekanismer må i så fall være utarbeidet slik at det lønner seg å kontrollere. Hvis kontrollhandlingene som blir gjennomført fører til at prinsipalen selv taper makt, eksempelvis at de blir utsatt for kritikk som følge av kontrollhandlingene, så lønner det seg ikke for dem å kontrollere.

### 1.5.2 Tillit

I forbindelse med etablering av ulike kontrollordninger så er det også viktig å si noe om tillit. Alle samarbeidsformer er avhengig av tillit, og prinsipal-agent er en samarbeidsform. Tilliten må gå begge veier og kan enten sees som en spontan tillit, det oppleves tillit ved første relasjon mellom begge parter. Imidlertid kan man også se at tilliten må vokse frem over tid, dette fordi mange mennesker har gjort erfaringer gjennom ulike samarbeidsprosesser som har gjort dem skeptiske, (Kristiansen 2011). Prinsipal-agentteorier har lite betraktninger rundt tillit, fordi teoriene tar utgangspunkt i hvorvidt aktører er rasjonelle, eller ikke. Likevel i et prinsipal-agent forhold, hvor den ene er styrende og den andre handler på deres vegne så kan det være et tillitsforhold mellom prinsipalen-agenten. De siste årene har begrepet tillit fått økende betydning som teoretisk utgangspunkt for styring og ledelse og er derfor viktig å ha med når et slikt tema skal belyses.

I boka Tillit, styring og kontroll, (Høyen, Kasa, Tranøy 2016) diskuterer Axelson og Høyen forholdet mellom tillit og kontroll i en organisasjonsmessig kontekst. De tar utgangspunkt i tynn institusjonalisme og tykk institusjonalisme. Ved tynn institusjonalisme sees organisasjonene som enkeltindivider som er rasjonelle nyttemaksimerende aktører. Tillit ved et slikt syn vil basere seg på kontrollsystemer og insentivsystemer.

Ved tykk institusjonalisme oppleves organisasjoner som mye mer komplekse og sammensatte systemer. Det er menneskers samspill over tid som skaper felles normsett, og en følelse av fellesskap. Behovet for kontroll blir derfor ikke så stort, fordi ved en slik tangegang ligger det tillit i at enkeltmenneskene i organisasjonen ønsker det beste for fellesskapet og ikke handler ut fra egne behov. Imidlertid beskriver de at kompetanse og kunnskap hos fagpersoner er viktig ved begge perspektiv.

«Både en tynn og tykk institusjonell forståelse vil vektlegge at kompetanse og kunnskap er en nødvendig forutsetning for at fagpersoner skal kunne utføre de oppgavene som de er pålagt i

henhold til sin plassering i organisasjonen. I det tynne instrumentelle perspektivet er kompetansen en nødvendig betingelse for at tjenestemannen skal kunne utføre de formelle prosedyrer og instruksjoner som han/hun er pålagt. I det tykke institusjonelle perspektivet representerer i tillegg kompetansen et sett av verdier som skaper de fellesskap og normer som tjenestemannen vil føle seg forpliktet av, og som lettere gjør han i stand til å handle uavhengig av formelle instruksjoner og prosedyrer.» (Høyen et. al 2016, s.52)

Jeg har i dette delkapittelet redegjort for ulike teorier om prinsippal-agent, samt teorier om tillit. Det ligger til grunn at det kan oppstå agentproblemer ved et prinsippal-agentforhold. Ut fra teoriene kan løsninger for disse agentproblemene være utvelgelse av agent, «kontraktsforhold» og kontrollordninger. Imidlertid har jeg også sett som naturlig å trekke frem teorier om tillit, for i en prinsippal-agentrelasjon vil nødvendigvis også tillit være avgjørende.

## 2. Metode

Jeg vil i dette kapittelet redegjøre for valg av metode, og hvordan jeg har gått frem ved datainnsamlingen.

### 2.1 Valg av metode

Kvale & Brinkmann (2015) beskriver at kvalitativ metode og henholdsvis kvalitative intervjuer bør benyttes når temaer er ulike aspekter av menneskelig erfaring. «Når forskningsspørsmålet kan formuleres ved hjelp av det lille ordet hvordan, er det med stor sannsynligvis relevant å foreta kvalitative intervjuer...» (Kvale & Brinkmann 2015, s. 135).

Med denne type formulering av problemstilling, hvor det er ønskelig å se hvordan ulike kontrollutvalgs opplevelse er så er det hensiktsmessig med kvalitativ metodebruk. Derfor har jeg valgt å benytte kvalitativ metode fordi problemstillingen som skal belyses vil egne seg godt til å bli besvart ved intervjuer. Dette fordi kvalitative intervjuer gir fortolkninger av fenomeners egenskaper, hvor informantene gir sin egen forståelse av sin verden, (Madsbu, 2011).

Jeg har videre valgt å bruke fokusgruppeintervjuer som metode. Et fokusgruppeintervju er et gruppeintervju/samtale om et tema, hvor en eller to personer leder et intervju med flere deltakere. Fokusgruppeintervju har en uformell form, med mulighet for at deltakerne kan komme med egne tema og innspill. Ved at deltakerne samtaler om sine erfaringer kan man få frem mer informasjon enn ved å intervjuet ett og ett gruppemedlem. Fokusgruppeintervju brukes ofte i kvalitativ forskning, der hvor man ønsker undersøkelser på et nytt område. Målet er først og fremst å få i gang en samtale om temaet, det finnes ikke fasitsvar, det er bredden i ulike synspunkter man ønsker å få frem.

Jeg har videre vurdert at andre kvalitative metoder som eksempelvis dokumentanalyser og observasjoner ikke er like egnet for å besvare problemstillingen. Ved eksempelvis observasjoner så ønsker man å studere mennesker atferd og deres interaksjon med omgivelsene, mens intervjuer er bedre egnet til å fange opp menneskers erfaringer, (Kvale & Brinkmann, 2015 s. 135).

Hensikten min var å samle kvalitative data fra flere kontrollutvalgsmedlemmer, og at man gjennom gruppediskusjoner kunne belyse avgrensede tema, som jeg kommer nærmere tilbake til. Det er også viktig for meg at kontrollutvalget må handle sammen som gruppe, det enkelte

medlem i utvalget kan eksempelvis ikke gjennomføre noen kontrollhandlinger, det må i såfall kontrollutvalget gjøre samlet. Det var derfor også naturlig å intervju kontrollutvalgene som en helhet, og via fokusgruppeintervjuer i stedet for individuelle intervjuer.

## 2.2 Operasjonalisering av begrep – begrepsvalidering

Begrepsvaliditet: For å kunne samle inn data om det jeg faktisk ønsker å vite mer om har jeg operasjonalisert de enkelte begrep i problemstillingen(e):

- **Operasjonalisering av Prinsipal:**

Jeg legger i begrepet prinsipal, den som er overordnet og skal ha styringen. I denne avhandling blir kontrollutvalget sett som prinsipalen.

- **Operasjonalisering av «Kontrollutvalgene»:**

Jeg legger i begrepet kontrollutvalgene, i denne avhandlingen til grunn, at det er de enkelte kontrollutvalgsmedlemmer og kontrollutvalget samlet.

- **Operasjonalisering av «Sitte ved rattet og ha styringen»:**

Ved begrepet sitte ved rattet og ha styringen er det flere områder jeg legger vekt på i denne avhandlingen.

Jeg er opptatt av kontrollutvalgets opplevelse av å få delta og bidra inn i arbeidet med overordnet analyse. Dette fordi bestilling av forvaltningsrevisjon begynner med overordnet analyse.

Jeg er videre opptatt av om kontrollutvalget opplever å kjenne seg igjen i den overordnede analysen som blir lagt frem.

Videre er jeg opptatt av kontrollutvalgets opplevelse av å være førende ved utarbeidelse av planverket for forvaltningsrevisjon, (to-årig plan).

Det samme gjelder utarbeidelse og kontrollutvalgets behandling av prosjektplaner/prosjektbeskrivelser for det enkelte forvaltningsrevisjonsprosjekt.

Jeg vil også legge til grunn kontrollutvalgenes opplevelse av å få informasjon underveis i forvaltningsrevisjonsprosessen. Samt opplevelsen til kontrollutvalget når

forvaltningsrevisjonsrapporter blir lagt frem, opplever de å få det de mente de bestilte, fikk de svar på det de ønsket? Hva kan eventuelt gjøres annerledes.

- **Operasjonalisering av «nødvendig informasjon og kunnskap»:**

Ved begrepet nødvendig informasjon og kunnskap legger jeg i denne avhandlingen vekt på flere områder. Herunder om kontrollutvalget generelt opplever å ha nok informasjon til å ta selvstendige beslutninger. Hvem opplever de eventuelt har informasjonen de trenger? Sekretariat? Revisjon? Kommunens administrasjon?

Revisjon generelt kan ha et ganske tungt fagspråk, kontrollutvalget skal ha mulighet til å forstå det som revisjonen legger frem. Dette gjelder også saksbehandlingen til kontrollutvalgssekretariatet, er dette lett forståelig. Er informasjonen slik sett tilgjengelig for kontrollutvalget.

Kontrollutvalget har ansvar for kontroll av alle kommunale områder. Det er store områder å ha oversikt og kunnskap om. Revisjonen og sekretariatet skal bistå kontrollutvalgene inn i dette arbeidet så de får nødvendig informasjon. Samtidig skal kontrollutvalgene ofte ta beslutninger og være selvstendige. De må derfor ha nødvendig kunnskap. Dette kan være i kraft av dem selv som enkeltmedlemmer og samlet. Men også deres opplevelse av at revisjonen, kommunens administrasjon og kontrollutvalgssekretariatet gir dem tilstrekkelig informasjon og kunnskapsformidling.

- **Operasjonalisering av «Lovpålagte oppgaver»:**

Med begrepet lovpålagte oppgaver legger jeg i denne avhandlingen til grunn først og fremst at kontrollutvalget skal sikre at det blir utført en overordnet analyse før plan for forvaltningsrevisjon. Videre sikre at det blir bestilt og gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunen.

Jeg har avgrenset avhandlingen til å ikke se nærmere på regnskapsrevisjonsområdet, ei heller selskapskontrollområdet.

### 2.3 Datainnsamling og begrunnelser for dette

Videre i oppgaven vil jeg skissere hvordan jeg har lagt opp datainnsamlingen, og begrunnelser for de valgene jeg har gjort.

Jeg er selv daglig leder ved et kontrollutvalgssekretariat. Jeg har tidligere arbeidet som fagleder for forvaltningsrevisjon i et annet revisjonsdistrikt. Det sekretariatet jeg er daglig leder i betjener 7 kontrollutvalg. Der hvor jeg arbeidet tidligere var revisjonsdistriktet på 11 kommuner.

Jeg avklarte med veileder hvorvidt jeg kunne intervjuer kontrollutvalg hvor jeg kjenner medlemmene, og hvor mye dette vil påvirke kontrollutvalgene i sine svar. Det er derfor viktig å påpeke at kontrollutvalgene kjenner meg, det ene kontrollutvalget kjenner meg fordi jeg har levert forvaltningsrevisjoner til dem, de andre to kjenner meg fordi jeg i kraft av min nåværende stilling er deres kontrollutvalgssekretariat. Imidlertid kjenner jeg ingen av de intervjuede personlig, (og som et lite tegn på bekjentskap kan jeg også si at ingen av de intervjuede er venn med meg på facebook). Det kan være grunn til å tro at det at de kjenner meg via arbeid kan ha påvirket intervjuene noe, både positivt og negativt. Positivt i den grad at de intervjuede kjente intervjuer, og det derfor var en avslappet og trygg atmosfære i alle tre fokusgruppeintervjuene. Det kan ha påvirket negativt, ved at de intervjuede ønsket å ta hensyn og ikke være for kritiske til kontrollutvalgssekretariatet sitt. Imidlertid ble dette drøftet i begynnelsen av hvert intervju, og jeg ba om åpne og ærlige tilbakemeldinger. Noe samtlige bekreftet at de ville gi, og som jeg også opplevde at de gjorde. Uansett kan dette utgjøre en kilde til mangler ved datamaterialet.

Siden jeg har det arbeidet og den erfaringen jeg har, så har jeg også vært klar over at jeg har holdninger og forutinntatte meninger og at dette kan prege en intervjusituasjon. Min erfaring er at generelt er kontrollutvalgene veldig oppegående, engasjerte og interesserte. Min opplevelse og mine tanker rundt temaet er at kontrollutvalgene betjener så store områder, at det må være vanskelig for dem å oppleve å ha styringen. Jeg har også opplevd at kontrollutvalgene stoler veldig på revisjonen og også sekretariat. Det er mye som er delegert til både sekretariat og revisjon. Jeg har imidlertid forsøkt å være åpen for ny informasjon og kontrollutvalgsmedlemmenes opplevelser av temaet.

Samtlige intervjuede signerte samtykke-erklæringer, se vedlegg 1 til avhandlingen. De ble gjort kjent med forskningens innhold og tema, både via e-post hvor jeg inviterte til å være med i fokusgruppeintervju, og ved starten av hvert intervju.

Jeg har valgt å ikke betegne kommunenavnene i avhandlingen, dette for å anonymisere informantene. Jeg kaller de ulike kommunene følgende: KU1, KU2, KU3. Når jeg beskriver den enkelte informant vil jeg skrive KU-leder for kontrollutvalgsleder, og medlem 1 og medlem 2 for de andre informantene.

