



UiT Norges arktiske universitet

Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

Institutt for samfunnsvitenskap

Tillit og kontroll – å balansere på en knivsegg?

En kvalitativ dokumentundersøkelse om svindelsaken i Tana kommune

Anu Nilsen og Kati Kannisto

Masteroppgave i Master of Public Administration – MPA – STV-3909 -1 - H2022



Fotograf: Frank M./Ingilæ

Innhold

Innhold	
Tabelliste	
Figurliste.....	
Forord.....	
1 Innledning.....	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Problemstilling.....	4
1.3 Oppgavens oppbygging og avgrensing.....	5
1.3.1 Oppgavens oppbygging.....	5
1.3.2 Avgrensing av oppgaven.....	6
2 Kontekst	8
2.1 Tana kommunes organisasjonsstruktur og kontrollregime.....	8
2.2 Internkontroll i Tana kommune	10
2.3 Tidligere revisjoner om kontrollregime i Tana kommune.....	12
2.4 Svindelsak i Tana kommune i 2020	14
2.5 Økonomisk kriminalitet i offentlig sektor	16
3 Teoretisk rammeverk.....	18
3.1 Prinsipal-agentteori.....	19
3.2 Prinsipal-steward teori/ stewardship-teori	21
3.3 Sammenligning av prinsipal-agent og stewardshipteorier.....	23
3.4 Forholdet mellom tillit og kontroll	25
4 Metodedel.....	28
4.1 Vitenskapsteoretisk posisjonering	28
4.2 Valg av forskningsdesign	29
4.3 Kvalitativ metode - dokumentundersøkelse	30
4.4 Analysemetode - Tematisk analyse	30

4.5	Vurdering av metodekvaliteten	31
4.6	Vurdering av forskerrollen	32
4.6.1	Etiske avveininger	32
4.6.2	Refleksjoner rundt å forske på egen arbeidsplass	32
5	Analyse og drøfting	35
5.1	Hovedfunnene fra dokumentundersøkelsen	35
5.2	Tillit	36
5.2.1	Manglende tillit	36
5.2.2	Stor tillit.....	39
5.3	Kontroll.....	42
5.3.1	Rutiner.....	42
5.3.2	Kompetanse.....	48
5.4	Oppsummerende drøfting	50
6	Avslutning og veien videre	54
	Referanseliste	
	Vedlegg	
	Forskningsstillatelse.....	

Tabelliste

Tabell 1 - Sammenligning av prinspal-agent- og stewardshipteorier (Torfing og Bentsen, 2020).....	23
---	----

Figurliste

Figur 1 - Politisk organisering i Tana kommune 2019 - 2023	8
Figur 2 - Organisasjonskart i Tana kommune	9
Figur 3 – Kontroll-linjene i Tana kommune (Renå, 2009)	10
Figur 4 - Principal`s choice (Davis et al., 1997)	24
Figur 5 - Ulike utfall av styringsrelasjoner (Høyner et al., 2021, s.56)	26

Forord

En dag i oktober 2020 var vi to på reise. Plutselig tikket det på telefonene hos oss begge. Rådmann innkaller til et hastemøte på teams. Vi husker godt da vi satt i bilen utenfor kjøpesenteret i Kirkenes og deltok på telefonmøtet. Rådmann informerte oss om at en av våre lederkollegaer var arrestert på grunn av mistanke om økonomisk utroskap og korrupsjon. Den første reaksjonen var vantro og omsorg for og bekymring om den mistenkte kollegaen. Dette måtte være en misforståelse, ingen av oss kunne tro det var sant. Rådmannen avsluttet møtet ved å si «vi har et godt, tillitsbasert system i kommunen, og jeg ser fortsatt ingen grunn til å endre på det». Den dagen og rådmannens ord er vanskelig å glemme.

Vi jobbet begge som ledere i helsesektoren i kommunen og hadde begynt å ta erfaringsbasert master ved UiT i organisasjon og ledelse før denne svindelsaken kom frem. Når det var på tide å finne tema til masteroppgave, visste vi med en gang at vår oppgave kommer til å handle om denne hendelsen. Helt fra starten av var det også klart at det var forholdene rundt og balansen mellom tillit og kontroll som vi var interessert i. Vi så, at disse faktorene som er så sentrale i ledelse, kunne ha påvirket det som skjedde.

Oppgaveprosessen har vært veldig krevende for oss, og i stedet for å levere oppgaven i mai 2022, slik den opprinnelig plan var, måtte vi utsette det til høst 2022. Først og fremst har oppgaveskriving vært en følelsesmessig tung prosess for oss: å forske en svindel som var gjennomført av vår lederkollega og se alle de kort- og langsiktige konsekvensene som svindelen har forårsaket til organisasjonen. I tillegg har vi begge hatt helsemessige utfordringer og en av oss har mistet et familiemedlem under oppgaveprosessen. En av oss har også byttet jobben underveis. Vi har hatt mange motbakker på veien, og har mange ganger mistet troen på å bli ferdig. Kanskje akkurat derfor var det spesielt viktig for oss begge to å få dette gjennomført. Det måtte bare litt mer finsk sisu til. Heldigvis har vi begge nok av det.

Vi vil rette et stort takk til vår veileder Harald Torsteinsen, som har vært tilgjengelig for oss, kommet alltid med gode råd og nye perspektiver, og støttet og oppmuntret oss under hele prosessen. Vi vil også takke til våre familier, som har vist stor tålmodighet og toleranse.

Vi ønsker også å takke Tana kommune, som har gitt oss tillatelse til å undersøke saken.

Tana 28.10.2022

Anu Nilsen og Kati Kannisto

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

«*Politiet i Innlandet har siktet en kommuneleder i Tana i Finnmark for grov økonomisk utroskap. Strafferammen er inntil seks år i fengsel*» (Eltervåg & Sørenmo, 2020). Med denne nyheten ble Tana kommune kastet inn i en turbulent periode, som nå har vart i to år. Politiet i Innlandet med hjelp av skattemyndighetene avdekket at en kommunale leder i Tana hadde begått et stort underslag hvor kommunen ble fakturert for varer og tjenester som aldri ble levert. Det har vist seg at økonomisk utroskap har foregått over lang tid, og at det dreide seg om svært store summer. I kjølvannet av hendelsen ble daværende rådmann sagt opp. Kommunestyret begrunnet oppsigelsen med manglende tillit til rådmannen, som ikke hadde hatt kontroll over kommunens økonomi.

«*Tana kommune har i dag politianmeldt en mulig svindel*» (Tana kommune, 2021). Nok en gang, drøyt syv måneder etter den forrige svindelsaken, ble kommunen utsatt igjen for en mulig svindel. Felles for begge saker er at det viser seg å være fakturert på varer og tjenester som aldri er levert til kommunen og at svindelen har skjedd over tid, i dette tilfelle i årene 2019-2021. Denne saken ble også etterforsket av politi, men saken ble henlagt på grunn av bevisets stillhet. Tana kommune kunne ikke vise tydelig nok, om hvilke firmaer som var mistenkt å ha svindlet kommunen.

Disse to eksemplene fra Tana kommune viser at korrupsjon, økonomisk kriminalitet og utroskap er en reell utfordring i offentlig sektor. Det kan ramme ideelle samfunnsinteresser, store organisasjoner, næringsliv ellers og offentlig forvaltning og dessuten enkeltindivider i samfunnet (Gottschalk, 2012).

Temaet er interessant: Hvordan er det mulig at Tana kommune ble utsatt for svindelen? Og ikke bare en gang, men at det to ganger ble avdekket svindel i løpet av en kort periode i kommunen. Hvorfor ingen av svindlene ble avdekket av kommunens egen kontrollregime? Vi vil vite hvordan dette har kunnet skje, ikke minst ved å få lærdom for å kunne forberede egen kommune mot økonomisk kriminalitet. Vi vil også vite hva som skjer bak kulissene i saker som skaper stor debatt. Vi påstår at vår studie er veldig dagsaktuell. Når vi har sett nærmere på temaet, har vi funnet ut at korrupsjon ikke er et enestående tilfelle i Norge, men at det oppleves og avdekkes en del uetisk atferd og korrupsjon, selv om Norge oppfattes både i

nasjonal og internasjonal sammenheng som et lite korrupt land. I Transparency International (2021a) sin «korrupsjonsindeks» fra 2021 skårer Norge høyt, som 4. minste korrupt land i verden, rett etter New Zealand, Danmark og Finland. Økokrims trusselvurdering fra 2022 konkluderer at selv om avdekket korrupsjonsomfang i kommunal sektor er lite, er det sannsynlig at det foregår og at slik kriminalitet kan pågå uoppdaget i flere år. Økokrim vurderer at det kan forventes 60- 90% sannsynlighet for korrupsjon i kommunal sektor. Økokrim slår fast at korrupsjon i kommunal sektor kan få alvorlige konsekvenser for innbyggernes tillit til offentlig sektor. Det vises samtidig til at det i senere år er blitt etterforsket flere korrupsjonssaker på administrativt nivå i kommunale etater (Økokrim, 2022). Det er oppsiktsvekkende at ni av ti ordførere og kommunale ledere mener likevel at korrupsjon, kameraderi og annen uetisk atferd er et lite problem i kommunesektoren. Dette til tross for at nesten halvparten av ledere selv har opplevd minst en situasjon med forventninger om uetisk atferd eller tilbud om utilbørlig fordel (KS, 2022). KS sin undersøkelse, gjennomført av Oslo Economics (2018), påpeker at uetisk atferd og korrupsjon er et samfunnsproblem, hvor favorisering og andre former for uetisk atferd er i konflikt med kommunesektorens samfunnsoppdrag og påfører samfunnet kostnader. Undersøkelsen viser videre at i de fleste kommunene gjennomfører kontrollutvalget undersøkelser for å avdekke uetisk atferd og korrupsjon. I et flertall av kommunene melder at de har rutiner for avdekking av korrupsjon som en del av internkontroll.