Når det gjelder utvalg av hvilke kommuner jeg plukket ut til fokusgruppeintervjuer, så var dette noe tilfeldig. Innledningsvis i arbeidet med denne avhandlingen var det meningen at også en annen som arbeider som daglig leder ved et annet kontrollutvalgssekretariat skulle utarbeide avhandling sammen med meg. Hun måtte dessverre trekke seg i løpet av arbeidet. Vi hadde i utgangspunktet bestemt oss for at vi ønsket tre fokusgruppeintervjuer, herunder ett i en landbrukskommune og to i bykommuner. Vi ønsket også at ett av utvalgene skulle ha erfaring med privat revisjon. Siden vi la intervjuene i etterkant av kontrollutvalgsmøter, valgte vi å ta tre kommuner hvor vi begge hadde tid til å være med i intervjuene. Samtlige medlemmer i kontrollutvalget ble invitert til å være med i intervjuet, men det var ikke alle som stilte. Av de tre fokusgruppeintervjuene som vi gjennomførte deltok tre medlemmer i hvert intervju. Kontrollutvalgslederne deltok i alle intervjuene. Av de samlet ni informanter er det en bredde både i alder og kjønn, fem damer og fire menn i 30-70 års alder. Selv om kontrollutvalget ikke skal føre partipolitikk, er det likevel viktig å påpeke at kontrollutvalgslederne kom fra tre ulike partier, det er slik også en spredning i partiene. Det var også ulik erfaringsgrad. Noen av informantene har vært medlem av kontrollutvalg i flere perioder, en var helt nyvalgt inn, en har tidligere arbeidet i kommunerevisjon. De fleste har lang politisk erfaring fra tidligere.

Ved bruk av fokusgruppeintervju er det ikke standardiserte spørsmål. Jeg sa litt om temaet vi ønsket å belyse, kontrollutvalgene hadde også fått dette oversendt på e-post i forkant – se vedlegg 2 til avhandlingen. De tre kontrollutvalgene hadde ulik tilnærming. I intervjuet med KU1 var opplevelsen min at jeg måtte spørre mer konkrete spørsmål for å få i gang samtalen, intervjuet varte i ca 40 minutter. KU2 gikk rett inn i temaet, og var innom mange av områdene jeg ønsket å belyse, i løpet av en halv time. KU3 hadde energiske diskusjoner, og samtaler seg

imellom, dette intervjuet varte i ca en time. Generelt holdt alle tre kontrollutvalgene seg stort sett innenfor temaet, men enkelte ganger måtte jeg lede dem tilbake til temaet.

Jeg opplevde etter tre fokusgruppeintervjuer at jeg hadde fått nok informasjon til å kunne belyse temaet. Jeg vil bemerke at siden alle tre kontrollutvalgene hadde hatt kontrollutvalgsmøte i forkant ble intervjuene noe preget av de saker som var oppe til behandling i de møtene. Dette vil jeg forsøke å belyse når jeg presenterer funnene.

## 2.4 Analyseprosessen

Siden dette er fokusgruppeintervjuer så er de ikke verifisert av informantene. Alle intervjuene ble tatt på lydopptak. Jeg har lyttet på lydbåndene flere ganger. Jeg har videre transkribert sitater fra intervjuene, som jeg mente var relevante for å belyse temaet. I sitatene jeg bruker i avhandlingen har jeg fjernet hjelpeord som: «på en måte», «likksom» og lignende, jeg har også fjernet «hjelpesetninger», der hvor dette ble benyttet i stor grad. Jeg har kategorisert sitatene etter følgende temaer<sup>3</sup>:

- Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon.
- Prosjektplan/prosjektbeskrivelse
- Informasjon underveis – og opplevelsen når kontrollutvalget mottar forvaltningsrevisjonsprosjektet
- Nødvendig informasjon og kunnskap

I de følgende kapitlene vil hver kategori/ tema belyses, jeg vil presentere og redegjøre bakgrunnen for valgt tema og informantenes opplevelse av temaet.

---

<sup>3</sup> Som også fremgår av vår operasjonalisering.



## 3. Resultater

### 3.1 Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon

Jeg vil i dette kapittelet redegjøre for temaet overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon. Jeg vil også legge frem enkelte sitater/samtaler som kontrollutvalgene hadde opp mot disse temaene. Dette for å forsøke å beskrive kontrollutvalgenes opplevelse av å sitte ved rattet og ha styringen ved overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon.

#### **Overordnet analyse:**

Kontrollutvalgets utarbeidelse av forvaltningsrevisjonsplan tar utgangspunkt i en overordnet analyse. Jeg har vært opptatt av hvordan kontrollutvalget opplever å få delta og bidra inn i arbeidet med den overordnede analysen. Dette blant annet fordi det er kontrollutvalgsmedlemmene som kjenner sin kommune best.

Det er ikke lovpålagt hvem som skal gjennomføre den overordnede analysen.

Imidlertid har Norges kommunerevisorforbund, NKRF (2010), utarbeidet «Veileder til utarbeidelse av overordnet analyse». I denne veilederen blir det lagt trykk på at kontrollutvalget bør delta inn i prosessen, I veilederen står det beskrevet følgende:

Kontrollutvalget selv innehar også kunnskap som bør komme fram i arbeidet med den overordnede analysen. Gjennom saker utvalget har behandlet, besøk det har gjennomført, og kontakt det har hatt med andre politikere, har utvalget informasjon om ulike forhold ved kommunens virksomhet. Kontrollutvalget kan involveres i arbeidet med analysen gjennom diskusjoner i møter eller ved å arrangere egne seminar/workshops der analyse av kommunens virksomhet er tema.

For de kontrollutvalg jeg har som informanter er det revisjonen som gjennomfører overordnet analyse, i tett samarbeid med sekretariatet. Imidlertid ved siste overordnede analyse som ble gjennomført var begge sekretariatene i mindre grad involvert enn tidligere.

Revisjonene og sekretariatet har mange kommuner, og det kan være utfordrende å ha oversikt over alle områder uten ett tett samspill med kontrollutvalgene. Det er også avgjørende at den overordnede analysen er relevant, så de rette forvaltningsrevisjonsprosjektene blir valgt. Ved de kommuner som er valgt ut legger revisjonen frem en analyse av kommunes områder, og

markerer med rødt, gult eller grønt, ut fra hva de mener er risikoområder. Hvorav rødt er høyest risiko, gult er middels risiko og grønt er lav risiko.

Min opplevelse samlet av det som fremkom av intervjuene var at det var revisjonen som i hovedsak la frem den overordnede analysen ved siste rullering av plan. I liten grad hadde kontrollutvalgene en opplevelse av å ha bidratt inn i den overordnede analysen, eksempelvis via workshop, spørreundersøkelser til kontrollutvalget eller lignende, og i liten grad gitt signaler til revisjonen om hvor kontrollutvalget mente det kunne være risikoområder. Kontrollutvalgene har nødvendigvis gjort seg opp noen meninger om risikoområder i kommunen. Dette gjenspeiler trolig også kontrollutvalgenes opplevelse av å kjenne seg igjen i den overordnede analysen av sin kommune.

Dette blir underbygd av følgende samtale fra KU3:

*(LederKU3): «Opplevde de første gangene at grunnlaget for diskusjonen var litt manglende, jeg skjønnte ikke hvorfor de hadde valgt de punktene som de hadde valgt, som sentrale punkter for kontroll. Det andre presentasjonen av overordnet analyse, så var det mye nærmere den virkeligheten som jeg mente vi befant oss i. Men samtidig så er jeg ikke sikker på om den overordnede analysen fra... ..Jeg er ikke sikker på om jeg er enig i alle vektleggingene som...»*

Her bryter Medlem1KU3 inn og tar ordet videre:

*«nå har jeg jo vært med i politikken i tyve år, på forskjellige nivåer i kommunen da, men alltid i kommunestyret. Og det jeg likte med den overordnede analysen var at det var litt sånn gult og grønt, hvor var det på en måte fare for at det kunne være litt kritisk, hvor kunne det være bra og så videre, men det som jeg opplevde littegrann, det var at jeg hadde kanskje en annen oppfatning som medlem av kommunestyret i så mange år om hvor kommunens svakheter var, enn den overordnede analysen viste. Altså jeg hadde trodd kanskje at skoen trykket mer andre steder. Men det kan også være for at jeg hadde ikke nok kunnskap om alle deler av kommunen, for man får jo gjerne saker i kommunestyret, ikke sant, så man får aldri gått helt inn i dybden på alle deler av kommunens administrasjon. Så det ble en del aha-opplevelser for meg at jeg kom kanskje dypere inn i problemstillinger, enn jeg gjorde som kommunestyremedlem. Men fortsatt kunne det være ting som jeg mener kanskje og jeg trodde var mere kritisk enn det som den analysen viste.»*

Videre i samtalen understreker KU3 medlem1 følgende:

*«Men da var på en måte alt tygd ferdig først, selve grunnlaget var ferdig»*

Disse sitatene omhandler at kontrollutvalgsmedlemmene ikke kjenner seg helt igjen, ihvertfall ikke da analysen ble lagt frem første gang. De gir uttrykk for at de ikke har fått vært deltakende i begynnelsen av prosessen. Imidlertid sier medlem 2 i KU3 at hun opplever at det som blir lagt frem er veldig bra.

*«Så har jeg kanskje for lite økonomisk erfaring til å ha en annen mening enn det som blir lagt frem av revisjonen da. Jeg kan ikke helt si om det er bra eller dårlig, det er interessant og lærerikt det som blir lagt fram. Også når det gjelder lovpålagte tjenester og det som er blitt foreslått at vi bør se på, som er litt bristende punkter innenfor tjenesteområder i kommunen så synes jeg at det har vært veldig bra. Og at det er veldig etterrettelig det som blir lagt fram, så jeg vil si at sekretariatet gjør en veldig god jobb, da.»*

(Det er revisjonen som har utarbeidet den overordnede analysen, min anmerkning).

I KU1 handlet samtalen om forrige gang overordnet analyse ble lagt frem, (første del av valgperioden), kontra når den ble lagt frem høsten 2018. Det neste sitatet er fra lederKU1, hvor hun beskriver hvordan den overordnede analysen har blitt behandlet de to gangene i valgperioden:

*«Forrige runde... workshop i forkant av overordnet analyse, litt opp mot hva vi hadde hørt og sånn ut på bygda. Det har vi jo ikke hatt i forkant av denne her. Revisjonen tar jo med seg hvis vi sier ting i møtene, som de kan ta med seg inn til overordnende analyse, det har de jo gjort. Ene runden hadde vi at vi kom veldig tidlig inn da, i forhold til at overordnet analyse ble presentert, men ikke i denne runden her.»* (lederKU1).

Leder KU1 gir her uttrykk for at de ved første gang de behandlet overordnet analyse i valgperioden fikk være mer deltagende i prosessen inn mot overordnet analyse, enn andre gang i valgperioden. Samtidig legger KUleder1 også vekt på at revisjonen tar med seg ting de sier i møtene inn i den overordnede analysen.

KU2 hadde en annen opplevelse av å få delta inn i prosessen, de opplevde at de fikk delta og de kjente seg igjen i det som ble lagt frem. Blant annet viser de til et møte hvor også rådmann og ordfører var til stede i forbindelse med utarbeidelsen av den overordnede analysen:

(LederKU2): *«Den siste gjennomgangen vi hadde den var mye bedre enn den har vært tidligere, fordi... det ekstrasøttet som var med både rådmann og ordførere det var noe som..., også at det kom litt grann tidligere, det var en positiv sak».*

Dette blir også bekreftet at Medlem 1KU2. Hun opplever å få god informasjon i denne prosessen.

*«Jeg synes jo at det vi får er veldig grundig og godt gjennomarbeidet, og for meg som ikke sitter i bystyret og ikke er varamann til bystyret, så føler jo jeg at jeg har veldig god informasjon om xxx kommune og hva som skjer, og kan gjøre vurderinger basert på det, og også at administrasjonen lytter til de innspilla vi gir. Også er det selvfølgelig også noen rammer vi må jobbe innafor, sånn er det jo bestandig, men allikevel så finner de jo løsninger når vi kommer med innspill.»*

Jeg legger til her at jeg vurderer utsagnet administrasjonen til å være revisjonen og sekretariatet.

Selv om enkelte kontrollutvalg ikke opplever å delta inn i prosessen i arbeidet med den overordnede analysen, så kan de likevel oppleve å ha styring. Jeg har derfor valgt å legge frem to sitater som omhandler nettopp følelsen av styring, henholdsvis fra KU1 og KU3:

*«Revisjonen har gradert det, sier hva som er rødt. Men er det flere som er rødt så får man ikke velge mer enn ett eller to. Da må en ta det som en tror sjøl er best å ha kåll på. Kan være litt vanskelig akkurat det.»* (Medlem1KU1).