Noen eksempler av kjente korrupsjonssaker i kommunal sektor fra senere år er blant annet den største korrupsjonssaken i Oslo kommune noensinne, så kalte «Boligbygg-saken», hvor fem menn ble dømt for korrupsjon eller hvitvasking i forbindelse med eiendomssalg for flere hundre millioner kroner i perioden mellom 2015 og 2017 (Fratovic, Ismail & Kværnes, 2022). Andre saker som kan nevnes er blant annet «Drammen-saken» fra 2019, hvor to kommunale saksbehandlere ble dømt for korrupsjon i forbindelse med en byggesøknadssak, og en litt eldre, men en av norgeshistoriens største korrupsjonssak fra Nedre Romerike kommune hvor to interkommunale selskap over en årrekke tappet kommunens vannverk og renseanlegget for betydelige verdier, totalt rundt 100 millioner kroner. Vi vil også nevne «Nannestad kommune-saken» fra 2018, hvor en virksomhetsleder i teknisk avdeling hadde i årene 2000- 2014 attestert og anvist falske fakturaer for til sammen rundt 7,5 millioner kroner fra en av kommunens leverandører (Transparency International Norge, 2021c). Denne saken er veldig lik «Tana- saken»: en kommunal leder svindler millioner av kroner av kommunen ved å

attestere og anwise fiktive regninger. Til slutt vil vi nevne en relativ fersk sak fra en av våre nabokommuner, Kautokeino, hvor kommunedirektør har varslet om kritikkverdige forhold i kommunens årsrapport 2022. Kommunedirektøren frykter for at flere lokalpolitikere har blandet rollene og forsøkt å skaffe seg personlige fordeler (Horn, Pedersen & Tronsen, 2022). Varslingsaken er behandlet i kommunens kontrollutvalgsmøte den 30.09.22 og Kontrollutvalget har konkludert at varselet omtaler flere mulige straffbare forhold og ber dermed Kommunestyret å politianmelde mulige straffbare forhold (Hykkerud, 2022).

Tematisk finner vi temaet belyst blant annet av Renå (2009) omkring hva som forklarer svikt i kommunale kontrollregimer, Amnå, Czarniawska & Marcusson (2013) som adresserer grenser for tillit i slike tilfeller, Aalborg (2017), som tar seg forhold mellom tillit og kontroll i kommunalt politisk administrativt system og Bergh, Erlingsson, Gustafsson & Wittberg (2019) som belyser utfordringer tilknyttet i stor grad til delegering og desentralisering i nyere organisasjonsformer som er preget av NPM.

Oppgaven vil ha relevans for vår organisasjon og vår forståelse av hvordan forholdene rundt kontroll og tillit i kontrollregime kan forklare at det har skjedd korrupsjon i Tana. For å kunne hindre at dette kan skje flere ganger er det relevant for oss å få kunnskap om hvordan forholdene rundt kontroll og tillit har påvirket til kontrollregime. Vi tror at vår forskning også vil være interessant og relevant for andre kommuner og organisasjoner. Funnene fra vår studie kan bidra også andre organisasjoner til å forebygge korrupsjon. Vi mener at oppgavens tema har relevans for samfunnet generelt fordi den berører temaer som er lite studert i Norge: korrupsjon generelt og korrupsjon spesielt i kommunesektor. Renå (2009) viser ved sin studie om korrupsjon til statsviteren Torstein Hjellum sin uttale: *«har korrupsjon og politisk korrupsjon vore eit ikkje-tema (i norsk statsvitenskapelig faglitteratur)»* (Hjellum, 2007, referert av Renå, 2009, s.11). Vi mener videre at temaet har relevans for samfunnet fordi det for tiden diskuteres mye blant annet om forholdet mellom kontroll og tillit rundt målstyring. Målstyring er utsatt for mye kritikk, kontroll er blitt som et skjellsord og det ropes etter tillitsreformen. Samfunnsforsker Marthe Slagsvold Winsvold påpeker at en tillitsreform krever at man tenker på nytt om hvordan kontroll skal foregå. Utfordringen vil være balanse mellom tillit og kontroll: *«Hvordan utøve tilstrekkelig kontroll til å fange opp dem som ikke er tilliten verdig, samtidig som man ikke kontrollerer så strengt at alle de kompetente, velmenende og hardtarbeidende ansatte føler seg mistrodd?»* (Institutt for samfunnsforskning, 2021).

Som teoretisk bakgrunn til studiet vil vi se nærmere på noen teorier som handler om tillit og mistillit. Den første teorien er prinsipal- agent-teori som bygger på pessimisme, mistillit og prinsipals behov for å ha kontroll på agent. Underliggende tenking i denne teorien er at agent har en tendens å skade prinsipal hvis ikke prinsipalen har full kontroll. Den andre teorien er prinsipal- steward, også kalt som prinsipal-forvalterteori, som baserer seg til positivt menneskesyn hvor den viktigste relasjonen mellom prinsipal og agent er tillit. I utgangspunktet bruker vi disse to teoriene, men vi trekker også med Høyer, Kasa og Tranøy (2021) sin modell om ulike utfall i styringsrelasjon mellom den styrende og styrte. Den bygger på agent- og steward-teoriene om forholdet mellom tillit og kontroll. Med hjelp av disse teoriene undersøker vi den vanskelige balansegangen mellom tillit og kontroll, hvor vi har to ytterpunkter der tillit finnes på den ene siden, og kontroll er det andre ytterpunktet.

I denne oppgaven har vi valgt å utføre en casestudie om svindelsaken i Tana kommune. Vi har valgt å studere om kommunens kontrollregime har sviktet slik at en kommunal leder har klart å svindle titalls av millioner fra kommunen over lang tid. Vi undersøker hvordan dette kunne ha skjedd uten at hverken kommunens egen kontrollregime eller ekstern kontroll ved revisor har klart å avdekke svindelen. Vi prøver videre å finne ut om det har vært ubalanse mellom kontroll og tillit som kan forklare at det kunne ha skjedd økonomisk kriminalitet i kommunen. Vi undersøker videre om hvordan balanseforhold har vært mellom tillit og kontroll i kommunen da ledelsen har sviktet og hvilke forhold som kan ha påvirket i balansen mellom kontroll og tillit. Vi skal bruke prinsipal-agent og prinsipal-steward teorier til å analysere og forstå det empiriske data vi samler ved dokumentundersøkelse.

1.2 Problemstilling

Ifølge Jacobsen (2018) starter empirisk undersøkelse vanligvis med at man velger et tema som en er interessert å finne mer ut om. Deretter stiller man spørsmål rundt temaet. Jacobsen skriver videre at ofte er det å konkretisere og formulere problemstilling en av de tyngste og mest tidskrevende fasene i undersøkelsesprosessen.

Formålet med denne oppgaven er å finne ut hvordan det var mulig at en slik økonomisk utroskap kunne foregå over så lang tid og svindle så store summer uten at det ble avdekket av det kommunale kontrollregimet? Tillit og kontroll, og balanse mellom disse forholdene, er sentrale faktorer i lederskapet. Men hvilken rolle hadde disse to faktorene i at et så storskala økonomisk utroskap kunne foregå i mange år?

Vi har på bakgrunn av ovennevnte valgt følgende problemstilling:

«Kan ubalanse mellom kontroll og tillit i ledelsen i Tana kommune forklare at det har skjedd økonomisk kriminalitet?»

Vi undersøker nærmere om hvordan balanseforhold er mellom tillit og kontroll når ledelsen svikter. Vi prøver også å finne ut hva som kan påvirke i balansen mellom tillit og kontroll.

Gjennom problemstillingen prøver vi å finne forklaringen om hvordan det var mulig at det kunne skje korrupsjon i Tana kommune. Jakobsen (2018) kaller denne type undersøkelser som forklarende undersøkelser hvor en har et mål å forklare hvorfor et fenomen oppsto eller hvorfor noe spesielt skjedde. Slike undersøkelser har til hensikt å si noe om årsak og virkning.

1.3 Oppgavens oppbygging og avgrensing

1.3.1 Oppgavens oppbygging

For å forsøke å svare ut vår problemstilling har vi gjennomført en dokumentundersøkelse i utgangspunktet av rapporten «Undersøkelser økonomisk internkontroll - Tana kommune» fra 2021 (kalles heretter «Rapporten»). Rapporten er en forvaltningsrevisjon som kommunerevisoren har gjennomført om svindelsaken i Tana kommune. Revisoren har intervjuet 13 ansatte som revisoren har vurdert som nøkkelpersoner i saken. Vi undersøker også noen andre dokumenter fra kommune, her under blant annet tidligere revisjonsrapporter, kommunens økonomireglement og andre dokumenter som vi ser som viktige i forhold til vår oppgave. Vi har delt oppgaven i 6 kapitler.

I første kapitlet vil vi introdusere bakgrunn for det valgte temaet, problemstilling og vårt valg av konteksten ut fra problemstillingen. Vi redegjør videre for oppgavens oppbygging og de valgte avgrensingene i oppgaven.

I kapittel 2 presenterer vi oppgavens kontekst og bakgrunn. Vi beskriver kort Tana kommunens organisasjonsstruktur, kontrollregimet og internkontrollsystemet. Deretter tar vi en liten gjennomgang av noen tidligere revisjoner i Tana kommune for å belyse svikt i kommunens kontrollregime over tid. Videre presenterer vi empirien i svindelsaken i Tana kommune og til slutt tar vi et kort innblikk i økonomisk kriminalitet i offentlig sektor.

Kapittel 3 handler om det teoretiske rammeverk. Vi redegjør for hvilken teori vi mener er relevante å diskutere i analysedelen. Det er to hovedteorier som anses som relevante og blir

presentert i kapittelet: Prinsipal- agentteori, som baserer seg på pessimistiske menneskesyn og grunnleggende mistillit, og prinsipal-stewardteori, som handler om positivt menneskesyn og tillit mellom partene. Etter presentasjon av hovedteoriene sammenligner vi disse. Til slutt presenterer vi Høyen et al. (2021) sin modell som undersøker forholdet mellom tillit og kontroll ut ifra ulike utfall i styringsrelasjon mellom den styrende og styrte.

I kapittel 4 presenterer vi oppgavens vitenskapelige posisjonering og valg av forskningsdesign. Vi argumenterer videre for vårt valg av metoden og analysemetoden som vi har benyttet i undersøkelsen. Vi har valgt en kvalitativ undersøkelse med dokumentundersøkelse som metode til å samle inn data. Videre bruker vi tematisk analyse for å analysere dataene. Til slutt tar vi for oss en vurdering av metodekvaliteten og vurdering av forskerrollen. Siden vi begge to har jobbet i Tana kommune, mens svindelen fant sted, ser vi som viktig del av oppgaven å vurdere våre egne roller som forskere av egen organisasjon.