*«Diskusjonen kom først i gang når vi begynte å snakke prosjekter og da tror jeg kanskje magefølelsen var med på å styre mer enn de fargene som var på risikovurderingen. Også skal en ikke kimse av det, det betyr det at de som sitter i kontrollutvalget er i utgangspunktet mennesker som har vært med i et politisk liv ganske lenge, og som kjenner kommunen og har mange års erfaring....»* (KU3leder)

Jeg opplever ut fra dette at når det er flere områder som er merket rødt, så kan det være vanskelig for kontrollutvalgsmedlemmer å gjøre vurdering på hva som er mest vesentlig. Imidlertid fremgår det også at kontrollutvalgene stoler på egen magefølelse når de skal velge hvilke områder som er mest vesentlig.

Når det gjelder overordnet analyse og det arbeidet om blir gjort der, så kommer det også frem av intervjuene at selv om kontrollutvalgene ser forbedringsområder, og at de kan få være mer deltakende, så synes de det er bra at det blir gjennomført overordnet analyse. KU3leder setter i intervjuet fingeren på det faktum at det faktisk er bedre nå, enn hva det var for flere år siden:

*«Du begynte med overordnet analyse, det er jo et verktøy som har kommet etterhvert. Alternativet hadde vært å tilby et utvalg med forvaltningsrevisjonsprosjekter, eller hatt en fri diskusjon om hva skal vi kontrollere på forvaltning. Det å systematisere dette her gjennom en overordnet analyse, det er en forbedring. Så kan vi si noe om måten det gjøres på som kanskje kunne blitt forbedret, men i forhold til ingenting, eller innfallsmetoden, så er det veldig mye bedre.»*

Siden plan for forvaltningsrevisjon skal utarbeides med bakgrunn i en overordnet analyse, så henger kontrollutvalgets arbeid med overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon sammen. Jeg vil i neste del redegjøre for plan for forvaltningsrevisjon, samt forsøke å belyse hvordan kontrollutvalgene opplever å ha styringen og nok informasjon når de utarbeider sitt planverk for de neste to år.

### **Forvaltningsrevisjonsplan**

Det er som tidligere beskrevet lovpålagt at kontrollutvalgene skal utarbeide forslag til plan for forvaltningsrevisjon, for så å innstille til sine respektive kommunestyre på denne planen. Kontrollutvalgssekretariatet saksbehandler og legger frem forslag til plan, men valg og prioritering av hvilke prosjekter som skal behandles, det gjøres det ikke innstilling på av sekretariatet. Det skal heller ikke revisjonen gjøre. Det er kontrollutvalget som må prioritere i planen sin. Forvaltningsrevisjonsplanen i disse tilfeller er to-årig, og det er ulikt hvor mange prosjekter som gjennomføres i den enkelte kommune. Alt etter hvor mange timer forvaltningsrevisjon det blir betalt for. Byene har oftest flere prosjekter i året, mens de mellomstore kommunene på gjennomsnittlig 5-8000 innbyggere, velger ett prosjekt i året, i de to revisjonsdistrikt hvor jeg har gjennomført intervjuer. Når forvaltningsrevisjonsplanen er vedtatt av kontrollutvalg og kommunestyre så er denne slik sett et bindende dokument, og man kan anse denne som en bestilling til revisjonen. Det er sekretariatet som bør holde oversikt over at prosjektene i planen blir utarbeidet og lagt frem for kontrollutvalget.

Når kontrollutvalget skal utarbeide plan for forvaltningsrevisjon er det viktig at de sitter med styringen. Jeg har derfor ønsket å belyse hvordan kontrollutvalgene opplever å ha styringen ved denne prosessen.

Følgende er et utdrag fra intervjuet/ samtalen i KU1. Intervjuer har stilt spørsmål om hvordan de opplever å få være deltakende og sitte med styringen i planprosessen:

*«Når vi ser overordnet analyse, så plukker vi ut de områdene i forhold til plan. Synes jo vi får være deltakende da, i den biten».* (LederKU1). (De andre nikker bekrefter, mmmmer).

*«Føler at det er vi som bestemmer det, at det er opp til utvalget å ta de avgjørelsene, Revisjonen legger jo frem sine funn og vi kan jo spørre der. Og sekretariatet legger jo frem dette uten innstilling så det er utvalget som skal ta de avgjørelsene på hva vi velger å se på.* (LederKU1). KU1medlem1: *«er helt enig».* Videre: *«Revisjonen har vært lugn».*

Intervjuer spør: *«Sekretariatet også?? «Ja»*, fra alle, (latter).

I denne samtalen fremkom det at de velger prosjekter ut fra de områder som fremkommer av overordnet analyse. Selv om det skal foreligge en overordnet analyse i forkant av plan for forvaltningsrevisjon, så er ikke kontrollutvalget nødt til å velge ut fra de risikoområder som står beskrevet der. De kan velge fritt, og de kan også velge prosjekter hvor de selv mener det er risiko, uten at revisjonen har sagt noe om det i forkant. Min erfaring og opplevelse er at dette veldig sjelden blir gjort.

Dette fremkommer også av samtalen/intervjuet med KU3 at de har valgt områder som fremkommer av den overordnede analysen. Der utdyper de også noe hvordan de opplever det å ha kunnskap til å utarbeide plan for forvaltningsrevisjon. Til orientering så skulle KU3 velge seks prosjekter for to-årsperioden.

(KU3leder): *«... når du snakket om overordnet analyse så er den opp i mot foreløpige risikovurderinger som revisjonen kom med og vi går gjennom deres vurdering av resterende revisjonsplan også krever dette, sånn som den er framlagt nå, så krever nok revisjonsplanen mer kunnskap av kontrollutvalget enn det som normalt vil være til stede. Så den synes jeg er mer utfordrende, jeg tror politikerne i kontrollutvalget har lettere for å forholde seg til overordnet analyse. Eller hva sier du?»* (leder henvender seg til medlem 1, min anmerkning)

(KU3medlem1): *«Joda, jeg likte veldig godt den tilnærmingen at vi fikk en overordnet analyse over veldig mange, eller egentlig alle områdene i kommunen, og vi fikk en vurdering av alle områdene, og vi fikk et politisk verksted etterpå, hvor vi satte oss ned og diskuterte oss igjennom de punktene som vi synes var viktige, og som vi så at her var det noe som vi mente vi burde se nærmere på. Også ble det et, egentlig, sånn som jeg husker det da, noen mente at det var viktig og noen mente at det var viktig, også diskuterte vi oss fram til en prioritering, og jeg synes det fungerte veldig bra. Det hadde ikke fungert hvis vi ikke hadde hatt grunnlaget på, til å diskutere ut i fra. Hvis vi skulle starta med blanke ark, skal vi begynne å diskutere hvor vi skal inn, da hadde det ikke fungert. Så vi trenger den kunnskapen i bånd, eller jeg gjør hvertfall det.»*

Videre utdyper KU3 medlem 2 at sekretariatets rolle ved utarbeidelsen av plan for forvaltningsrevisjon. Det fremkommer av følgende sitat:

(KU3medlem2): *«Jeg tenker jo og det, at i en sånn modell da, så vil det være sekretariatet som stort sett sitter på den største innsikten og informasjonen, på en måte. Det er klart at i ethvert demokrati så er det et springende punkt at man gir makt til et veldig fåtall, ikke sant? For at, kanskje de fleste som sitter i kontrollutvalget har ikke nok kunnskap til bestride det som blir fremlagt.*

Akkurat dette utsagnet kan være vanskelig å tolke. Det kan sees opp mot at de visste at temaet for fokusgruppeintervjuet var prinsipal-agent, og utfordringer vedrørende dette.

Vi har i dette kapittelet forsøkt å belyse kontrollutvalgets opplevelse av det å ha styring, være prinsipaler både ved arbeidet med den overordnede analysen, og videre hvordan de går frem ved utarbeidelsen av planverk for forvaltningsrevisjon.

### 3.2 Prosjektbeskrivelse/prosjektplan

Når forvaltningsrevisjonsplanen er vedtatt skal kontrollutvalget gjøre bestillinger på det enkelte prosjekt. Dette gjør de ved at revisjonen legger frem forslag til prosjektplan, eller prosjektbeskrivelse som det også blir kalt. Prosjektplanen skal vise en oversikt over problemstillinger som er valgt for prosjektet, hvilke revisjonskriterier/ kontrollkriterier revisjonen vil arbeide ut fra for å besvare problemstillingene, hvilke metoder revisjonen vil benytte og hvilke type data det er behov for ved prosjektet. Det skal også sies noe om antall

timer som vil bli benyttet, når prosjektet starter og når det er forventet at prosjektet vil bli levert til kontrollutvalget. Kontrollutvalgssekretariatet skal saksbehandle og gi innstilling til kontrollutvalget. Sekretariatet bør i saksbehandlingen si noe om prosjektplanen/beskrivelsen er i henhold til det som fremgår av den to-årige forvaltningsrevisjonsplanen, og om sekretariatet anser prosjektplanen for å være dekkende.

Likevel er det også i denne fasen viktig at kontrollutvalgene kommer med innspill, slik at de får de prosjekter som de ønsker. Sekretariatet skal bistå dem i deres arbeid, hvis de ønsker endringer i prosjektbeskrivelsen, eller ønsker å legge til punkter for kontrollhandlinger. Dette er tidlig i fasen, og det er ikke alltid revisjonen har fått mulighet til å sette seg så godt inn i området/ temaet. Sekretariatet må ta utgangspunkt i det som er skrevet under overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon ved sine saksfremlegg. Det er likevel, som tidligere vist til, kontrollutvalgets medlemmer som kjenner sin egen kommune best. Hvordan håndterer kontrollutvalgene dette, og tør de og har de kunnskap nok til å komme med innspill og endringer til prosjektplan? Hvordan er deres opplevelse av å sitte med styringen i denne prosessen. Det har vært en viktig del av det jeg ønsker å se nærmere på. Hvordan opplever de at revisjonen forstår eventuelle tilleggspunkter og hva de er opptatt av.

Av samtalen/intervjuet med KU1 fremkommer det at de har diskusjoner når prosjektplaner blir behandlet og at de opplever at de kan legge til punkter. Nedenfor er et utdrag fra samtalen:

(KU1leder): *«Har gjerne hatt diskusjoner rundt det, når det har kommet opp». ...Kanskje ført på et punkt til? Eller?»*

KU1medlem1 svarer: *«Joa, det siste det gjorde vi jo for ikke så lenge siden.»* (KU1medlem1)

KU1leder svarer: *«Ja, for å få tak i det vi ønsket.»*

Videre følger et annet sitat fra samme leder, hvor resten av utvalget samtykker og også ler litt: *«Jeg synes jo vi har vært... ja... fått lov til å sitte ved roret.»*

I intervjuet med KU2 var de opptatt av egen kompetanse ved bestilling av prosjektbeskrivelse/prosjektplan, og hvorvidt man kan spørre hvis det er noe man lurer på. Kontrollutvalg 2 hadde i møtet sitt i forkant av intervjuet behandlet to prosjektplaner. Og en del av samtalen omhandler derfor behandlingen av disse to prosjektplanene.



KU2leder sier: *Vår kompetanse vil jo være forskjellig fra de forskjellige områdene. De planene som har vært i dag har jeg følt har vært veldig greie, ut fra min forutsetning. Det var jo noen tidligere planer hvor jeg hadde virkelig noen større ønsker til småjusteringer i planen, så jeg føler hverfall at vi har vett til å si fra når vi virkelig føler at vi ønsker noen korreksjoner. (Leder viser til en prosjektplan som ble behandlet for ca ett år siden, hvor leder hadde sterke meninger og la til en del endringer til prosjektplanen, intervjuers anmerkning).*

KU2medlem1 bekrefter det leder sier;

*«Jeg tenker jo også det, og vi har jo kompetanse ut fra hva vi har drevt med tidligere på ulike områder og utfyller hverandre i forhold til det, noe kan hver og en godt av oss...*

*...Selvfølgelig noen områder som en ikke har peiling på da må en jo ha tillit til resten av utvalget og til administrasjonen.»*

(Jeg tolker her administrasjonen til å være både revisjonen og kontrollutvalgssekretariat, min anmerkning).

I KU3 hadde de en samtale om det er lett å forstå prosjektplanene, og hvorvidt de opplever at de kan gjøre endringer i forslag til prosjektplan. Her blir det også vist til behandlingen av en prosjektplan i møtet forut. KU3 leder sier:

*«det er ikke alltid godt å forstå hva de tenker de som skriver prosjektplan, sånn som i dag, så er det mange tanker på hvordan ting kan gjøres, i og med at prosjektet som sådan har opptatt meg og det er så mange modeller du kan bruke og så mange nivåer du kan gjøre det på. Da er det av og til litt vanskelig å forstå hvilket nivå er de på nå, når de skriver denne revisjonsplanen her. Det er ikke lett! Vi må gjøres oss mange refleksjoner før vi kommer dit. Det er veldig greit at de er til stede (revisjonen, min anmerkning), sånn at vi kan spørre litt, kanskje vi skulle vært flinkere til å spørre.»*

I dette ligger det også en understreking fra leder om at kontrollutvalget kanskje burde være flinkere til å stille spørsmål til revisjonen.

### 3.3 Informasjon underveis – og opplevelsen når kontrollutvalget mottar forvaltningsrevisjonsprosjektet

Det kan gå opptil ett år fra en prosjektplan/beskrivelse er bestilt, til prosjektet blir behandlet i kontrollutvalget. Jeg har derfor vært opptatt av kontrollutvalgenes opplevelse av å få informasjon underveis, og om de husker hva de har bestilt.