I kapittel 5 vil vi presentere hovedfunnene fra vår undersøkelse. Vi setter funnene fra empiri i sammenheng med teorier fra kapittel 3. Vi vil analysere de funnene vi har gjort i Tana kommune der vi har sett på hvordan balansen har vært mellom tillit og kontroll da ledelsen har sviktet. Vi analyserer videre hva som kan ha påvirket forholdet mellom tillit og kontroll slik at svindelen kan ha pågått så mange år uten at den er blitt avdekket av kommunens interne kontrollregime.

I kapittel 6 konkluderer og oppsummerer vi våre funn opp mot problemstillingen. Vi fatter også en konklusjon. Til slutt vil vi komme med forslag til videre forskning som kan bidra til å tette mulige kunnskapshull.

1.3.2 Avgrensning av oppgaven

Vi har avgrenset oppgaven til å handle om svindelsaken i Tana kommune, og å se på forholdene rundt tillit og kontroll. Vi ønsker å finne ut nærmere om ubalanse mellom disse faktorene har påvirket hendelsen. Det finnes mange interessante teorier og forskning som kunne vært relevant å bruke i oppgaven som omhandler tillit og kontroll, samt mange måter å innsamle data på. Vi har gjennomført en dokumentundersøkelse og i utgangspunktet valgt å bruke prinsipal-agent og prinsipal-steward teorier for å analysere og forstå det empiriske data. Vi bruker også teorien om forholdet mellom tillit og kontroll, presentert av Høyen et al. (2021). Vi begrunner valg av teori med et ønske om å finne et tverrsnitt, balanse, i mellomlandet av disse to teoriene som representerer tillitens ytterpunkter: mistillit og kontroll,

og nærmest grenseløs tillit. Valg av datainnsamlingsmetode, en dokumentundersøkelse, har vi begrunnet nærmere i kapittel 4.6.2: refleksjoner rundt å forske på egen arbeidsplass.

Videre har vi valgt å avgrense oppgaven til å handle om kontrollregime i den administrative linjen: Dette begrunner vi med at rapporten som vi har brukt som hoveddokument i analysen har undersøkt kun den administrative linjen, selv om det også finnes en annen linje for kontrollregime, «kontrollutvalgslinjen» med kontrollutvalget og revisor, som også har kontrollansvar for kommunen. Vi kommer til å presentere nærmere disse to kontroll-linjene i neste kapittelet. For å få mer «tyngde» på oppgaven, burde vi ha intervjuet noen politikere som har presentert kontrollutvalgslinjen i den tiden svindelen fant sted. På grunn av kaotiske situasjon i kommunen etter avdekket svindel, pågående koronapandemien som har påvirket mye til arbeidshverdagen for oss begge to i form av stor arbeidsbelastning og våre egne helseutfordringer underveis fant vi ut ganske tidlig at vi har ikke kapasitet å gjennomføre intervjuer i stor skala, men vi bør konsentrere oss på en dokumentundersøkelse. Vi gjorde likevel et forsøk og kontaktet daværende kontrollutvalgsleder for et mulig intervju. Vedkommende takket nei til intervjuet og begrunnet det med at han per tiden er gjenvalgt leder for kontrollutvalget og ønsker dermed ikke uttale seg om saken. Det er verdt å nevne at vedkommende har tidligere uttalt seg i media angående saken.

2 Kontekst

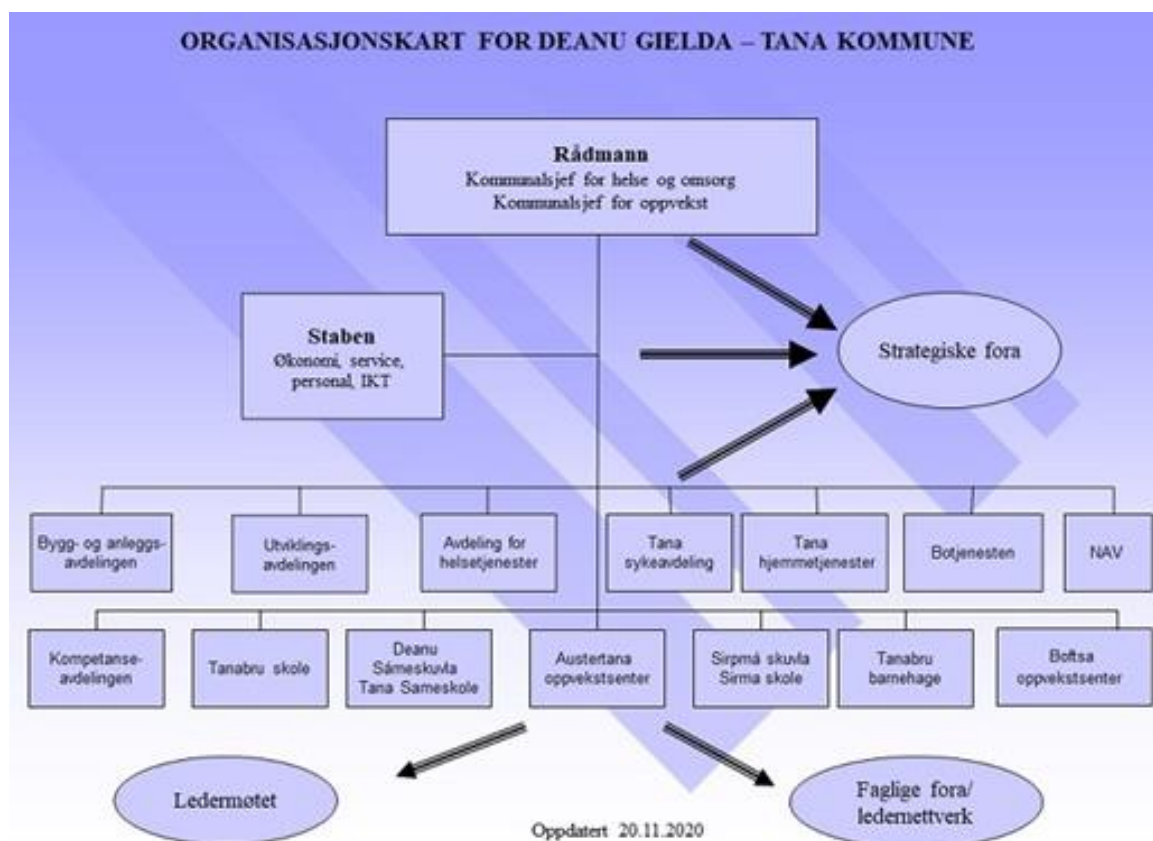
I dette kapittelet vil vi først kort redegjøre for Tana kommunes organisasjonsstruktur på overordnet nivå. Videre vil vi ta for oss kommunens internkontroll, samt en liten gjennomgang av tidligere revisjoner for å vise at internkontroll har vært en utfordring i kommunen over tid. Deretter presenterer vi empirien rundt svindelsaken i kommunen. Til slutt tar vi for oss temaet økonomisk kriminalitet i offentlig sektor for å vise at det handler om svik og tillitsbrudd som er hovedtemaet i vår undersøkelse.

2.1 Tana kommunes organisasjonsstruktur og kontrollregime

Tana kommune ligger i nordligste del av Norge, i Troms og Finnmark fylke. Det er i underkant av 3000 innbyggere i kommunen. Kommunen er tospråklig, norsk og samisk. Kommunen ledes politisk av kommunestyret. Administrativt har kommunen flat organisasjonsstruktur, 2,5-nivå modell med rådmann (fra 16.8.21 kommunedirektør) som øverste leder og to kommunalsjefer i sin stab. Politisk og administrativ organisering er illustrert nærmere i figurene 1 og 2.



Figur 1 - Politisk organisering i Tana kommune 2019 - 2023

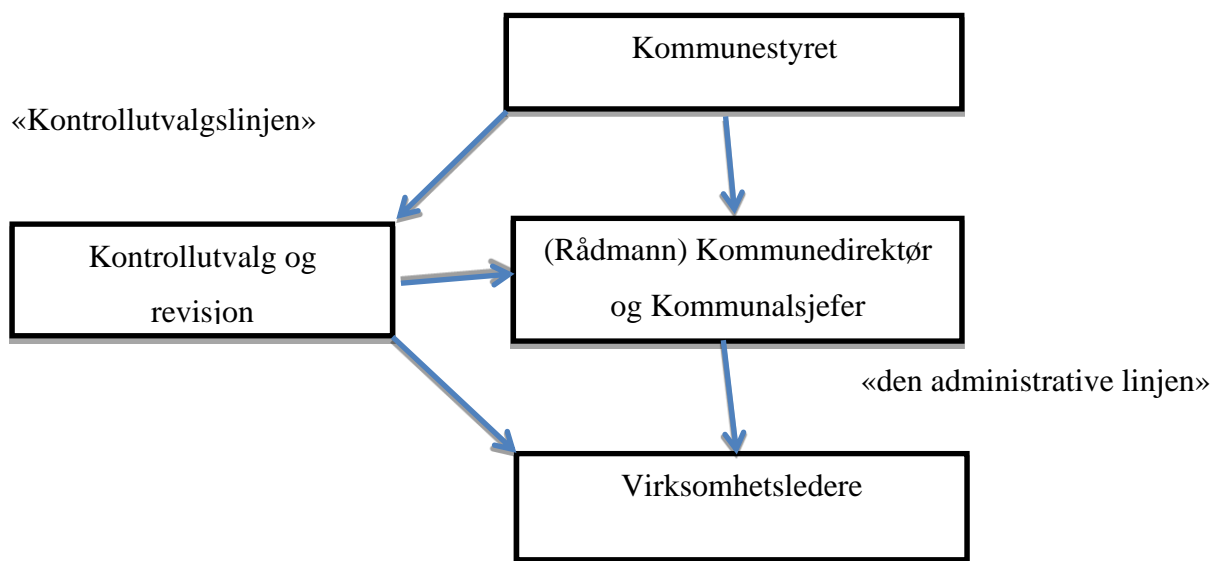


Figur 2 - Organisasjonskart i Tana kommune

Renå (2009) presenterer en modell hvor kontrollregime i kommunene kan deles til 3 modeller, etatsmodell, foretaksmodell eller selskapsmodell. Kontrollregimets utforming er avhengig av hvilken modell som er valgt. Kontrollregimet i Tana kommune er bygget opp etter «etatsmodellen» og består av «kontrollutvalgslinjen» og den «administrative linjen». Kontrollutvalgslinjen i Tana kommune består av kontrollutvalget og revisoren og administrative linjen består av rådmannen (fra 2021 kommunedirektør), kommunalsjefer og virksomhetslederne. Kontrollens formelle struktur styres av organisasjonskart, politisk og administrativt delegasjonsreglement og instruks gitt av både den politiske og administrative ledelsen. Kommunens kontroll-linjer er illustrert i figur 3 (s.10).