I KU1 blir det sagt at det er faste punkter i møtene som omhandler informasjon fra revisjonen. KU1leder sier:

*«Revisjonen har jo fast punkt på møtene våre med informasjon, og da pleier de å gå igjennom hvilke bestillinger som ligger inne når ting er forventa levert, ofte er jo ting forsinka.»*

I KU2 og KU3 har de ikke slike faste saker som omhandler informasjon fra revisjonen. KU2 samtaler om hvorvidt de burde hatt en informasjon underveis i løpet av et forvaltningsrevisjonsprosjekt, eventuelt om revisjonen burde legge frem en tidligrapport, så kontrollutvalget underveis i prosessene har mulighet til å gå inn å korrigere hvis de ønsker.

KU2leder sier: *«Nei, det der er jo en stor avveining, en avveining mot å bruke enda mer tid på at det skal legges frem en tidligrapport og at han skal komme opp til realitetsbehandling litt senere, og når vi har så få møter som vi har så blir det en stor avveining på hvor mye man skulle, i noen enkeltsaker så har det vært at vi gjerne kunne å ha vært inne å gjort en korreksjon, mens i de aller fleste, i hvertfall i forhold til hva jeg føler, så har det ikke vært grunnlag for å gjøre det.»*

Imidlertid er KU2medlem 1 av en litt annen oppfatning. Hun sier:

*«Jeg tenker vel at, i så store prosjekter, som det som vi har hatt i for eksempel xxx i dag, (viser til en prosjektplan som er behandlet i dagens møte, intervjuers anmerkning), som er ganske mange hundre timer, så kunne det vært nyttig å fått en underveismelding. Sånn type midtveis, når en har fått inn en del av faktaene, begynner å gjøre vurderinger, kanskje da kunne se litt på kursen på hvor mye vekt man skal legge på de ulike bitene ut fra hva en har fått inn.»*

Disse sitatene viser at det kan være ønskelig med en underveisrapportering. Imidlertid vises det også til at det er tidkrevende med slike underveisrapporteringer. Dette blant annet fordi kontrollutvalgene ikke har så mange møter i året. KU1 får i sine møter informasjon fra revisjonen, men gir også uttrykk for at det som regel blir informert om forsinkelser.

Kontrollutvalgssekretariatet skal saksbehandle forvaltningsrevisjonsrapportene når de foreligger. Og sekretariatet skal gjøre en vurdering på om det er dette som er bestilt i utgangspunktet, om rapporten følger standard for forvaltningsrevisjon<sup>4</sup>, sekretariatet skal også gi innstilling til kontrollutvalget til deres vedtak. Ved kategorisering av data har jeg vært opptatt av hvordan kontrollutvalgene opplever det når de får prosjektrapporten. Var det dette de bestilte, var det dette de forventet å få svar på? Er informasjonen i rapporten lett tilgjengelig, hva kan eventuelt gjøres annerledes for at informasjonen skal bli mer tilgjengelig?

Kontrollutvalgsmedlemmer blir valgt hvert 4. år. Man kan risikere at samtlige som blir valgt ikke har vært medlemmer av kontrollutvalget tidligere. Ofte er første halvår i deres periode, basert på tidligere kontrollutvalgs forvaltningsrevisjonsplaner. I KU1 beskriver lederen opplevelsen vedrørende dette.

KU1leder: *«Det har jo vært noen etterslep og på de rapportene, som de første vi behandla var det ikke vi, det utvalget her, som hadde vedtatt, det var det forrige utvalg. Og litt oppfølgingsrapporter og sånt som har hengt etter, men de som vi har bestilt og behandla så synes jeg vi har fått svar på intensjonen vår»*, (KU1medlem1 sier ja)

Videre sier KU1leder; *«Det er jo vanskelig det når en først har begynt en periode, og særlig for oss da, som har bytta ut alt, og da visste ikke vi hva som var bestilt, eller vi visste jo det, men det er, jo, ja... hva skulle vi lese oss opp på. Den overgangen der er jo..., da kom det jo ganske mye den høsten der og...*, (viser til første kontrollutvalgsmøte i perioden, hvor de behandlet to tunge FR-rapporter i første møte, intervjuers anmerkning)

Forvaltningsrevisjonsrapporter skal gi folkevalgte nøytral styringsinformasjon.

Forvaltningsrevisjon er de folkevalgtes egen revisjon. De bør derfor være utformet og skrevet så samtlige folkevalgte forstår dem. På forespørsel fra intervjuer om rapportene er lett tilgjengelige/ er de enkle for folkevalgte å lese og sette seg inn i, svarer KU1leder;

*«Veldig varierende, de to første var jo lange og da var jeg også jo helt uerfaren.... Det å gjøre seg kjent i papirene, hvordan saksfremlegget er bygd opp og hvordan en rapport er bygd opp.*

---

<sup>4</sup> Standard for forvaltningsrevisjon RSK001.

*De tinga går jo lettere når man har lest noen. Da vet man at jeg kan skimme her, også leser jeg den biten litt mer nøye.»*

Medlem1KU1 viser til at forvaltningsrevisjonsrapportene også skal sendes videre til kommunestyret og viktigheten av at det er sammendrag med konklusjoner i rapportene:

*«Det er jo viktig at rapporten inneholder en konklusjon, essensen i det, for å lette, dem som skriver rapporten vet nok også det, at ikke alle leser den så nøye, og da må det være en konklusjon hvis hele kommunestyret og alle skal... de leser ikke hele den de heller...»*

Dette temaet vil jeg i avhandlingen også komme nærmere inn på når det gjelder om kontrollutvalget generelt opplever å ha nok informasjon og kunnskap.

Jeg har også vært opptatt av om kontrollutvalget opplever å få svar på det de ønsket, det de hadde som utgangspunkt, når de får forvaltningsrevisjonsrapportene lagt frem.

KU2 samtaler om det, og det fremkommer at på de områdene som de kan en del om fra før, så kan det være at de hadde ønsket seg en annen vinkling. Nedenfor følger samtalen:

KU2medlem1: *«Det vil jo variere litt på hvilket saksfelt og hvor mye vi kan om saksfeltet. For det er klart at når du leser en rapport på et område som du har jobbet en del med, kanskje både politisk og at du har jobba med det i andre sammenhenger, så er det klart at du får mye mere svar enn det du gjør ellers».* (de andre samtykker)

KU2leder: *«Ja, og da kunne du kanskje ønske deg en litt annen vinkling på det».* (de andre samtykker).

KU2medlem1: *«Ja, det blir jo sånn.»*

Med andre ord de kjenner seg ikke helt igjen i rapportene, de opplever ikke alltid å få det de har bestilt.

KU3 har også en samtale som omhandler om de har opplever å få det de har bestilt. Deres hovedsyn er at de er veldig fornøyd med forvaltningsrevisjonsrapportene, men det fremgår også av samtalen at de enkelte ganger ikke får akkurat det de har trodd de skulle få. Nedenfor følger sitater fra samtalen:

KU3medlem1 *«Ja, jeg synes stort sett rapportene er veldig grundige og går veldig dypt inn i materie, så jeg synes veldig mange av de rapportene er veldig bra, vil jeg si».*

Videre sier KU3medlem2:

*«Ja, jeg er veldig begeistra, jeg synes det er lærerikt og spennende, synes jeg, det er for at man får innblikk i samfunnet, på en måte... Men jeg synes dem er gode og grundige og det er sjelden at jeg går tilbake og tenker at, men var det det som man skulle gjøre da. Det tror jeg bare har skjedd en gang i løpet av de nesten fire åra. At jeg har synes at det ikke ble sett på det som, var enige om i oppdraget da».*

KU3leder viser imidlertid til behandling av en rapport som ble gjort samme kveld. I dette prosjektet hadde forvaltningsrevisjonen valgt bort enkelte kontrollhandlinger, og vist til at dette var regnskapsrevisjonen som burde utføre. KU3leder sier:

*«Jeg er tilbake der igjen jeg, i dag, vi fikk ikke det vi ba om fordi de hadde ekskludert de tunge bitene og uten også å rådspørre seg med oss, gå tilbake og spørre. Det går an det. Men når det er sagt så, sitter jeg med en god følelse med den forvaltningsrevisjonen som blir gjort....».*

Med dette sier informanten at han ikke alltid opplever å få det han i utgangspunktet forventet. Imidlertid generelt er han fornøyd med den forvaltningsrevisjonen som blir gjennomført.

#### 3.4 Nødvendig informasjon og kunnskap

Jeg har ønsket å belyse kontrollutvalgets opplevelse av å ha nok informasjon i saker til blant annet å kunne ta selvstendige beslutninger. Som tidligere beskrevet så er det store og komplekse saksområder kontrollutvalget blir forelagt. Og kontrollutvalget må få nødvendig informasjon.

I samtalen rundt dette viser leder i KU2 til samarbeidet med sekretariatet. Vi bemerker at når han sier du, så mener han sekretariatet, siden intervjuer er daglig leder i hans kontrollutvalgssekretariat:

*«Men jeg vil få frem det at det kan være personavhengig og at det er viktig at det er et godt samarbeidsklima, for da kan rollene bli noe helt annet... ..men jeg føler hvertfall at du har en høy integritet, men at vi også har en god dialog... Og at du i stor grad legger frem sakene sånn som du ser det, og at jeg får frem at vi får bedt om dem spørsmåla vi ønsker og får lagt frem dem på en god måte...»*

Videre viser leder i KU2 til opplevelsen av å få informasjon fra revisjonen:

*...På en annen side, så sitter jo vi her og får lagt sakene frem på bordet, vi er jo ikke ute og graver noe i dokumentarkivet til kommuneadministrasjonen i det hele tatt, så vi kan ikke oppdage ting som vi kanskje kunne ønske. Så vi må jo i stor grad stole på at revisjonen kommer frem med de opplysningene som dem faktisk mener at vi trenger. Jeg føler vel, at vi får..., at xxx, (navn på revisor) og dem kommer med det de faktisk mener at vi bør vite om.»*

Ut fra det leder KU2 sier her, så tolker jeg at han opplever å ha tillit til og også opplevelse av at både sekretariat og revisjonen gir den informasjonen han opplever å ha behov for. Han bruker ordene stole på.

Medlem 2KU2 gir også uttrykk for å være fornøyd, og hun prater om møtet forut for intervjuet og at møtet har vært spesielt fint den dagen. Imidlertid viser hun til en bestemt sak som har vært oppe til behandling i dette møtet og sier:

*«Vi har undra oss og vi har spurt og vi har stilt spørsmål og ikke fått det svaret som vi egentlig har villet, ikke før i dag, så jeg er veldig fornøyd med det....»*

Hennes opplevelse er slik sett at hun er fornøyd etter dagens møte, imidlertid har hun opplevd å undre seg og stille spørsmål i tidligere møter og ikke fått svar.

Ofte kan ikke sekretariatet gi innstilling, fordi det er kontrollutvalget samlet som må ta stilling til saker. Dette kan spesielt gjelde henvendelser til kontrollutvalget, informasjonsaker til kontrollutvalget fra rådmann, saker som kan være partipolitisk motivert, (kontrollutvalget skal ikke overprøve sitt kommunestyre, og skal derfor ikke føre partipolitikk). Imidlertid kan og skal sekretariatet og revisjonen gi kontrollutvalget informasjon. For sekretariat kan det ofte være vanskelig å være tydelige i saksfremlegg og komme med innstilling, spesielt i saker hvor revisjonen og rådmann er uenige. Sekretariat skal ikke revidere, men skal gjøre seg opp vurderinger basert på den informasjon som blir forelagt fra revisjonen og administrasjonen. Ofte legger sekretariatet frem slike saker uten innstilling. Dette for at kontrollutvalget samlet skal fatte et vedtak. Imidlertid kan dette også oppleves som at sekretariat ikke gir nok informasjon, og at de velger å ikke ta stilling til saken. Jeg har derfor ønsket å se nærmere på opplevelsen til kontrollutvalget når sekretariatet velger å ikke gi innstilling. KU3 var opptatt av dette temaet i sitt intervju. Og KU3medlem 1 sier følgende:

*«Hvis det er slik at rådmannen, eller regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon er litt uenige og rådmann er uenig igjen, og dere har en mening om det, hva det er som dere mener er den*

*riktige tolkningen av det, så synes jeg det er deres jobb som sekretariat å si at deres oppfatning er sånn og sånn. For da kan dere hjelpe oss i stedefor at vi ikke helt vet hvor grensene går.... Som sekretariat så kan dere gjøre den vurderingen i saksfremlegget deres. Dere har hørt at den sier det, og de sier det, og rådmann sier det, men etter deres vurdering så hører dette innenfor det og det. Det ville vært lettere kanskje for oss å tatt stilling til det».*

Det er spesielt en sak som er blitt behandlet i KU3 møte tidligere den kvelden. En henvendelse, som kunne ha partipolitiske undertoner. Hvor sekretariatet valgte å ikke gi en innstilling. Det er litt uenighet i intervjuet til KU3 på hvorvidt sekretariatet bør gi innstilling i slike saker.

KU3medlem1: *«Der kan jeg bare komme med et lite innspill, hvis det er slik at sekretariatet er av den oppfatning at denne henvendelsen ikke bør føre til et vedtak så kan dere godt skrive det...»*

KU3medlem2 er imidlertid opptatt av at hvis sekretariatet gir innstilling ved slike saker så kan det føre til en passivitet i kontrollutvalget.