I Tana kommune har kommunedirektøren i utgangspunktet alle delegeringer kommunestyret har gitt. «Kommunedirektøren skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruks, og at det er gjenstand for betryggende kontroll» (Kommuneloven, 2018, §23-2). Virksomhetslederne er delegert det som spesielt omhandler virksomhetene. Kommunalsjefer har overordnet ansvar for hver sin sektor og virksomhetslederne rapporterer til kommunalsjefer. Kommunalsjefene har det daglige

oppfølgingsansvaret for virksomhetene innen sine sektorer når det gjelder faglige, økonomiske og personalmessige forhold. Kommunalsjefer har en av sine hovedoppgaver å bistå virksomhetslederne i økonomioppfølging. Kommunalsjefer har aktiv rolle i kommunens budsjettarbeid og samarbeider/veileder virksomhetslederne i det arbeidet, samt kontrollerer utarbeidede budsjettforslagene fra virksomhetene under seg. Virksomhetslederne utenom helse og oppvekst er organisert rett under rådmann (kommunedirektør) og rapporterer rett til hen. Det er verdt å nevne at den dømte IT-lederen ikke var underlagt av kommunalsjefene, men ledet virksomhetene som rapporterte rett til rådmannen.



Figur 3 – Kontroll-linjene i Tana kommune (Renå, 2009)

2.2 Internkontroll i Tana kommune

Internkontroll er organisasjons egenkontroll som sikrer at organisasjon har systemer og rutiner som fungerer, og som fanger opp utfordringer og problemer i tide.

Internkontrollforskriften definerer internkontroll som:

«Systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetenes aktiviteter planlegges, organiseres, utføres, sikres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen» (Internkontrollforskriften, 1997, §3).

Kommuneloven tilsier at kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll for å sikre at lover og forskrifter følges. Dette er et minimumskrav som setter rammer for statlig tilsyn. I praksis inneholder internkontrollen ofte mer enn lovens minimumskrav. God internkontroll bidrar til en utvikling i tråd med folkevalgte planer og vedtak, sikrer kvalitet og effektivitet i tjenesteyting og forvaltning, og bidrar til godt omdømme og legitimitet for kommunesektoren.

Vi må ha orden i eget hus for å opprettholde tilliten og legitimiteten til kommunesektoren og lokaldemokratiet. Kommuner og fylkeskommuner har et selvstendig ansvar for å føre kontroll med egen virksomhet, og kommunedirektørens internkontroll er en del av kommunens egenkontroll (KS, 2020a).

Internkontroll skal bidra til at vedtatt politikk blir gjennomført, at tjenestene er av god kvalitet og at ressursene brukes effektivt og riktig. Dette er viktig for tilliten til kommunesektoren og lokaldemokratiet. Hensikten med internkontroll er altså ikke bare å unngå lovbrudd (KS, 2020a).

Kommuneloven definerer ikke nærmere innhold i den kommunale internkontrollen, men den må utarbeides av kommunen selv basert på lokal informasjon, risikokartlegginger og relevante kilder. Den øverste administrative lederen har ansvar for internkontroll og ansvaret omfatter en plikt til å ha systemer som forebygger at kommunalt ansatte foretar straffbare handlinger i kraft av sin stilling i kommunen (KomRev Nord, 2021).

I den tiden svindelen fant sted, hadde kommunen ikke et fungerende, samlet internkontrollsystem. Det fantes ikke rådmannens overordnet interkontroll i kommunen. Systemet som fantes, var en blanding av et elektronisk system, som ikke var tatt ordentlig i bruk i alle virksomhetene og dårlig organiserte manuelle systemer som var i bruk i de enkelte virksomhetene. Enkelte virksomheter, som for eksempel skolesektor hadde sine egne, velfungerende elektroniske systemer for den faglige biten. Kommunen hadde et elektronisk avvikssystem, men de var heller ikke tatt i bruk i alle virksomhetene. Det var mange virksomheter som fortsatt registrerte avvikene i papirform.

Det som nærmest kan ligne et overordnet internkontrollsystem i kommunen, er rådmannens delegering av myndighet, som skal sikre en korrekt, oversiktlig og effektiv saksbehandling i kommunen, samt regulere den interne arbeidsfordelingen og ansvar i den kommunale administrasjonen.

Kommunen har også rutiner og reglementer, for eksempel økonomireglement, som beskriver blant annet kontrollrutiner i attestering og anvisning av regninger og timelister, rutiner og retningslinjer for innkjøp og investeringsprosjekter. Tana kommune har ikke hatt rutiner og systemer for systematisk risikovurdering, som er en viktig del av internkontroll (KomRev Nord, 2021). Kommunens etiske retningslinjer definerer at det er gitt offentlig tillit til hver og en som utfører offentlig tjeneste og at en skal overholde lover og forskrifter, reglement og

vedtak. Reglementet definerer videre at en skal vise lojalitet og ærlighet til sin arbeidsgiver og at en ikke skal akseptere fordeler av økonomisk eller annen art som kan påvirke tjenestehandlingen. Det forventes at ansatte ikke holder tilbake informasjon og at en må unngå å komme i konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser (Tana kommune, 2018a).

Vi kjenner til som ansatte over lengere tid i kommunen at kommunen har hatt minst to alvorlige forsøk å få til et godt opplegg for internkontroll på plass i løpet av 10 siste år. I begge forsøkene å få til et internkontrollsystem har den dømte IT-lederen hatt en nøkkelrolle. Vedkommende fungerte den tiden blant annet som IT- leder i kommunen og hadde hovedansvar for implementering av systemene. Ingen av de to forskjellige elektroniske systemene, som ble prøvd ut, fungerte tilfredsstillende. Det var store utfordringer både i forhold til den tekniske funksjonen (her under for eksempel å få til en enkel pålogging til systemene), men også manglende oppfølging av daværende rådmann om at systemene ble tatt i bruk i alle virksomhetene og at den nødvendige informasjonen, som skulle legges inn i systemene, ble gjort.

I neste kapitlet tar vi en kort presentasjon av noen tidligere revisjoner om kontrollregime og internkontroll i Tana kommune for å illustrere nærmere at i årene svindelen foregikk i kommunen, hadde ikke kommunen hverken fungerende kontrollregime eller internkontrollsystem.

2.3 Tidligere revisjoner om kontrollregime i Tana kommune

Før den store svindelsaken i Tana ble avslørt i 2020, har både rådmann og daværende politisk ledelse fått en rekke med varsler om manglende internkontroll i kommunen. Det er blant annet tatt opp av politikerne gjentatte ganger om store kostnader og tidvis overforbruk for IT-driften i kommunen. En tidligere politiker har også uttalt seg i media i etterkant av svindelsaken. Hun viser til sitt brev til daværende ordfører fra 2016, hvor hun tar opp kommunens dårlige internkontroll og spesielt mangelfull behandling av avvik og varsler. I sitt brev nevnte hun også noe hun mener var en fryktkultur og at ansatte er redd for å melde om kritikkverdige forhold (Gyda & Rypeng, 2022).

Daværende kommunerevisor har gjennomført en forvaltningsrevisjon om økonomiarbeidet i Tana kommune i 2011. Både den dømte IT-lederen og oppsagte rådmannen hadde sine respektive stillinger i kommunen på det tidspunktet. Siden økonomisk utroskap mot

kommunen ble avdekket i 2020 har media hatt interesse også for denne tidligere rapporten. NRK har avdekket i sine undersøkelser at rapporten fra 2011 er aldri blitt behandlet ferdig. NRK påstår at rapporten er i sin tid behandlet i Kontrollutvalget, som da sendte den videre til Kommunestyret, som igjen bestemte å sende rapporten videre til formannskapet. Rapporten har aldri endt på sakslisten til formannskapet (Utsi & Kråkenes, 2022). Kommunens Kontrollutvalg har nå løftet denne revisorrapporten opp på nytt og den er nylig behandlet på nytt i kontrollutvalgets møte, 11 år etter den ble behandlet første gang i utvalget.

Revisjonen undersøkte blant annet områder som pålitelig regnskapsrapportering, risikovurdering, kontrollrutiner og lederens oppfølging av disse områdene. I tematikken rundt organisasjonskulturen beskrives det i rapporten at ledelsen forsøker å gjennomføre holdningsskapende tiltak der en åpen organisasjon blir vedlagt. Det bekreftes av revisoren at dem opplever kulturen også slik at det er rom for spørsmål og mulighet å si ifra hvis det er noe som bør sies fra om. Ifølge revisoren viser dette at ansatte har sin integritet på plass og er opptatt av å opptre korrekt. Det ble avdekket i undersøkelsen at det til tider oppstår interessekonflikter når det gjelder hvordan oppgaver skal løses og hvor ressursene skal brukes. Undersøkelsen avdekket videre at kommunen ikke hadde rutiner for økonomisk internkontroll, det var ikke utarbeidet stillingsbeskrivelser og at risikohåndtering og kontrolltiltak ikke var satt i systemet. Oppgavene har blitt løst ut fra tidligere erfaringer. Rapporten pekte også på viktigheten av å sikre den nødvendige kompetansen i kommunen innen økonomiområdet. Rapporten slo også fast at ansatte ikke var kjent med kommunens etiske retningslinjer. Revisoren reiste også et spørsmål om ukultur i kommunen om å ikke alltid følge lover og regler, men heller å gå litt fort fram i enkelte saker. Daværende rådmann kommenterte dette med at han innrømte at han ønsket mindre byråkrati, men avviste at det har vært en ukultur i kommunen. Han mener i stedet at politisk ledelse har satt pris på holdninger som ikke dyrket frem økt byråkrati (Finnmark kommunerevisjon IKS, 2011). Revisoren konkluderte i rapporten at:

«Ser man på oppfølging som et valg mellom løpende oppfølging og frittstående evalueringer, ser det ut som om kommunen stort sett forholder seg til løpende oppfølging. Det kan hende som om hendelser må inntreffe før man gjør noe for å følge det opp. Det at mønsteret gir inntrykk av at man er reaktiv istedenfor proaktiv, kan ha sammenheng med for lite fokus på risikovurderinger og tilhørende risikohåndteringer og kontrolltiltak.» (Finnmark kommunerevisjon IKS, 2011, ss.9-10).