Hun sier blant annet; *«...når sekretariatet kommer med forslag til vedtak, så har de allerede, det er jo basert på en mening de har gjort seg opp, det som står i papirene.....det kan føre til en passivitet da, og at man blir sittende og tenker ok, da er sikkert det riktig, og at det på en måte kan begrense innspill.»*

Imidlertid presiserer KU3 at de får god drahjelp av sekretariatet i selve møtene. KU3 leder sier:

*«Sekretariatet har en veldig god funksjon når dere hjelper oss å snuble oss gjennom våre vedtak. Den støtten som vi har i formuleringer til å gjøre ting riktig, den er veldig god å ha, akkurat som i alle andre utvalg i kommunen. Det er godt å ha en funksjonell sekretær. Det skal dere ha, vi trenger det. Jeg har vært i kommunesystemet lenge, så jeg burde vel klare meg selv, men jeg setter stor pris på å lene meg til noen andre, jeg.»*

Dette støtter medlem 1. Han viser til at han i andre folkevalgte utvalg ofte har jobbet gjennom forslag til vedtak i forkant. Dette er annerledes i kontrollutvalget. KU3medlem1 sier:

*«...her gjør jeg nesten aldri det. Rett og slett for at jeg vil vente på diskusjonen og at vi får hjelp til å finne fram en formulering som er nogenlunde omforent. Som jeg mener er litt av*

*målet våres med å sitte her, at vi finner fram gode omforente løsninger. Da er det ikke behov for å komme med masse endringsforslag og alt det her. Så jeg synes det fungerer veldig bra».*

Det kommer her frem at sekretariatet bidrar inn i selve møtet med å hjelpe til med formuleringer i vedtak hvor sekretariatet ikke har gitt innstilling. KU1 har også denne erfaringen. I intervjuet sier de blant annet at de i plenum diskuterer det de bør ha med, de legger også trykk på at det er ett utvalg, og at de tar avgjørelsen i fellesskap. Så blir det opp til sekretariatet å finne en formulering på det de kommer til enighet om.

KU1medlem1 sier: *«Ja også er det opp til sekretariatet å høre hva vi sier, (latter) også får dem formulere seg, (latter), så det har jo gått greit.»*

KU1leder sier videre:

*«Vært veldig greit å hatt noen som har hørt på diskusjon også kommet med et forslag, også har vi jo diskutert det igjen...»*

### **Fagspråk**

De fleste arbeidsgrupper har et fagspråk. Revisjonsbransjen er veldig standardisert, og det blir ofte brukt tungt fagspråk. Dette kan vanskeliggjøre for kontrollutvalgene å få tak i informasjon, fordi det som står skrevet kan være vanskelig å forstå for de som ikke er i bransjen. Sekretariatet kan forenkle dette fagspråket i sin saksbehandling. Imidlertid blir ofte samme fagspråk benyttet også av sekretariatet.

Som tidligere beskrevet i avhandlingen så snakket vi som intervjuet med de intervjuede i forkant av intervjuet, og ba de om å være ærlige og eventuelt også kritiske hvis de opplevde at sekretariatet kunne gjøre ting annerledes, dette selv om de kjenner sekretariatet. I samtalen i KU3 fremkom det noen forbedringsområder til kontrollutvalgssekretariatet. Det ble uttrykt forståelse for at revisjonen benyttet fagspråk, men at sekretariatet gjerne kunne forenkle ordlyden når de behandler saker fra revisjonen. KU3medlem1 sier:

*«... Hvis jeg skulle komme med en anbefaling, det er ett eller annet ved vedlegg som ligger til saken kan godt være litt mer stammespråk, men selve saksfremlegget det som på en måte skal oppsummere saken som skal si noen ting om innholdet og komme med konklusjon, det går an å gjøre det, kanskje mer folkelig. Slik at det er lettere å lese og lettere å forstå*



*sammenhengen. Så kan jo det nødvendige faget ligge der, men kanskje ligge mere bak som vedlegg».*

Her viser KU3medlem 1 til at det som kommer fra revisjonen det ligger som vedlegg til saken. Det er sekretariatet som utarbeider saksfremlegg. Hans vurdering er derfor at revisjonen kan fortsette å bruke fagspråk, men sekretariatet bør forenkle.

Medlem2 i KU3 er også opptatt av det er tungt fagspråk som blir benyttet. Hun sier:

*«Ja, det er ganske mye som står i papirene som kan være veldig uklare, enten fordi det er dårlig språk, eller fordi man bruker sånn klanspråk som gjør at vi andre ikke forstår hva som står der. Videre sier medlem 2: «...men det er jo en svakhet at det er det stammespråket som blir brukt da og man går ut i fra at det er noe som blir forstått av de som skal lese dokumentene. Men det er veldig vanskelig å gjøre noe med, for som regel så er sånne stammespråk veldig presise. De betyr akkurat det og ikke noe annet, så da, så jeg vet ikke helt.»*

Begge medlemmene gir derfor uttrykk for at det som kommer fra revisjonen ofte er vanskelig å forstå, men at de ikke helt ser at dette kan endres.

I kontrollutvalg 2 ble det også snakket om bruk av fagspråk, dette opp mot forvaltningsrevisjonsrapporter. KU2 leder sier:

*«Min oppfatning er det at... jeg jobber jo i en setting hvor jeg ofte bruker faguttrykk i det daglige til andre, og da er jeg rimelig bevisst på om jeg skjønner at mottaker skjønner det som blir formidla. Men så ligger det også et stort ansvar på mottaker, og å være så rak i ryggen, og si at hvis jeg ikke forstår det så må jeg be om at jeg får det forklart. Så her går det vel så mye på at man da må kunne si fra om at det punktet må jeg ha mere forklaring på.»*

Han er slik sett opptatt av kontrollutvalgets ansvar i å si fra hvis det er fagspråk de ikke forstår.

KU3leder har også en oppfatning av både fagspråk og tilgjengeligheten av nødvendig informasjon. Han viser til behandling av ulike prosjektplaner, og hvordan de fremstår:

*Jeg tror vi må leve med at noen ganger uttrykker de seg, (revisjonen vår anmerkning), veldig fagspesifikt og noen ganger uttrykker de seg veldig romslig for de kanskje ikke vet alt sammen selv ennå. Så tar du utgangspunkt i en lovttekst eller et direktiv for å finne egnede kriterier, så*

*må vi lære hva kriteriene reelt innebærer. Jeg tror det er en utfordring både for oss og for de revisorene som skal lage prosjektbeskrivelsen.*

Her tar KU3leder opp et viktig tema. Dette fordi forvaltningsrevisjonen må også sette seg inn i mange og store områder. De har ikke all kunnskap og må lese seg opp på de enkelte temaer som blir valgt til forvaltningsrevisjon. Slik sett i en begynnende fase som en prosjektplan er, så har ikke forvaltningsrevisjonen lest seg opp og har nok informasjon selv. Det blir derfor også vanskelig å gi nødvendig informasjon videre til kontrollutvalget.

### **Kunnskap**

I tillegg til opplevelsen av å få informasjon, så er jeg også opptatt av kontrollutvalgenes opplevelse om å ha kunnskap nok.

KU2 er i intervjuet opptatt av kontrollutvalgets egen kompetanse. Og de viser til at det er viktig at kontrollutvalgsmedlemmer har bakgrunn både fra politikk, men også fagområder, og at kontrollutvalgets medlemmer selv må sette seg godt inn i sakene som blir lagt frem, i forkant av møtet. Nedenfor følger et utdrag fra samtalen i KU2:

*KU2leder sier: «...Men det er veldig viktig at medlemmene har en styrke i seg sjøl og som virkelig kan grave etter informasjon, for hvis man bare kommer inn og skal gjøre vurderinger, så er det veldig tungt altså».*

Hvor KU2medlem1 svarer: *«Jeg tror det er helt nødvendig at du har en bakgrunn fra at du har jobba for eksempel som politiker eller gjort andre ting... ...har en bakgrunn, og ikke minst at du har en integritet,»* (de andre samtykker).

KU2medlem2 replikkerer: *«Og at du har gått gjennom papirene godt».*

KU2medlem1 svarer: *«Det er en selvfølge».*

De viser her til viktigheten av at kontrollutvalgsmedlemmene har bakgrunnskunnskap, enten via erfaring fra arbeid, politikk, eller annet. I tillegg er de opptatt av at de faktisk leser seg opp i saksdokumentene og har satt seg godt inn i de enkelte saker. Sistnevnte er også leder i KU3 opptatt av. Han sier:

*«Det krever jo en viss aktivitet og engasjement i kontrollutvalget. Og det forventes at kontrollutvalget er engasjert og bryr seg om det som kommer. Og er det noe som er vesentlig,*

*som er utelatt, så vil jeg tro at de menneskene som sitter her kommer med det. Ellers så er vi et dårlig kontrollutvalg.» (KU3leder)*

De fleste politiske utvalg i en kommune har enkeltområder å forholde seg til, eksempelvis oppvekstutvalg, helse og sosialutvalg, teknisk utvalg etc. For kontrollutvalgets del så skal de ha oversikt over alle kommunens områder. Jeg er derfor opptatt av hvordan kontrollutvalgene opplever det å skulle ha denne oversikten. KU1 gir uttrykk for at de stoler på at revisjonen har denne oversikten.

*KU1medlem1 sier; «Stoler på at revisjonen har fått all informasjon da... .... stoler kanskje litt blindt på revisjonen...» Videre sier han; «det er vanskelig å overprøve, ja har du fått alt nå liksom, og det er jo ikke sikkert revisjonen vet heller det, og at dem har fått alt.»*

Dette utsagnet viser at medlemmet har tillit til revisjonen, imidlertid viser det også til at det kan være at revisjonen ikke har oversikt og informasjon om alt. Videre i samtalen blir det sagt av medlem 2 KU1 at de også kan søke informasjon hos andre kanaler i kommunen:

*«Men hvis det skulle være tilfelle hvor vi føler at revisjonen kanskje ikke har fått alt så er det vel ikke noe problem å gå til rådmann eller til ordfører eller hvem det måtte være, vi føler oss ganske trygge på at vi kan gjøre det, tenker jeg» (KU1medlem2).*

Dette bekrefter de to andre i utvalget, men de legger også til at da må man eventuelt vite nok om saken selv til at de kan etterspørre rett informasjon, de må vite at informasjon ikke er lagt på bordet for å kunne etterspørre informasjon.

*KU1leder sier videre: «Men har ikke opplevd det så langt... ....Jeg har jo inntrykk av at administrasjonen ikke holder informasjon tilbake».*

Her gir med andre ord KU1 uttrykk for tillit til at de får nødvendig informasjon både fra revisjonen og fra kommunens administrasjon.

Det er flere opplevelser rundt det å ha oversikt over store områder. KU2medlem2 gir ros til sin kontrollutvalgsleder, og gir uttrykk for at hun er trygg på han, og at han setter de sakene som han mener er viktige på dagsorden.

*«Vi har en veldig fin leder i kontrollutvalget, la meg si det, for han setter dagsorden på de sakene han mener er tydelig og gir oss da et lite input på det...» (KU2 medlem2).*

KU3leder gir uttrykk for litt bekymring for alle områdene de skal ha oversikt over. Han viser til viktigheten av å besøke de ulike virksomhetene i kommunen og få informasjon underveis.

*«Jeg tror vi skulle vært flinkere til å be områdene om å komme og fortelle litt om det dem er opptatt av. Vi kan følge med på papirene og dokumentene og vi har tilgang til alt, men samtidig så har vi jo hatt det sånn andre steder opp gjennom årene at vi har vært på etatsbesøk, eller fått noe til orientering. ...bruke en halv time av kontrollutvalgets tid til å gi en innføring i områdene. Det hadde kanskje gjort oss flinkere til å se mangfoldet i kommunen.»*

Når det gjelder temaet å ha oversikt over store områder, så kan dette også sammenfalles med de funn som fremkom under temaet overordnet analyse.

KU3leder er opptatt av det å ha et sekretariat og viktigheten av det. Han sier:

*Men så må jeg jo si, det er mye bedre at vi har et profesjonelt sekretariat som gjør disse tingene her, i stedet for at vi skulle sitti og rotet det fram selv. Jeg tror det er nyttig å ha den funksjonen.... ...men jeg tror det å være sekretær også er en type profesjon, som må utvikles selvfølgelig.»*

Siste av sitatet er viktig å bemerke seg. Fordi sekretariatsfunksjonen er ikke en gammel profesjon. Det ble lovpålagt i 2004 å skille sekretariat fra revisjonen. I etterkant har det blitt flere ulike løsninger for organisering av sekretariat, og denne profesjonen er hele tiden i utvikling. Samlet i de to revisjonsdistriktene jeg har gjennomført intervjuer arbeider det fire personer i kontrollutvalgssekretariatene, og samlet betjener de 18 kommuner. Først i 2018 er det kommet to veiledere, en fra Norges kommunerevisors forbund (NKRF) og en fra Forum for kontroll og tilsyn (FKT) som beskriver noe om hvilke oppgaver, roller, kompetanse etc et kontrollutvalgssekretariat bør besitte.