2.4 Svindelsak i Tana kommune i 2020

I oktober 2020 ble det offentliggjort at Politiet i Innlandet hadde i sammenheng med en større økonomisk underslagsak funnet et spor til Tana. Etter hvert viste det seg at en kommunal leder i Tana kommune var en av to hovedpersonene i denne svindelsaken (her etter kalt IT-lederen). Det har vist seg etter hvert at svindelen og økonomisk utroskap mot kommunen har foregått i minst 10 år og dreier seg om pengesum på over 20 millioner kroner. IT-lederen har anvist og attestert regninger for tjenester og varer som kommunen aldri har mottatt. Politiet har i sin etterforskning funnet ut at disse pengene er kommet til de to hovedpersonene til gode.

IT-lederen som har svindlet kommunen har jobbet i kommunen siden slutten av 90- tallet og har vært i ledende stillinger allerede fra begynnelsen av 2000-tallet. Han har hatt en sentral rolle i kommuneadministrasjonen og mange ansvarsområder og oppgaver. Han blir beskrevet av arbeidskollegaer som en svært arbeidsom kar med høy arbeidskapasitet og gjennomføringsevne. Det er kjent i organisasjonen at rådmannen hadde stor tillit til han og han ble i mange sammenheng kalt som rådmannens mest betrodde mann. Den tiden svindelen ble avdekket fungerte han også som stedfortreder for rådmannen. Mange kjente IT-lederen som en hyggelig og hjelpsom mann som alltid stilte opp for andre, selv i sin fritid, hvis det var behov for det. Likevel er det også ansatte som beskriver IT-lederen som en leder som ikke hadde tillit til sine underordnede og som opplevdes å misbruke sin maktposisjon som leder blant annet med å holde tilbake viktig informasjon. Etter svindelsaken ble avdekket ble det avslørt av media at IT-lederen er dømt til fengsel for økonomisk utroskap allerede på 1980-tallet da han jobbet i en annen kommune. Denne dommen har vært ukjent for Tana kommune da vedkommende ble ansatt i sin første lederstilling i kommunen (Kristoffersen, 2020).

Gottschalk (2012) beskriver noen typiske trekk for personer som utfører økonomisk kriminalitet. Han mener at disse typene er i en posisjon som gjør det mulig å begå økonomisk kriminalitet og fordekke den. De er ofte ansatt i ledende stillinger, som nyter respekt og har både makt og tillit knyttet til sin posisjon. Disse personene har makt og innflytelse til å skjule sine handlinger eller involvere andre i kriminaliteten. Dem har også kompetanse til å begå kriminaliteten. Dem er ofte karismatiske, regner seg for å være en samfunnsbygger og ser ikke på seg selv som en kriminell.

I kjølvannet av den avdekkede svindelsaken avsluttet kommunestyret arbeidsforholdet med daværende rådmann den 10.12.20. Årsaken for oppsigelsen var manglende tillit til rådmannen på grunn av manglende kontroll på kommuneøkonomien. Midlertidig rådmann ble ansatt fra 1.1.2021 og fra 16.8. 2021 har kommunen hatt en ny fast toppleder, kommunedirektør, på plass. Tittelen ble ved nyansettelsen endret fra rådmann til kommunedirektør og stillingen ble omgjort fra fast stilling til åremål (7+4 år).

Kommunen etablerte straks etter hendelsen en intern granskingsgruppe som bare etter en kort stund avdekket at svindelen trolig har pågått i hvert fall siden 2010, men muligens også tidligere da IT-lederen har hatt lederstilling, og dermed tilgang til økonomi, allerede fra begynnelsen av 2000-tallet.

I etterkant av svindelen bestilte kommunens Kontrollutvalg gjennomgang av kommunens rutiner innen økonomiforvaltningen, blant annet når det gjelder kommunens innkjøp og godkjenning og betaling av fakturaer. Revisjonen ble gjennomført av KomRev Nord, som har vært kommunens revisorselskap siden juli 2020. Ifølge en representant av revisorselskapet har dem allerede i sitt første møte med kommunen tidlig i oktober 2020 advart daværende rådmann at det er svikt i kommunens økonomirutiner og at det dermed kunne forekomme vesentlige feil i regnskapet. Det er ironisk at rådmannens reaksjon den gangen var at det var lite sannsynlig med vesentlige feil i regnskapet som følge av misligheter. Dette altså kun noen uker før svindelen ble et faktum for kommunen. Både kommunerevisoren og økonomiavsnittet ved Innlandet politidistrikt uttaler seg i saken som den mest alvorlig og enestående sak dem har vært borti med bakgrunn i svikt i internkontroll både i omfang og varighet (Kvernmo, 2020).

Rapporten skulle slå fast om hvorfor svindelen har skjedd. Kommunerevisoren har intervjuet en rekke ansatte i kommunen. Rapporten ble ferdigstilt i oktober 2021. Rapporten konkluderer med at kommunen har hatt svak økonomistyring og en alvorlig svikt i internkontroll innen økonomiområdet (KomRev Nord, 2021).

Den tidligere kommunale IT-lederen ble i februar 2022 tiltalt i retten for bedrageri og grov korrupsjon for å ha forsømt en annens anliggender som han styrte med, med forsett om å oppnå en uberettiget vinning for seg eller andre. Utroskapen ble ansett som grov fordi handlingen førte til stor økonomisk skade for kommunen og ble gjennomført av en offentlig tjenestemann. Handlingen ble sett som brudd på den særlige tilliten som har fulgt hans stilling

og hvor han i kraft av sin stilling anviste og attesterte de fiktive fakturaene med til sammen over 21 millioner kroner (Kristoffersen, 2022).

I juni 2022 ble den tidligere IT-lederen sammen med sin partner i svindelen dømt for grov korrupsjon for å ha svindlet Tana kommune for over 21 millioner kroner. IT-lederen ble dømt til fengsel i fire år og to måneder, mens partneren fikk fem års og fire måneders fengsel. De begge ble i tillegg dømt til i fellesskap å betale tilbake over 21 millioner kroner til Tana kommune. Begge dømte har forklart at motivasjon for svindelen har vært spilleavhengighet (Lange & Storrusten, 2022).

Med bakgrunn i vårt ansettelsesforhold i kommunen kjenner vi til at nå, knapt to år etter svindelsaken har funnet sted, har flere sentrale ledere sluttet i kommunen og kommunen sliter med å rekruttere eller ikke har økonomi til å erstatte kompetansen som nå er ute. Det er flere sentrale lederstillinger som p.t. er besatt med vikarer, noen av dem uten den nødvendige fagkompetansen. Kommunen har store økonomiske utfordringer og har leiet inn KS for å hjelpe kommunen ut av situasjonen som har oppstått som følge av svindelsaken. Kommunen har fortsatt ikke alle kontrollrutiner på plass innen økonomi og det skjer fortsatt blant annet godkjenning av fakturaer uten at de er godkjent av alle nødvendige kontrollleddene. Vi viser til Kommunerevisors brev til kommunen, datert 30.9.2022, hvor revisoren opplyser at ved gjennomføring av kontroll på fakturaflyten i forhold til attesterte og anviste fakturaer for de åtte første måneder for 2022 er det fortsatt funnet fakturaer som enten kun er attestert eller anvist før dem har gått til utbetaling, dog i mindre grad enn tidligere (KomRev Nord, 2022). Vi tillater oss å påstå at svindelsaken førte kommunen både i en økonomisk- og en kompetansekrise, som fortsatt ikke er over, og det tar lang tid før kommunen er tilbake i balansen.

2.5 Økonomisk kriminalitet i offentlig sektor

Økonomisk kriminalitet handler om personer i ledelsesposisjoner i forskjellige organisasjoner som misbruker tilliten andre har vist dem. Misbruket kalles for økonomisk kriminalitet, og kan også kalles for hvitsnippkriminalitet. Hvitsnippkriminalitet finnes i alle land, og det kan ramme ideelle samfunnsinteresser, store organisasjoner innen finans, øvrig næringsliv og offentlig forvaltning samt enkeltindivider (Gottschalk 2012).

I følge Knivsflå og Sættem (1994, referert av Gottschalk 2012) har hvitsnippkriminalitet følgende kjennetegn: Motivet for straffbare handlingen er økonomisk vinning, handlingen blir

utført i tilknytning til næringsvirksomhet som danner det økonomiske grunnlaget for den kriminelle handlingen og den straffbare handlingen rører ved store økonomiske verdier og kan være en trussel mot vesentlige samfunnsinteresser.

Hvitsnippkriminalitet kan defineres gjennom flere perspektiver. Hvitsnippkriminalitet definert gjennom handlingen som er begått, betyr kriminalitet mot andres eiendom for enten personlig eller organisatorisk gevinst. Dersom kriminaliteten defineres gjennom aktøren, betyr det økonomisk kriminalitet gjennomført av personer som har sosial status i samfunnet. Det dreier seg om individer som er velstående, har god utdanning og har stort sosialt nettverk i samfunnet. De er ofte ansatt i lederstillinger i lovlige organisasjoner. Uansett perspektiv man bruker for å definere hvitsnippkriminalitet, kan man finne noen karakteriske trekk: Kriminell handling skjer ved manipulasjon og ved skjuling av aktiviteter. Det dreier seg om svik og tillitsbrudd, og kriminaliteten utføres med hensikt og medfører tap for offeret.

Hvitsnippkriminalitet blir begått ved misbruk av makt og tillit. For det andre er hvitsnippkriminelle mennesker som er velstående med god utdanning, har gode venner i viktige posisjoner i samfunnet og de er ansatt i lederstillinger i lovlige organisasjoner. De nyter respekt og tillit, har høy sosial status og begår kriminelle handlinger i jobben sin (Gottschalk, 2012).

3 Teoretisk rammeverk

I dette kapittelet presenter vi teorier som vi har valgt å bruke i oppgavens forskingsområde. Kapittelet innledes med en gjennomgang av prinsipal- agentteorien. Videre presenter vi prinsipal-steward teorien. Deretter sammenligner vi de to teoriene. Til slutt tar vi for oss teorien om forholdet mellom tillit og kontroll. Dette begrunner vi med at både agent- og steward- teoriene bygger på grader av tillit og kontroll og dermed er forholdet mellom tillit og kontroll en sentral del av vår teoretiske bakgrunn. Det finnes mange teorier om tillit, men vi har begrenset vår teori til å redegjøre for ulike utfall av styringsrelasjoner presentert av Høyér et al. (2021). Denne teorien kan knyttes til agent- og stewardteorier der den tynne varianten kan forbindes med agentteorien og tykke varianten kan forbindes med stewardteorien.

Prinsipal- og steward teoriene kan deles i to ytterpunkter utfra tillitsforholdene mellom aktorene. I den ene enden befinner seg Prinsipal-agentteorien som handler om pessimistisk menneskesyn, mistillit og prinsipals behov for å ha kontroll på agent. Det antas at agenten har en tendens å skade prinsipal hvis ikke prinsipalen har full kontroll (Hagen, 1990). I den andre enden finnes prinsipal- steward teori som baserer seg på positivt menneskesyn hvor den viktigste relasjonen mellom prinsipal og agent er tillit. «Stewards» er motivert til å handle for det beste for sine prinsipaler og ikke ut av deres individuelle mål og prinsipal slipper å bruke kontroll og belønninger da begge partene har samme mål, organisasjonens beste (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997).

Høyér et al. (2020) deler sin teori også i to ytterpunkter. Den tynne varianten forutsetter kontroll og belønninger da de som styres antas å ville maksimere sitt egen utbytte. Tilliten er mistillits- og kontrollbasert og dermed bygger på samme prinsipper som prinsipal-agentteorien. I den tykke varianten setter aktør organisasjonen foran egen nytte. Forholdet mellom styrende og den som blir styrt baseres på tilliten og det er ikke behov for gode kontroll- og insentivsystemer og kan dermed forbindes med prinsipal-stewardteorien.

Som nevnt innledningsvis, er vår interesse i denne casen rettet mot to forhold: For det første: Hvordan var det mulig at en økonomisk utroskap kunne foregå over så lang tid og så store summer uten at det ble avdekket av kommunalt kontrollregime? For det andre: Tillit og kontroll er sentrale faktorer i lederskapet, men hvilken rolle hadde disse slik at så storskala økonomisk utroskap kunne foregå i mange år?

Ut ifra vår problemstilling som lyder: «Kan ubalanse mellom kontroll og tillit i ledelsen i Tana kommune forklare at det har skjedd økonomisk kriminalitet?» undersøker vi nærmere om hvordan balanseforhold er mellom tillit og kontroll når ledelsen svikter. Vi prøver også å finne ut hva som kan påvirke i balansen mellom tillit og kontroll?

I teoridelen har vi valgt å se på tillit og kontroll som fenomen for å få forståelse for betydning av disse faktorene i lederskapet, og spesielt hva som kan skje når disse misbrukes.

Som en del av bærende temaer i oppgaven skal vi også sette oss inn i kommunalt kontrollregime generelt, og spesielt i Tana kommunes kontrollregime. Vi kommer til å bruke teorier om prinsipal-agent og prinsipal-steward for å knytte disse temaene sammen for å se hvordan kontrollregime kan fungere som insentiv for de ansatte (agenter eller stewards) for å oppfatte målsetning slik at det blir forenlig med arbeidsgivers (prinsipal) interesser.

3.1 Prinsipal-agentteori

Kåre P. Hagen (1990) beskriver prinsipal- agentforhold som en situasjon der en eller flere (agent/-er) handler eller ivaretar interesser på vegne av en annen (prinsipal). Vanligvis er agentens handling en eller annen form for innsats. Det, hvordan en agent handler, har betydning for prinsipalens mål- eller nyttefunksjon da agentens handlinger påvirker virksomhetens resultater. Teorien bygger på antagelsen om at agenten og prinsipalen har i utgangspunktet motstående interesser, og at agentens handling, som ofte er en eller annen type av innsats, medfører en oppofrelse eller nyttetap for prinsipalen. Prinsipal-agentteoriens sentrale antagelse er altså at det finnes interessekonflikt mellom prinsipalen (eier, leder) og agenten (den som handler for prinsipalen, ansatte).

Hagen (1990) beskriver forholdet mellom agent og prinsipalen som desentraliseringsproblem. Prinsipalen leder ikke selv den operative virksomheten, men ansvar for gjennomføring delegeres til agenten. Prinsipalen må finne et incitaments- eller belønningssystem som sikrer at agenten treffer de beslutninger som fremmer prinsipalens interesser. Slike systemer som innebærer at beslutninger som fremmer aktørens egeninteresser, men også fellesinteresser, kalles for incitamentsforenlige. Forholdet preges ofte av usikkerhet og asymmetrisk informasjon mellom partene. Agenten redegjør ikke for all informasjon til prinsipalen, men holder tilbake viktig informasjon som eventuelt kan skade prinsipalen. Fordi agenten holder tilbake viktig informasjon, kan prinsipalen ikke alltid vite om agenten handler i tråd med

prinsipalens interesser. Hagen knytter problemet for asymmetrisk informasjon (incitamentsproblem) til følgende antagelser:

1. «Prinsipalen kan ikke observere agentens handlinger, eller det medfører store kostnader for prinsipalen å skaffe seg slik informasjon.»
2. «Resultatet av agentens innsats er ikke entydig bestemt av innsatsen, men kan også skyldes tilfeldige faktorer som er utenfor agentens kontroll.» (Hagen, 1990, s.45)

Hagen (1990) beskriver også to incitamentsproblemer knyttet til beslutninger innen offentlig sektor. For det første de som fatter beslutninger (agenter) sjelden bærer konsekvensene selv da beslutninger fattes på vegne av andre (prinsipaler). For det andre har de som fatter disse beslutninger (agenter) relevant informasjon som de andre (prinsipaler) ikke har.

Videre påstår Hagen (1990) at prinsipalagentproblemet bygger på to typer informasjonsasymmetrier. Den første asymmetrien handler om skjult informasjon hvor agenten har viktig informasjon som prinsipalen ikke har og situasjonen kan føre til skjev utvelgelse. Den andre asymmetrien handler om skjulte handlinger hvor prinsipalen ikke kan observere agentens handlinger og kan følge til moralsk risiko.

I principal- agentteorien har prinsipal som mål at prinsipalens interesser blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte. Agentens handlinger er avhengige av positive belønningssystemer. For effektiv handling trenger man positiv belønning, men også kontroll. Dersom prinsipalen kan observere agentens handlinger kan avlønningen fastsettes før agenten handler. Hvis prinsipalen ikke kan observere handlinger, kan avlønning settes som en eller annen form av prestasjonslønn, som fastsettes først etter prinsipalen har observert resultater av agentens handlinger (Hagen 1990).

I følge Oulasvirta (1994) prinsipal- agentteori bygger på i en antagelse om at agenten fremmer egeninteresser hvis belønningen ikke er tilstrekkelig. Han hevder at hovedmål i prinsipal-agent-forholdet er at agenten skal opptre på en slik måte at agentens handling vil være i tråd med prinsipalens mål. Imidlertid ifølge modellen jobber agenten i samsvar med prinsipalens mål kun så lenge insentiver i kontrakten mellom agent og prinsipalen oppmuntrer til det. Prinsipalen må finne gode belønningssystemer, men også nødvendige kontrollsystemer for å kunne oppnå effektiv drift. Modellen bygger på nemlig i en antagelse om at agenten oppfører

seg egoistisk og skulker så snart det er mulig. Utviklere for agentmodellen ser nødvendige kontrollsystemer som en nøkkelløsning på skulkingen.

I privat og offentlig sektor er prinsipal-agentteori mye brukt for å forklare atferd i forhold til styringsutfordringer. Den kan bidra til å belyse relasjonen mellom agenten som innehar en finansiell tillitsposisjon, og prinsipalen som har gitt agenten tillit til å ivareta økonomiske interesser. Den mulige gevinsten og mangelen av kontroll påvirker faren for at prinsipalen eller agenten begår en kriminell handling. Prinsipal-agentteorien handler om hvilke avtalemessige løsninger er egnet til å unngå problemene i relasjonen mellom prinsipalen og agenten. Utfordringen sett fra prinsipalens ståsted vil være hvordan krav, forventninger og mekanismer for kontroll og oppfølging skal konstrueres for at agenten vil ivareta prinsipalens interesser best mulig måte (Gottschalk, 2012).

Teorien handler om å løse to problemer som kan oppstå i en relasjon mellom en agent og en prinsipal. Agentproblem oppstår når målene eller ønskene til agenten og prinsipalen er i konflikt med hverandre. Det dreier seg om motsetninger som er vanskelig å forene.

Risikodelingsproblemet oppstår når agenten og prinsipalen har ulik grad av risikovillighet og risikoaversjon. Risikoen fordeles til to dimensjoner: sannsynlighet og konsekvens. Risikoen er at noen går galt. Sannsynligheten for at noen kan gå galt, og konsekvensen hvis noen går galt, kan være stor. For at agenten kan begå utroskap må vedkommende ha tilsyn eller styre en annens anliggender (Gottschalk, 2012).

3.2 Prinsipal-steward teori/ stewardship-teori

Torring og Bentzen (2020) stiller et spørsmål om hva som skjer med styring og ledelse hvis man stikk imot prinsipal-agent antagelser finner ut at ledere og medarbeidere i offentlig forvaltning deler politikernes og administrasjonens ønske om å levere gode tjenester av god kvalitet, hjelpe innbyggere og løse andre viktige samfunnsoppgaver på best mulig måte. Hvis det er slik at både toppen og bunnen i offentlig sektor deler samme felles misjon og er drevet av samme grunnleggende motivasjon, ser situasjon annerledes ut enn beskrevet i prinsipal-agentteorien. Da er man inni prinsipal-steward tenkning i stedet for å ha prinsipal-agent teori som utgangspunkt.