### 3.5 Oppsummering av resultater

Generelt vurderer jeg ut fra dataene at kontrollutvalgene opplevelse som prinsippal er at de har styring og sitter ved rattet. Opplevelsen deres generelt er også at de har styring når det gjelder bestilling av lovpålagte oppgaver. Imidlertid viser også dataene at informantene opplever og har en stor tillit til sine agenter, herunder kontrollutvalgssekretariat og revisjonen. Jeg vil i kulepunkt under summere hovedfunn i mine data sett opp mot de fem temaer som jeg ønsket å belyse.

- Overordnet analyse/ plan for forvaltningsrevisjon: Dataene viser at informantene i stor grad opplever å ikke ha deltatt inn i arbeidet med den overordnede analysen. Ett av kontrollutvalgene som ble intervjuet er imidlertid fornøyd og opplever å ha deltatt i denne prosessen. Det er også flere utspill som omhandler at informantene ikke kjenner seg igjen i alle risikoområdene som blir lagt frem i den overordnede analysen. Imidlertid er informantenes opplevelse at den overordnede analysen er et viktig verktøy, for å kunne utarbeide plan for forvaltningsrevisjon. Informantene tar i stor grad utgangspunkt i de funn revisjonen legger frem i sin overordnede analyse også velger de å prioritere i planen ut fra dette. Det fremgår i liten grad at kontrollutvalget velger å legge inn prosjekter i forvaltningsrevisjonsplanen, som ikke har utgangspunkt i den overordnede analysen.
- Prosjektplan/prosjektbeskrivelse: Når det gjelder informantenes opplevelse av å ha styring og nødvendig informasjon ved bestilling av prosjektplan/ prosjektbeskrivelse, så fremgår det av dataene noe mer ulikt syn. Kontrollutvalgene opplever i stor grad at de har mulighet til å legge til tilleggspunkter eller gjøre endringer i prosjektplanene. Imidlertid fremkommer det også at det kan være vanskelig å forstå hva revisjonen har tenkt så tidlig i prosjektet.
- Informasjon underveis – og opplevelsen når kontrollutvalget mottar forvaltningsrevisjonsprosjektet: Kontrollutvalgenes opplevelse av å få informasjon underveis i forvaltningsrevisjonsprosjekter er også noe todelt. Noen informanter oppgir at de ikke får så mye informasjon, og skulle gjerne hatt underveisrapporteringer. Imidlertid er det også et tema at kontrollutvalget har få møter, så fra prosjektet starter og til det slutter kan det være tidkrevende å få lagt inn underveisrapportering, så kontrollutvalget eventuelt kan korrigere hvis de opplever at forvaltningsrevisjonen er på feil spor. Informantenes opplevelse når de mottar endelig forvaltningsrevisjonsrapport er imidlertid i stor grad preget av at de opplever å få det de har bestilt, og at de er veldig fornøyd med de forvaltningsrevisjonsrapporter som blir levert. Imidlertid fremkommer det av dataene at de ikke alltid får det de trodde revisjonen skulle se nærmere på. Dette er noe avhengig av hvilken forkunnskap de har i sett opp mot prosjektene.

- Nødvendig informasjon og kunnskap: Når det gjelder informantenes opplevelse av å ha og få nødvendig informasjon og kunnskap til blant annet å kunne fatte selvstendige beslutninger, så er dette også flere syn på.

Det fremkommer at både revisjonen og sekretariatet benytter seg av tungt fagspråk, dette kan vanskeliggjøre at kontrollutvalgene får den informasjonen de har behov for. Det fremkommer av et medlem at det er greit at revisjonen bruker tungt fagspråk, men at sekretariatet bør skrive mer folkelig. Imidlertid gir informantene i stor grad uttrykk for at de opplever å ha styringen, og flere av utsagnene viser også at de er veldig fornøyde med sine «agenter», både når det gjelder kontrollutvalgssekretariatet som agent og når det gjelder revisjonen som agent. I stor grad viser funnene at de stoler på sekretariatet og på revisjonen. Og at de opplever å få informasjon og kunnskap. Flere av informantene viser også til deres eget ansvar for å spørre hvis de ikke forstår, og også forventinger til at kontrollutvalgsmedlemmer må sørge for å skaffe seg den informasjonen som de trenger selv. Det blir også vist til at det er en forutsetning at kontrollutvalgets medlemmer har en viss bakgrunnskunnskap enten via politikk eller arbeid før de blir medlem av kontrollutvalget.

## 4. Diskusjon

Innledningsvis vil jeg presisere at ved kvalitative studier er det vanskelig å generalisere. Mitt studie kan derfor i hovedsak kun vise tendenser ved et fenomen.

Kontrollutvalget er prinsipalen og er avhengig av å ha flere agenter under seg. Jeg har i resultatkapittelet forsøkt å belyse ut fra samtaler med tre kontrollutvalg hvordan de opplever det å være prinsipal, og om de opplever såkalte agentproblemer. Målet med denne avhandlingen har derfor ikke vært å belyse hvorvidt kontrollutvalgene får gode revisjoner, ei heller å belyse om de får gode sekretariatstjenester.

Det er fenomenet kontrollutvalgets opplevelse av å være prinsipal som er førende for avhandlingen. Med følgende underspørsmål;

Hvordan er kontrollutvalgets opplevelse av å sitte ved rattet og ha styringen?

Hvordan er kontrollutvalgenes opplevelse av å ha nødvendig informasjon og kunnskap til å gjennomføre de lovpålagte oppgaver de er satt til å gjøre?

I introduksjonskapittelet beskrev jeg noen forventninger jeg hadde til funn. Herunder forventet jeg at jeg ville finne:

- Kontrollutvalget opplever at de har agentproblemer.
- Kontrollutvalget har tillit til sine agenter.
- Kontrollutvalget opplever å sitte ved rattet og ha styringen, samt ha nødvendig informasjon og kunnskap til å gjennomføre de lovpålagte oppgaver de er satt til å gjøre.

Mine forventninger til funn samsvarer i stor grad med det som fremkommer av dataene/resultatene.

I resultatdelen oppsummerte jeg med at min tolkning ut fra dataene er at kontrollutvalgene i hovedsak opplever å sitte med styringen og at kontrollutvalgene er fornøyd. Det fremkommer også av resultatene at de stoler på og har tillit til sine agenter. Alle fire oppsummeringspunkter i resultatdelen viser likevel en kontradiksjon til at kontrollutvalget er førende som prinsipal. Kontradiksjonene viser at det kan være agentproblemer.

Jeg vil i delkapitler nedenfor belyse de ulike kontradiksjonene, sett opp mot de temaene jeg i utgangspunktet ønsket å belyse.

#### 4.1 Kontrollutvalgenes opplevelse av å delta og bidra inn i arbeidet med overordnet analyse og utarbeidelse av forvaltningsrevisjonsplan

Overordnet analyse er en viktig del av bestillingsprosessen ved bestilling av forvaltningsrevisjon. Det er derfor også viktig at kontrollutvalget får bidra inn i denne prosessen. Jeg tolker dataene som at kontrollutvalgene i liten grad har fått deltatt inn i dette arbeidet. Det fremkommer også at flere opplever å ikke kjenne seg igjen i de risikoområder som blir satt av revisjonen. Det ene kontrollutvalget opplevde imidlertid at de kjente seg igjen. Flere ga uttrykk for at de likte tilnæringsmåten til revisjonen, at revisjonen fargela risikoområder, som grønt, gult og rødt, og dette gjorde det enklere å manøvrere i dokumentet. Likevel fremkommer det at det er ikke alltid der revisjonen påpeker at et område er merket rødt, at kontrollutvalget velger dette området. Dessuten kan det også være flere områder som er merket rødt og da må kontrollutvalget stole på seg selv og på magesfølelsen. Disse resultatene kan indikere at kontrollutvalget opplever at de er styrende i prosessen ved prioritering av risikoområder og valg av forvaltningsrevisjoner i den kommende perioden.

Imidlertid er det en kontradiksjon at flere sier de ikke kjenner seg helt igjen i analysen og de risikoområder revisjonen legger frem. Likevel så fremkommer det av resultatene at kontrollutvalgene velger å «plukke» prosjekter fra den overordnede analysen. Hvis kontrollutvalget ikke kjenner seg igjen, og de har mulighet til å velge noe helt annet enn det som fremkommer av analysen, hvorfor velger de da å gjøre som de gjør? Jeg tolker dette til å kunne være både manglende kunnskap hos kontrollutvalget, samt manglende informasjon til utvalget, men også et innslag av tillit til revisjonen. Det fremkommer av et av kontrollutvalgene at den overordnede analysen kanskje ikke er helt ideell, men det er bedre at det blir lagt frem på den måten, enn at kontrollutvalgene skal sitte å plukke prosjekter helt på egenhånd. Jeg tolker dette til at kontrollutvalget selv opplever at det ikke er bra nok, men de synes det er vanskelig å se en annen måte å gjøre det på. Dessuten har det blitt forbedringer i forhold til tidligere. Likevel vurderer jeg at denne prosessen har et klart forbedringspunkt, og noe både revisjonen og sekretariat som agenter bør ta læring av. Det er heller ikke omtalt i hverken ny eller gammel kommunelov hvem som har ansvaret for å gjennomføre den



overordnede analysen. Ei heller hvordan den skal gjennomføres. Selv om NKRF har gitt ut en veileder på området kan det se ut til at denne veilederen ikke alltid blir fulgt.

#### 4.2 Bestilling av prosjektplaner

Hovedtrekket er at kontrollutvalget opplever å ha nødvendig informasjon ved bestilling av prosjektplan. Og det fremkommer av dataene at kontrollutvalgene opplever i stor grad at de har mulighet til å legge til tilleggspunkter eller gjøre endringer i prosjektplanene. En kontradiksjon er at det fremkommer også av dataene at det kan være vanskelig å forstå hva revisjonen har tenkt så tidlig i prosjektet og at kontrollutvalgsmedlemmene kanskje kunne vært flinkere til å spørre. Det fremkommer også av dataene at man må ha tillit til administrasjonen, (revisjonen og sekretariatet – min anmerkning), når man ikke kjenner området det utarbeides prosjektplan på. Det er også en kjensgjerning at i tidlig fase av et forvaltningsrevisjonsprosjekt sitter trolig ikke revisjonen på all kunnskap om området heller. De må i løpet av prosjektet lese seg opp og bli kjent med grunnlaget de skal kontrollere på. Sekretariatet må ta utgangspunkt i det som er fremlagt i den overordnede analysen og forholder seg ofte til de saksdokumenter som blir oversendt fra revisjonen. Det kan utgjøre et agentproblem for prinsipalen når agentene selv ikke innehar all og nødvendig informasjon. Da har de heller ikke mulighet til å gi nødvendig informasjon til kontrollutvalget.

#### 4.3 Informasjon underveis og opplevelsen av å motta endelig forvaltningsrevisjonsprosjekt

Kontrollutvalgenes opplevelse av å få informasjon underveis i forvaltningsrevisjonsprosjekter er noe todelt. Noe som også kan sees som en kontradiksjon mot det at kontrollutvalget opplever å ha styring og sitte ved rattet. Noen informanter oppgir at de ikke får så mye informasjon, og skulle gjerne hatt underveisrapporteringer. Imidlertid er det også et tema at kontrollutvalget har få møter. Det kan derfor være tidkrevende å få lagt inn underveisrapportering. Dette medfører kontrollutvalgets mulighet til å eventuelt korrigere dersom de opplever at forvaltningsrevisjonen er på feil spor.

Informantenes opplevelse når de mottar endelig forvaltningsrevisjonsrapport er imidlertid i stor grad preget av at de opplever å få det de har bestilt, og at de er veldig fornøyd med de forvaltningsrevisjonsrapporter som blir levert. Det er likevel en kontradiksjon at det fremkommer av dataene at de ikke alltid får det de trodde revisjonen skulle se nærmere på.

Dette er noe avhengig av hvilken forkunnskap de har i sett opp mot prosjektene. Det blir beskrevet at jo mer kunnskap de har i forkant av et prosjekt, jo mer opplever de at de ikke alltid får det de har bestilt.

#### 4.4 Generelt - nødvendig informasjon og kunnskap

Det er viktig at kontrollutvalgene får nok informasjon i saker, så de kan ta selvstendige beslutninger. Dette siden det er store og komplekse saksområder kontrollutvalgene behandler. Det fremkommer av dataene at kontrollutvalgene i stor grad opplever å ha styringen, og at de opplever å ha nødvendig informasjon og kunnskap. I stor grad viser funnene at de stoler på sekretariatet og på revisjonen. Det kan sees som en kontradiksjon at informantene opplever at både sekretariatet og revisjonen benytter tungt fagspråk. Dette kan hindre kontrollutvalgene i å få nødvendig informasjon, fordi det kan være vanskelig å både sette seg inn i saksdokumenter og revisjonsrapporter.

#### 4.5 Agentproblemer og løsninger på dette

Disse kontradiksjonene sier noe om at det kan være agentproblemer for kontrollutvalget som prinsipal. Spesielt kan dette sees opp mot asymmetrisk informasjon. Det vil si at agenten har mer informasjon enn prinsipalen. Videre at agenten kan holde tilbake informasjonen for prinsipalen av flere årsaker. Eller det kan være for vanskelig og for tidkrevende for prinsipalen å sette seg inn i den informasjonen agenten gir. Agenten kan også sees som nyttemaksimerende og vil handle ut fra sitt eget beste og slik sett ikke er rasjonell.