For å forstå hvordan stewardship-teorien kan være et alternativ til nåværende målstyrings- og resultatorientert fokus, må man kjenne til prinsipal-agent teorien. Siden 80-tallet har prinsipal-

agent teorien vært den som har styrt tankegangen i offentlig forvaltning. (Torfing og Bentzen, 2020)

Stewardshipteori er basert på psykologi og sosiologi og ble designet for å undersøke og forstå situasjoner hvor ledere som «stewards» er motivert til å handle for det beste for sine prinsipaler, for eksempel for kommunestyret, og ikke ut av deres individuelle mål. Den var altså ment som alternativ til den pessimistiske agentteorien. Ifølge stewardshipteorien har kollektivistiske og organisatoriske mål mere nytteverdi enn individualistiske mål. Situasjoner, hvor lederen må velge mellom egne personlige eller organisasjonens interesser, oppstår ikke fordi som regel avviker ikke disse interessene fra hverandre. I situasjoner hvor personlige og organisasjonens interesser avviker fra hverandre, velger lederen organisasjonens interesse, fordi hen ser det som mer nytteverdi. Dermed kan lederens atferd ansees som rasjonell. Ifølge stewardshipteorien søker lederen å nå organisasjonens mål. Dette vil igjen være til fordel for prinsipaler. Stewardshipteoretikere antar at det er et sterkt forhold mellom suksessen til organisasjonen og lederens/stewards tilfredshet. Når lederens menneskesyn er forenlig med stewardshipteorien, må organisasjonen administreres slik at det støtter oppfyllelse av lederens egne mål. Lederen kan stoles på, og når hen maksimerer egen fordel, maksimerer hen også organisasjonens fordel. Da slipper organisasjonen å bruke ressurser på kontroll og insentiver, fordi lederen er motivert å oppfylle organisasjonens mål. Stor grad av kontroll kan redusere lederens motivasjon og kan dermed være skadelig (Davis et al. 1997).

Hvorfor brukes ikke alltid en stewardship-relasjon, da fordelene ser ut til å være åpenbare? Svaret ligger i risikoene prinsipalene er villige til å påta seg. Med å opprette styringsmekanismer kan prinsipalen styre risikoen. Ved å bruke stewardship-relasjon på en agent, vil være akkurat som om å slippe reven løs til hønsehuset. Prinsipal-agent metoder kan ansees som nødvendige tiltak for å styre risikoen prinsipalen tar. Fra dette perspektivet kan man like godt spørre, hvorfor ville noen tatt risikoen ved å bruke stewardship-modellen? Tidligere har empiriske forskere forsøkt å validere heller stewardshipteori eller agentteori som en «en beste måte» til styring, forutsatt at alle ledere enten er stewards eller agenter. Resultatene av disse studiene har resultert i blandede funn; dermed er det behov for bruk av både stewardship- og agentteori i ledelse. Derfor er det viktig å se på de situasjonsmessige og psykologiske mekanismer som er bakgrunnen for disse to teoriene (Davis et al., 1997).

3.3 Sammenligning av prinsipal-agent og stewardshipteorier

Davis et al. (1997) sammenligner forskjeller mellom agent- og stewardshipteoriene. Ifølge dem er viktigste forskjell på menneskesyn. Agentteori baserer seg på det negative menneskesyn der menneske er individualistisk og tenker kun på økonomiske fordeler, mens stewardshipteorien baserer seg på positive menneskesynet der mennesket er opptatt av selvutvikling, og som opplever for eksempel opplevelse av å lykkes og det å vokse som person som intensiver som motiverer for å nå organisasjonens mål.

I følgende tabell illustrerer Torfing og Bentsen (2020) de viktigste forskjellene mellom prinsipal-agent og stewardshipteoriene.

	Prinsipal-agent teori	Stewardshipteori
Medarbeideren ses som	Egoistisk	Fellesskapsorientert
Forholdet mellom medarbeideren og lederen	Preget av interessekonflikt	Preget av interessesammenfall
Maktdistansen bør være	Høy	Lav
Styringen skal styrke	Ytre kontroll	Regulert selvstyring
Ledelse gjennom	Insentiver	Tillit og anerkjennelse
Uenighet løses gjennom	Formell makt	Dialog og forhandling

Tabell 1 - Sammenligning av prinsipal-agent- og stewardshipteorier (Torfing og Bentsen, 2020)

I neste figur (figur nr. 4) ser vi hvordan Davis et.al (1997) har sammenlignet valg av handlingsmåter og differanser mellom agent- og stewardship-teorier utfra spillteorien. Dem påstår, at det hvordan en agent eller en prinsipal velger mellom handlinger som agent eller steward, kan sammenlignes med fangets dilemma i spillteorien. Gottschalk (2012) beskriver fangens dilemma følgende: fangens dilemma oppstår i et spill for to personer hvor begge har mulighet enten å tilstå eller holde tett. Deltakerne har kun et valg, og valget kan ikke gjøres om. Fangens dilemma kommer ofte til uttrykk i situasjoner hvor partene tar valg for sitt eget gode fremfor å tenke helhetlig.

		Principal's Choice	
		Agent	Steward
Manager's Choice	Agent	Minimize Potential Costs Mutual Agency Relationship <p style="text-align: right;">1</p>	Agent Acts Opportunistically Principal Is Angry Principal Is Betrayed <p style="text-align: right;">2</p>
	Steward	<p style="text-align: right;">3</p> Principal Acts Opportunistically Manager Is Frustrated Manager Is Betrayed	<p style="text-align: right;">4</p> Maximize Potential Performance Mutual Stewardship Relationship

Figur 4 - Principal's choice (Davis et al., 1997)

Når både prinsipal og medarbeideren bestemmer seg for å oppføre seg som en agent, er resultat et prinsipal-agent-forhold i henhold til agentteori. Dette vil hjelpe begge partene til å oppnå sine forventninger. En prinsipal-agent relasjon vil i dette tilfelle hjelpe begge med å minimere tapene. Medarbeiderens psykologiske profil er forenlig med profilen beskrevet på prinsipal-agent teorien, og prinsipal bruker kontrollmekanismer for å holde agentens opportunistiske karakter i sjakk. Bruk av kontrollmekanismer sikrer også at agentkostnader minimeres (Davis et al., 1997).

Når både prinsipal og medarbeideren velger en stewardship-relasjon, er resultatet et forhold som maksimerer samfunnsnytt. I en slik situasjon medarbeiderens psykologiske profil er forenlig med stewardship-teorien, og hen får nytte av å oppfylle organisasjonens mål. Medarbeideren får nytte av stewardship-forhold i form av at prinsipalen sørger for at organisasjon legger til rette for medvirkning og empowerment, noe som vil støtte en steward-medarbeider. I en slik situasjon er den gjensidige gevinsten høy (Davis et al., 1997).

Problemer oppstår imidlertid dersom prinsipalen og medarbeideren bestemmer seg for å oppføre annerledes i forhold til hverandre. Hvis medarbeideren velger å opptre som en steward, men blir behandlet som agent av prinsipalen, blir medarbeideren frustrert og føler seg forrådt. Når en steward blir kontrollert som en agent, steward får ikke realisert sine interne gevinster som oppnåelse av mål eller selvsrealisering. Hvis prinsipalen bestemmer seg

for å behandle medarbeideren som en steward, men medarbeideren oppfører seg som en agent, vil prinsipalen bli forrådt. Ifølge Davis et al. oppfører agenten seg i dette tilfellet som en «rev i et hønsehus» og prøver å tilfredsstille kun sitt individuelle og opportunistiske mål på bekostning av felleskapet (Davis et al., 1997).

Ifølge modellen til Davis et al. (1997) velger medarbeidere å oppføre seg enten som agenter eller stewards. Deres valg er forenlig med deres psykologiske motivasjoner og oppfatninger av situasjonen. Prinsipalene gjør også et valg mellom agent- og stewardrelasjon, avhengig av deres oppfatninger av situasjon og arbeidstakeren. Hvis hverken arbeidstaker eller prinsipal oppfatter at den andre parten vil oppføre seg på en bestemt relasjonsmåte, er agent-relasjon den tryggeste. Det vil garantere arbeidsgiveren en suboptimal gevinst. Hvis begge partene velger å inngå i en stewardship-relasjon, vil arbeidsgiveren få ut den beste gevinsten.

Noen forskere som har studert agent- og stewardshipteoriene har forsøkt å velge den beste av de to teoriene, mens de antar at alle agenter og prinsipaler oppfører seg enten i henhold til agent-teorien eller stewardshipteorien. Forskningsresultatene om teorienes gyldighet støtter imidlertid begge teoriene, så det er behov for begge teorier og ingen av dem kan utelukkes (Davis et al., 1997).

3.4 Forholdet mellom tillit og kontroll

Høyen et al. (2021) beskriver forholdet mellom tillit og kontroll som kanel og sukker eller som ild og vann. Den beskriver tillitens teoretiske utgangspunkt som å ha to ytterpunkter, eller vektsskåler hvor i den ene enden ligger tillit og andre enden kontroll. Det ene ytterpunkt beskrives som tykt, eller normorientert institusjonalisme. Det andre ytterpunktet beskrives som tynn, insentivorientert institusjonalisme. Den tynne varianten kan forbindes med markedsorienterte tilnærminger som for eksempel principal-agentteori. Insentivorientert institusjonalisme forutsetter at individer i hovedsak er egennyttige og utpekulerte aktører, som i størst mulig grad vil maksimere sitt eget utbytte. Myndigheter må ha systemer og kontrollregimer som sikrer nødvendig kontroll over aktørens handlinger. Man må også utarbeide både positive og negative sanksjoner som sikrer at aktører handler i samråd med de styrende sine interesser. I den tynne varianten betinger tillit gode vilkår for belønning eller straff og tilliten er mistillits- og kontrollbasert. I den tykke varianten handler aktører ut fra passende verdier og sosialiserte handlingsnormer, hvor organisasjonen settes foran egen nytte. Den tykke varianten representerer tillit som kan knyttes opp til aktørens iboende ønske om å

tilhøre et moralsk felleskap og være god. Tilliten er ikke mistillitsbasert og det er ikke behov for gode kontroll- og incentivsystemer for å styre atferden for aktøren (Høyer et al. 2021).

Høyer et al. (2021) presenterer fire ulike utfall i styringsrelasjon mellom styrende og styrte. Tynn og tykk institusjonalisme kan representeres både den som styrer og den som blir styrt. Modellen impliserer at de ulike partene kan ha ulike forventninger og oppfatninger om hva som skaper tillit, og hva som skaper kontroll i styringsrelasjoner.

	Tynn institusjonell tillits- og kontrollforståelse hos styrte	Tykk institusjonell tillits- og kontrollforståelse hos styrte
Tynn institusjonell tillits- og kontrollforståelse hos styrende	1. tillit og kontroll som sukker og kanel	2. tillit og kontroll som ild og vann
Tykk institusjonell tillits- og kontrollforståelse hos styrende	3. tillit og kontroll som ild og vann	4. tillit og kontroll som sukker og kanel

Figur 5 - Ulike utfall av styringsrelasjoner (Høyer et al., 2021, s.56)

I relasjon 1 har på den styrte og den styrende tynn forståelse av tillit. Tilliten etableres via kontroll i form av rapporteringssystemer og mål som følges nøye opp av begge sider og hvor manglende kontroll skaper mistillit.