Asymmetrisk informasjon vil være særlig gjeldende for kontrollutvalg som prinsipal fordi det er så tunge fagområder de skal være overordnet.

Hovedinntrykket fra empirien er imidlertid at kontrollutvalget opplever å ha styring og at de er fornøyd med sine agenter. Så slik sett kan disse utfordringene oppleves som håndterbare for kontrollutvalget. Jeg vil videre vurdere dette mot de tre ulike løsningene for agentproblemer som Rasch (1999) beskriver.

Som beskrevet i teoridelen så viser Rasch (1999) til at det er tre ulike løsninger for agentproblemer, herunder valg av agent, kontraktsinngåelse/avtale mellom prinsipal/agent, samt kontroll av agent.

For det første så kan prinsipalen velge agenter som i hovedsak har samme ønskemål som dem selv. Kontrollutvalgene har mulighet til å innstille på konkurranseutsetting av både kontrollutvalgssekretariat og revisjonen. Slik sett har de mulighet til å velge, eller påvirke kommunen til å velge, de agenter de selv ønsker. Jeg vurderer at det er usannsynlig at kontrollutvalgssekretariat ikke har samme preferanser som kontrollutvalget. Det som likevel kan være en utfordring er at det i kontrollutvalgssekretariat ofte er få ansatt. De blir derfor sårbare og har ikke mulighet til å sette seg inn i all dokumentasjon. Slik sett kan det være vanskelig å innfri alle ønskemål for kontrollutvalg og sikre en god informasjon.

Det er også naturlig å tenke at revisjonen har samme ønskemål som kontrollutvalget. Imidlertid kan det være en utfordring hvis revisjonen sitter på mer kunnskap og informasjon enn kontrollutvalget. Som vi ser av resultatene av overordnet analyse så har kontrollutvalgene i liten grad fått delta inn i dette arbeidet. Sekretariatet skal i utgangspunktet sikre at kontrollutvalget får nok og rett informasjon. Dette fordi revisjonen kan sees som budsjettmaksimerende, og ønsker å legge frem de prosjekter som er minst tidkrevende for dem. Dessuten kan revisjonen være opptatt av stordrift. Det vil si at de ønsker at flere kommuner skal velge like prosjekt og de kan legge føringer for å få utvalgene til å velge revisjon på samme områder i flere kommuner på samme tid. Men både revisjonen og sekretariat har som hovedagenda å bistå prinsipalen inn i deres kontrollarbeid. Likevel er det ikke en selvfølge at alle aktører er like rasjonelle.

Mange vil trolig tenke at ved å konkurranseutsette revisjonen får kontrollutvalget en reell mulighet til å velge sin agent. Imidlertid kan dette også medføre en del utfordringer. Ved mitt tilfelle hvor vi betjener 7 kommuner, ville det vært problematisk hvis alle 7 kommunene skulle velge ulike revisjonsordninger. Dette fordi sekretariatet da ville vært lite og sårbart til å håndtere og være kontaktledd mellom kontrollutvalg og revisjon. Sekretariatet ville da i mindre grad kunne gi gode råd og være veiledende for kontrollutvalget i andre saker. Noe som igjen ville kunne utføre agentproblemer på det nivået.

Den andre formen for å imøtegå eventuelle agentproblemer er at prinsipalen kan utforme en form for kontrakt/ avtale. Rasch (1999) beskriver at slike kontrakter/ rammer bør være normgivende, og det bør ligge insentiver til agenten i dem. Ved at det ligger slike insentiver i rammene vil agenten maksimere egen nyttefunksjon. I dette tilfellet kan kontrakt sees som

vedtak og bestilling av forvaltningsrevisjonsplan, og prosjektplaner. Kontrollutvalget har med dette en kontrakt med revisjonen. Incentivet til revisjonen som agent er å levere nærmest mulig det kontrollutvalget ønsker å vite mer om. Hvis kontrollutvalget ikke er fornøyd så kan de velge en annen revisjonsordning, (eksempelvis privat revisjon).

Rasch (1999) beskriver også at det er viktig at kontrakten er utformet slik at agenten ikke har monopol på å fremme forslag. For kontrollutvalgets del så er dette lovregulert. Ved at kontrollutvalgssekretariatet saksbehandler revisjonen, og sekretariat og revisjon er to fristilte selskaper så får ikke revisjonen monopol på å fremme forslag og sette dagsorden for kontrollutvalget. Det kan derfor antas at kontrollutvalget blir styrket som prinsippal. Sekretariatets rolle blir også viktig fordi de er kontrollutvalgets nærmeste rådgiver. Men det er også viktig å bemerke at det er kontrollutvalgsleder som godkjenner sakslistene. Likevel som det fremkommer av tidligere forskning, (Gjertsen og Martiniussen, 2007), så har sekretariatet en viss innflytelse på kontrollutvalgets agendasetting. Dette fordi sekretariatet skal bistå kontrollutvalget i å holde oversikt over ulike saker gjennom året. Sekretariatet kan også unngå å legge frem forslag om en sak hvis det eksemplvis er tidkrevende for dem. Jeg har ingen forutsetninger for å si at dette blir gjort. Det fremkommer heller ikke noe av datamateriale at slikt blir gjort. Det kan likevel tenkes at også sekretariatet har mange områder å sette seg inn i, og at det kan forekomme menneskelig svikt, og at sekretariatet ikke alltid klarer å ha oversikt over alle områder.

Dersom prinsippalen selv har kunnskap nok til å endre forslag, har kompetanse nok til å ta initiativ, så svekkes også agentenes stilling. Dette blir tydeliggjort i flere av sitatene, hvor de beskriver at jo mer kunnskap de har om et emne, så blir opplevelsen at de kjenner seg mindre igjen i forvaltningsrevisjonsrapportene, og at de også da ønsker å endre, legge til noen punkter i sin videre behandling og sin innstilling til kommunestyret.

Det fremkommer også av dataene at de ser de har mulighet til å endre i prosjektbeskrivelser etc.

Det står også beskrevet i Deloitte, (2014) sin forskningsrapport at kontrollutvalgene de siste årene, etter 2013, har fått økt status og at de som sitter i kontrollutvalgene har lengre kommunestyreerfaring enn en gjennomsnittlig kommunestyrepolitiker. Dette samsvarer med

flere av sitatene som fremkommer, hvor de påpeker viktigheten av å ha erfaring fra politikk og også arbeid. Når kontrollutvalgsmedlemmene har denne bakgrunnen har de også mer reell mulighet til å kunne styre og de får en oversikt over totalbildet.

Den tredje formen å møte agentproblemer på er kontrollordninger. Både kontrollutvalgets arbeid, revisjonens arbeid og sekretariatets arbeid er preget av en formell struktur, som er lovregulert, både via kommuneloven, forskrift om kontrollutvalg og forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner. Det er også utarbeidet flere veiledere og standarder som sier noe om hvordan både kontrollutvalg, revisjon og sekretariat skal opptre. Sekretariatet bistår kontrollutvalgene i å påse at det blir levert en forsvarlig revisjon, noe som kan sees på som en kontroll av kontrolløren. Det er årlige rutiner og det er kontroll av at rutinene blir overholdt.

Slik sett er det flere av disse løsningene på agentproblemer som blir tatt i bruk og er i bruk. Dette kan bidra inn i kontrollutvalgenes opplevelse av å ha styring og nok informasjon.

#### 4.6 Tillit

Tillit anses som en viktig faktor i et hvert forhold. Tillit blir derfor også et elementært grunnlag for å skape og opprettholde politisk orden. Det fremgår av mange av sitatene at de enten har tillit til revisjonen, eller tillit til sekretariatet. Kontrollordninger kan også sees opp mot tillit og bakgrunnen for tillit. Ved tynn institusjonalisme er det en høy grad av kontrollsystemer. Mens tykk institusjonalisme viser mer til en følelse av fellesskap. Ved begge tankeretninger blir kompetanse og kunnskap hos de ansatte/agenter sett på som viktig. Ved den tynne for at agenten skal kunne gjennomføre de oppgaver den er pålagt. Ved den tykke er kompetansen viktig for agentene opplever dette som en verdi som man føler seg forpliktet av. Det at kontrollutvalget opplever at både revisjonen og sekretariatet har kompetanse, som det også fremkommer av flere av sitatene, er derfor viktig for at de har tillit til sine agenter. Det er trolig mest naturlig å se dette opp mot tynn institusjonalisme fordi kontrollarbeid generelt er preget av tynn institusjonalisme. Samtidig vil jeg understreke at det er mange følelser i sving også i dette arbeidet. Min erfaring og opplevelse er at både kontrollutvalg, revisjon og sekretariat arbeider aktivt og er på vakt for fellesskapets verdier<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> «På vakt for fellesskapets verdier» - NKRF sin visjon. De fleste kontrollutvalgssekretariat og kommunerevisjoner i Norge er medlem av NKRF som bransjeorganisasjon, (ca 80 %).

Dette kan selvfølgelig variere fra person til person som er ansatt i både sekretariat og i revisjonen. Det kan også variere fra person til person i det enkelte kontrollutvalg. Jeg tenker at det likevel er lite trolig at tillit som følelse er avgjørende for et godt lokaldemokrati. Min opplevelse er at tillit handler i stor grad om kommunikasjon, og kommunikasjon er ofte vanskelig. En annen viktig del av begrepet tillit er erfaring. Det vil med andre ord si at det kan ta mange år å bygge opp tillit, men kun et sekund å rive den ned. Det vil derfor alltid være viktig med en balanse mellom kontroll og tillit. Kontrollutvalgets erfaring har vært at de kan stole på sine agenter. Det er derfor en nærliggende tanke at for hver gang agentene gjør en feil eller ikke leverer det som er forventet kan dette medføre at kontrollutvalget får mindre tillit i lengden.

Alle tre kontrollutvalg har erfaring og kjennskap til kommunerevisjonen. Imidlertid har ett av kontrollutvalgene valgt å konkurranseutsette revisjonen, men de valgte å kjøpe tjenester fra kommunerevisjonen når det gjelder forvaltningsrevisjon. Det vil med andre ord si at de har erfaring fra den institusjonen de kjøper tjenester av. Dette kan forklare noe av tilliten kontrollutvalget sitter med. Jeg personlig har kun arbeidet ett år i min nåværende stilling, slik sett er jeg relativt nyansatt der. Men den jeg overtok jobben fra hadde vært der siden selskapets opprinnelse i 2005. Det kan være at tilliten til sekretariatet som institusjon har blitt overført selv om jeg er ny i stillingen. Dessuten har også min kollega arbeidet siden selskapets opprinnelse.

#### 4.7 Lokaldemokratiet

Innledningsvis i oppgaven redegjorde jeg for lokaldemokrati og kontrollutvalgets oppgave med å bistå inn i lokaldemokratiet som en del av kommunens egenkontroll.

Forvaltningsrevisjoner er en viktig del av dette arbeidet. Dette fordi man ved slike revisjoner går i dybden på et risikoområde og avdekker om det finnes feil eller mangler som skal/bør rettes. Kan det derfor være en demokratiutfordring når vi ser innslag av agentproblemer ved eksempelvis gjennomføring av den overordnede analysen? Stoler kontrollutvalget for mye på sine agenter? Eller blir disse agentproblemen løst via ulike agentløsninger? Min tolkning er at det kan være en utfordring hvis kontrollutvalget har det som en hvilepute at de stoler på revisjonen og sekretariatet. Likevel er kontrollutvalget også helt avhengig av å stole på revisjonen og sekretariatet. Kontrollutvalget har ikke mulighet til å kontrollere alle saker selv, de har heller ikke mulighet til å sette seg inn i alle saker uten bistand. Imidlertid kan det være

en brist i systemet når kontrollutvalgene ikke kjenner seg igjen i den overordnede analysen, eller ikke får deltatt inn i arbeidet med dette. Siden dette er helt i begynnelsen av prosessen med bestilling av forvaltningsrevisjon så kan dette medføre at det blir bestilt prosjekter som ikke er så aktuelle for kommunen. Forvaltningsrevisjon skal gi nøytral styringsinformasjon til både kontrollutvalg, men også kommunestyret som øverste organ. Det er viktig at det er reelle risikoområder som er førende for de prosjekter som blir valgt. Dette er trolig det største agentproblemet. Det er asymmetrisk informasjon, kontrollutvalget som prinsippal er i liten grad inne i bildet tidlig i bestillingsprosessen. Dette kan også sees opp mot de funn som fremkom av Deloitte rapporten, (2014). 18 prosent av kontrollutvalgene var usikre eller svarte nei på om det var utført overordnet analyse, noe som kan tyde på at kontrollutvalgene har vært lite involvert i arbeidet med den overordnede analysen, beskrev Deloitte (2014).

Dette kan sees som en utfordring for det lokale selvstyret. Kontrollutvalget kontrollerer på vegne av sitt kommunestyre, og er en viktig del av kommunens egenkontroll. Imidlertid kan det være at de kontrollerer feil områder siden de er lite deltagende helt i begynnelsen av en bestilling. Hvis den lokaldemokratiske egenkontrollen svekkes, kan dette også gjøre noe med statens tillit til det lokale selvstyre og det kan medføre mer statlig kontroll og mer statlige tilsyn. Imidlertid er kontrollutvalgene i hovedsak fornøyd med sluttresultatene når forvaltningsrevisjonsrapporten foreligger. Men dette kan også være fordi de ikke kjenner området så godt. Det blir også sagt at når de kjenner området som det er forvaltningsrevisjon på så hender det at de ikke alltid kjenner seg igjen, og trodde det var dette de bestilte.

Jeg har ved dette forsøkt å diskutere og tolke resultatene opp mot både teori og mine forventninger til funn.

#### 4.8 Styrker og svakhet ved mitt studie

Det kan være ulike styrker og svakheter ved mitt studie. Generelt kan det være en svakhet å benytte seg kun av kvalitativ metode, fordi man da ikke får bredde i undersøkelsen. Imidlertid ønsket jeg å gå i dybden på fenomenet, noe jeg også opplevde ble gjort. Dette kunne kanskje vært gjort enda tydeligere hvis jeg i tillegg hadde valgt ut noen enkeltintervjuer, imidlertid valgte jeg å ikke gjøre det med bakgrunn i at kontrollutvalget skal opptre samlet og ikke som enkeltpolitikere.

En svakhet videre ved dette studiet vil jeg si er at informantene er fra mitt distrikt og jeg kjenner dem via jobb. Dette kan ha medført en kilde til mangler ved datainnsamlingen.

Det er kun gjennomført intervjuer i ett fylke. Det kan være ulike opplevelser ut fra eksempelvis kultur i de ulike fylker. Imidlertid er det to forskjellige revisjonsdistrikt informantene er fra.

Jeg har ikke intervjuet forvaltningsrevisorene i revisjonsdistriktene. Dette kunne vært gjort for å høre deres opplevelse av hvem de opplever er prinsipal. Min erfaring er at det ikke er alle forvaltningsrevisorer som ser kontrollutvalget som hovedmenn, og prinsipaler, men legger mer vekt på hva de selv tenker og kanskje også setter seg selv i høysetet. Jeg er personlig veldig engasjert i lokaldemokratiet og opptatt av at det er folket som skal sitte med makten. Det var jeg også da jeg arbeidet som forvaltningsrevisor. Jeg har også en personlig mening om at de fleste ikke er så engasjert som meg og det kan ha påvirket mitt studie. Min opplevelse opp gjennom årene er at hverken jeg eller andre er rasjonelle hele tiden, uansett hvor mye man forsøker å være det. Det kan være både en styrke og svakhet ved studie at jeg har opplevd og opplever det å være agent for kontrollutvalget både som tidligere leder av forvaltningsrevisjon i et distrikt, og nå som daglig leder av ett kontrollutvalgssekretariat.

Generelt er det også viktig å påpeke at når det blir satt fokus på noe så blir ofte den det blir satt fokus på mer bevisst på temaet. Informantene viste om hvilket tema som skulle belyses og det kan være at de selv ble mer bevisst på sin rolle som prinsipal enn de ellers ville vært. Dette kan være både en styrke og svakhet ved studie. Det kan være at informantene ønsket å forsvare de valgene de har gjort og også ønsket å forsvare sitt sekretariat og sin revisjon. I så fall vil det være en svakhet ved studie. Imidlertid er min opplevelse at kontrollutvalgene har høy integritet og er opptatt av sin rolle og sine oppgaver.

#### 4.9 Oppsummering/konklusjon

Ut fra dette studie er det vanskelig å gi en ensartet konklusjon. Og ved kvalitative studier kan vi ikke generalisere og si at dette er gjeldende funn generelt. Likevel kan dette studiet gi noen signaler til om det er utfordringer og agentproblemer som kan prege det lokale selvstyre. Kontrollutvalget er en viktig del i den lokalpolitiske styringskjeden. Dette fordi de



kontrollerer på vegne av sitt kommunestyre. I sitt virke er kontrollutvalget avhengig av å ha noen agenter som arbeider for seg. I dette studie er det forvaltningsrevisjon og kontrollutvalgssekretariat som blir beskrevet som kontrollutvalgets agenter. Kontrollutvalget blir slik sett deres prinsipal og skal være styrende i ulike kontrollprosesser. Dette for å sikre den demokratiske styringen og kontrollen.

Studie baserer seg på tre fokusgruppeintervjuer, med tre kontrollutvalg. Det fremkommer av dataene at kontrollutvalgene i stor grad opplever å sitte med styringen og ha kontroll på de lovpålagte oppgaver de er satt til å gjennomføre. Imidlertid fremkommer det også enkelte agentproblemer, som følge av asymmetrisk informasjon mellom prinsipal og agenter.

De viktigste signalene på at det kan være utfordringer er, slik jeg tolker empirien, at kontrollutvalget i liten grad deltar inn i arbeidet med den overordnede analysen og ikke alltid kjenner seg igjen i de risikoområder revisjonen setter. Likevel velger de å bestille forvaltningsrevisjonsprosjekter med utgangspunkt i den overordnede analysen. Selv om kontrollarbeidet er sterkt lovregulert, så er ikke arbeidet med den overordnede analyse/risikovesentlighetsvurdering i forkant av plan for forvaltningsrevisjon regulert utover at det skal gjennomføres. Dette kan medføre en kjede-effekt som gjør at de områder som blir kontrollert via forvaltningsrevisjon, ikke er de områder hvor det er høyest risiko for avvik, feil og mangler i en kommune. Noe som igjen kan være en utfordring for det lokale selvstyre.

Samtidig opplever kontrollutvalgene å ha god beslutningsmyndighet når den overordnede analysen blir lagt frem. De opplever også å kunne gjøre endringer ved prosjektplaner, hvis de ønsker.

Det kan også være en utfordring at det generelt blir brukt tungt fagspråk, både fra revisjonens side, men også fra kontrollutvalgssekretariatets side. Dette kan forhindre kontrollutvalget i å fange opp all informasjon og også få nødvendig informasjon. Min tolkning er at kontrollutvalget generelt opplever å være trygge i rollen sin, og at de ser viktigheten av å spørre hvis de ikke forstår. Likevel er dette ut fra empirien avhengig av hva slags erfaring og bakgrunnskunnskap det enkelte medlem og kontrollutvalget samlet besitter.

## 5 Litteraturliste

- Axelsson, J. & Høyer, H.C. (2016). *Tillit og kontroll – som ild og vann eller som sukker og kanel?* I H.C. Høyer, S. Kasa & B. S. Tranøy (Red.), *Tillit Styring Kontroll* (1. utg., s. 47-57). Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H.O., Læg Reid, P & Roness, P.G. (2002) *Forvaltning og politikk*. 1. utgave. Universitetsforlaget: Oslo.
- Eriksson-Zetterquist U., Kalling T., Styhre, A. & Woll, K. (2014) *Organisasjonsteori*. Norsk utgave – 1.utgave. Cappelen Damm: Latvia.
- Kristiansen A, i Botnen Eide S., Herlof Grelland, H. Kristiansen, A., Sævereid H.I, & Aasland D.G. (2003) *Fordi vi er mennesker – En bok om samarbeidets etikk*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. 3. utgave. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Madsbu, J. P. (2011). *Hvordan etablere vitenskapelig kunnskap om samfunnet. Innsamling, fortolkning og analyse av kvalitative data ved hjelp av Sensitizing Concepts*. I Gabrielsen, K., Pedersen, M., & Madsbu, J. P. (2011). *I verdens rikeste land: samfunnsvitenskapelige innganger til norsk samtid*. Vallset: Oplandske bokforlag.
- Rasch, B.E. (1999). *Demokrati – Ideer og organisering*. 1.utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rose, L.E *Demokratiteori – forventninger og virkelighet*. I Baldersheim, H. & Rose, L.E. (RED) (2014) *Det kommunale laboratorium – Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. 3. utgave. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS: Bergen.

### Internett:

- Deloitte, (desember 2014) *Evaluering Kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat* Hentet fra: [https://www.regjeringen.no/contentassets/5ab8be06fec447b3822c6fedecf030ac/evaluering\\_kontrollutvalg\\_kontrollutvalgssekretariat\\_deloitte\\_des14.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/5ab8be06fec447b3822c6fedecf030ac/evaluering_kontrollutvalg_kontrollutvalgssekretariat_deloitte_des14.pdf)
- Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner m.v (2004). (FOR-2004-06-15-904) Hentet fra: [https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-06-15-904?q=forskrift om revisjon](https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-06-15-904?q=forskrift%20om%20revisjon)

Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner. (2004). (FOR-2004-06-15-905).  
Hentet fra: [https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-06-15-905?q=forskrift om kontrollutvalg](https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-06-15-905?q=forskrift%20om%20kontrollutvalg)

Gjertsen, A. & Martinussen K. (2007). *Kommunale kontrollutvalg - Uavhengighet eller flertallsdiktatur?* NF-rapport nr. 4/2007. Bodø: Nordlandsforskning.

[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/rapporter/kommunale\\_kontrollutvalg.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/rapporter/kommunale_kontrollutvalg.pdf)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015) *Veileder. Kontrollutvalgsboken. Om kontrollutvalgets rolle og oppgaver* 2. utgave (2015)

Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/67b3cb9c983a49b2be54e8b932faceb9/kontrollutvalgsboka.pdf>

Kommuneloven. (1992). Lov om kommuner og fylkeskommuner (LOV-1992-09-25-107).

Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107?q=kommuneloven>

Kommuneloven (2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (LOV-2018-06-22-83)

Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83?q=kommuneloven>

Norges kommunerevisorforbund (NKRF) (September 2018). *Veileder for god skikk og praksis for kontrollutvalgssekretariatene*. Hentet fra:

[https://www.nkrf.no/assets/documents/Publikasjoner/Veileder\\_for\\_kontrollutvalgssekretariat - fastsatt av styret-20180907.pdf](https://www.nkrf.no/assets/documents/Publikasjoner/Veileder_for_kontrollutvalgssekretariat_-_fastsatt_av_styret-20180907.pdf)

Norges kommunerevisorforbund (NKRF) (mars 2010). *Veileder til utarbeidelse av*

*OVERORDNET ANALYSE*. Hentet fra:

[https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/OA\\_Veileder.pdf](https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/OA_Veileder.pdf)

6 Vedlegg 1 - Skjema for samtykke-erklæring.

## Samtykkeerklæring

Jeg er informert om undersøkelsens mål og hensikt. Jeg er informert og klar over undersøkelsens framgangsmåte. Jeg er informert om at alle opplysninger som blir gitt under intervjuet vil bli behandlet konfidensielt og oppbevart i tråd med forskningsetiske regler.

Jeg kan på hvilket som helst tidspunkt trekke meg fra undersøkelsen.

Jeg gir herved mitt samtykke til å delta i undersøkelsen.

Sted: ..... Dato: .....

Underskrift: .....

## 7 Vedlegg 2 - E-post som ble sendt til kontrollutvalgene i forkant av intervjuer

Heil!

Jeg og [redacted] arbeider med en masteravhandling.

Masteravhandlingen skal omhandle de demokratiske prosessene, spesielt i forbindelse med bestilling av forvaltningsrevisjon, men også bestilling av selskapskontroll og annet. Kontrollutvalgene er en viktig del av demokratiet, fordi de skal sikre nøytral styringsinformasjon til kommunestyret/bystyret. Vi vil derfor se nærmere på om kontrollutvalgene opplever å ha nødvendig informasjon i beslutningsprosesser. Vi vil i masteravhandlingen se dette opp mot prinsippal/agentteori.

For å finne svar ønsker vi å benytte fokusgruppeintervjuer med flere kontrollutvalg for å se nærmere på hvorvidt de ulike kontrollutvalgene opplever at det er gode demokratiske prosesser og at det er kontrollutvalgene som er førende. Fokusgruppeintervju brukes ofte i kvalitativ forskning, der hvor man ønsker undersøkelser på et nytt område. Målet er først og fremst å få i gang en samtale om temaet, det finnes ikke fasitsvar, det er bredden i ulike synspunkter man ønsker å få frem.

Det er følgende områder vi vil ha fokus på under samtalen og ønsker å få synspunkter på:

- Kontrollutvalgets opplevelse av å sitte ved rattet ved bestilling av forvaltningsrevisjon og bestilling av selskapskontroll.
- Kontrollutvalgets opplevelse av å ha nok informasjon i ulike saker, og dermed har reell mulighet til å fatte selvstendige vedtak.

Vi lurer med dette på om dere kunne tenke dere å delta i et slikt intervju?

Fokusgruppeintervjuet vil ikke være offentlig, da det ikke er krav om offentlighet i forskningsintervju.

Vi vil benytte båndopptager, materialet vil vi transkribere selv. Innsamlet materiale vil bli behandlet etter «Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi».

Vi legger ved et samtykkeskjema som vi kommer til å ta med og be dere signere.

Gruppeintervjuet vil vare maks 45 minutter, og om dere ønsker å delta legger vi intervjuet rett etter kontrollutvalgets møte den [redacted]. For at vi skal kunne gjennomføre gruppeintervju bør det være minst tre deltagere. Varamedlemmer kan også gjerne delta ☺

Flott om vi får en tilbakemelding om dere ønsker å delta innen denne uken.

**Med vennlig hilsen**

**Anita Dahl Aannerød**

Daglig leder, Østfold kontrollutvalgssekretariat