I relasjon 2 har den styrende og den styrte ulik styringslogikk. Den styrende har fortsatt behov for kontroll, mens den styrte ønsker seg mer tillitsbasert styring og mindre kontroll. Den styrte vil oppleve mistillit fra den styrte i form av stort krav av rapportering og kontrollaktiviteter og kan føre til demotivasjon hos den styrte.

Også i relasjon 3 preges den styrte og den styrende av ulike styringslogikker. Det er ikke mistillit som er et problem, men at det som blir styrt kan misbruke tilliten av den som styrer. Den styrte kan lett oppleve at pga. manglende kontroll er det ikke så nøye å «gjøre jobben».

I relasjon 4 har både den styrende og den styrte tykk institusjonell handlingslogikk. Kontroll skapes ved at den styrende viser tillit til den styrte ved ikke å iverksette forholdsregler eller strenge kontrollregimer (Høyer et al, 2021).

Høyer et al. (2021) beskriver to sterke spenningen eller paradokser mellom tillit og kontroll. For det første påstår dem at dagens forvaltningspolitikk er preget av styringspessimisme der kontroll og oppfølging ofte fortrenger tillitsbasert styring og faglig autonomi. Dem hevder at selv om det ligger store krav og optimistiske forventninger til hva politikken og offentlig sektor skal få til, blir forvaltningspolitikken også preget av styringspessimisme, en pessimisme rundt faktiske muligheter og evner som offentlig sektor har. Den andre spenningen handler om det riktige forhold mellom kontroll og tillit i styringen av offentlig sektor. Hvor mye kontroll er nok? Kan for stor kontrollvilje føre til redusert innflytelse eller kan for lite kontroll gi redusert tillit til offentlig sektor? Kan for mye eller for lite kontroll være like galt?

4 Metodedel

«En metode er en framgangsmåte, et middel til å løse problemer og komme fram til ny kunnskap» (Andersen, 2013. s. 5)

I forbindelse med en vitenskapelig undersøkelse må forskeren ta noen valg som er knyttet til forskningsmetodene. Det må foretas valg fra vitenskapsteoretisk ståsted helt til valg av analysemetoder for innsamlet empiri (Busch, 2019).

I dette kapittelet vil vi redegjøre for våre valg av metode, design og strategi i forskningsprosessen. Vi vil også belyse de valgene vi har tatt i forhold til forskningsmetode. Vi vil videre ta oss for vurdering av forskningsrollen og til slutt noen refleksjoner om å forske sin egen arbeidsplass.

4.1 Vitenskapsteoretisk posisjonering

Når det gjelder oppgavens vitenskapsteoretiske posisjonering, er det mest grunnleggende diskusjon om ontologi og epistemologi. Ifølge Busch (2019) er ontologi knyttet til våre forestillinger om hvordan verden ser ut, og om verden kan forstås som våre egne fortolkninger. Epistemologi igjen er knyttet til hvordan og i hvor stor grad vi kan skaffe oss kunnskap om verden.

Det er skille mellom disse to begrepene, men samtidig ser vi at de henger tett sammen. Begge to handler om å skaffe seg kunnskap om hvordan verden eller et fenomen ser ut. I vår prosjekt er vi opptatt av om ting er slik det ser ut, eller ligger det noe mer bak det som ser helt åpenbar og selvklart ut.

Ontologien kommer frem i vår oppgave ved at vi gjennom en dokumentundersøkelse fortolker andres opplevelser og oppfatninger av hendelsen i Tana, og at dette representerer den eksisterende sannheten om hva som har skjedd. Epistemologien kommer til anvendelse når vi skal tenke hvilke metoder vi bruker for å skaffe oss informasjonen og kunnskapen vi trenger.

Videre kan hermeneutikk forstås som en fortolkningsbasert tilnærming, mens positivisme tar utgangspunkt i at vitenskapelige metoder gjør det mulig å avdekke en objektiv virkelighet.

4.2 Valg av forskningsdesign

Ifølge Jacobsen (2018) er metode en måte å gå fram på for å samle empiri. Videre beskriver han tre forskjellige tilnæringsmåter: induktiv, deduktiv og abduktiv. Induktiv tilnærming går fra empiri til teori, og deduktiv motsatt vei fra teori til empiri. Praktisk kunnskap utvikles både gjennom det induktive, hvor man observerer eller sanser noe, og det deduktive, hvor man prøver å finne ut om antakelser får støtte i empiri eller ikke. I en pragmatisk, altså abduktiv tilnærming, leter man etter sannsynlige beskrivelser og forklaringer.

I denne oppgaven har vi brukt hovedsakelig induktiv tilnærming. Vi støtter funnene vi gjør i empirien, altså i revisjonsrapporten og de andre dokumentene vi har undersøkt, med teorien som hjelper oss til å forstå.

Jacobsen (2019) påpeker at problemstillingen må være styrende i valg av forskningsmetode. En eksplorerende problemstilling vil ofte kreve en metode som får fram nye data, går i dybden og er følsom for uventede forhold og dermed åpen for kontekstuelle forhold. Ved en lik problemstilling bør det velges en metode som får fram mange nyanser. Dette krever vanligvis at man konsentrerer seg om noen få enheter.

Vår problemstilling er av eksplorerende karakter. Vi ønsket å gå i dybden i casen, se på kun den her hendelsen og finne forklaringer. Derfor har vi valgt et intensivt forskningsopplegg og å tilnærme oss tema ved å gjøre en kvalitativ casestudie, nærmere en enkeltcasestudie, av svindelsaken i Tana kommune.

En enkeltcasestudie betyr at en forsker går dypt inn i en situasjon eller tilsvarende som er klart avgrenset i tid og rom. Casestudie er godt egnet til å gi detaljert beskrivelse av virkeligheten. Det gir også mulighet for å forstå samspillet mellom aktører og kontekst. Enkeltcase-studier egner seg til å utvikle ny forståelse. Slike studier vil ofte ha et eksplorerende eller utforskende preg, der man enten leter etter noe nytt eller prøver å forstå noe som er overraskende eller uforståelig (Jacobsen, 2018). Denne hendelsen har vært meget uforståelig for oss, vi sitter igjen med mange spørsmål rundt hendelsen, mens det største spørsmålet er: hvordan var dette mulig? Vi har ønsket å gå i dybden i denne hendelsen for å finne forklaringer og svakheter i kontrollregime og i balansen mellom tillit og kontroll, som kan ha muliggjort dette.

Ifølge Jacobsen (2018) har enkeltcase-studie som formål å forstå casen i seg selv og avdekke kausale mekanismer. I denne oppgaven er vårt hovedmål å forstå casen i seg selv: hvordan var det mulig å begå en økonomisk utroskap over så lang tid og så store summer uten at det ble

avdekket av kommunale kontrollsystemer? Tillit og kontroll er sentrale faktorer i lederskapet, men hadde disse to faktorene en rolle i at så storskala økonomisk utroskap kunne foregå i mange år?

4.3 Kvalitativ metode - dokumentundersøkelse

Ved bruk av kvalitativ metode er det vanlig å samle data inn som ord, setninger og fortellinger. Dette kan også være samlet inn og nedtegnet av andre. For eksempel kan offentlige dokumenter, aviser og diverse rapporter benyttes ved dokumentundersøkelse (Jacobsen, 2018).

Vi har valgt en dokumentundersøkelse som metode for datainnsamlingen. En ekstern aktor (kommunerevisoren) har gjennomført forvaltningsrevisjon om svindelsaken i Tana kommune. Revisoren har intervjuet 13 ansatte som revisoren har vurdert som nøkkelpersoner i saken. Blant de intervjuede er ordfører, daværende rådmann som ble sagt opp etter hendelsen, daværende økonomisjef som hadde sagt opp sin stilling i kommunen like før økonomisk utroskap ble avdekket, ansatte i administrasjon, ansatte i økonomiavdelingen og ansatte i teknisk- og IT-avdelingen, som var underlagt den dømte lederen og som var direkte berørt av saken. Revisjonsrapporten ble ferdigstilt i oktober 2021 og vi har brukt den som hovedkilde for datainnsamlingen.

4.4 Analysemetode - Tematisk analyse

For å analysere datamaterialet har vi valgt å bruke tematisk analyse. Innholdsanalyse baserer seg på antakelse om at data som samles inn, kan reduseres til et sett færre og mer overordnede kategorier som er meningsfulle i forhold til forskningens mål og mening (Jacobsen, 2018).

Ifølge Johannessen, Rafoss og Rasmussen (2021) består tematisk analyse av 4 faser. Første fase er å bli kjent med og få oversikt over datamaterialet. Dette gjorde vi ved å lese dokumentet grundig gjennom, ta notater og leite etter meninger og mønster. Den andre fasen er å kode materialet. Det gjorde vi ved å fremheve og løfte opp poenger som vi mener er relevante for vår undersøkelse. Den tredje fasen er å kategorisere. Der kategoriserte vi data og delte under overordnede temaer. Den fjerde og siste fasen er rapportering, hvor vi har skrevet frem temaer og diskutert funnene.

4.5 Vurdering av metodekvaliteten

Empirien som samles inn, må være både gyldig og relevant (valid) og pålitelig og troverdig (reliabel). For å være valid, må empirien som samles inn, gi svar på de spørsmålene som forskerne har stilt. Intern gyldighet handler om hvorvidt vi har dekning i vår empiri for de konklusjoner vi trekker. Ekstern gyldighet handler om hvorvidt resultater fra et avgrenset område er gyldige også i andre sammenhenger. For eksempel om resultater fra en organisasjon i et gitt tidspunkt er gyldige også i andre organisasjoner, med andre ord om i hvilken grad kan man generalisere et funn til å gjelde også andre sammenhenger. Dette kalles også for generalisering. For at en studie er reliabel må undersøkelsen å være til å stole på. Den må være gjennomført på en måte som vekker tillit. For å oppnå resultater som er riktige og relevante, må undersøkelsen gjennomføres på en riktig måte (Jacobsen, 2018).

Casestudiet egner seg godt til teoretisk generalisering fordi den undersøker ofte kun en eller fåtall caser og danner en mer generell teori om hvordan virkeligheten ser ut og hvordan fenomener henger sammen, nemlig at hvis vi gjør noe, så vil det ha noen bestemte konsekvenser. Casestudiet er et intensivt opplegg, som går i dybden på en hendelse eller på et fenomen og studerer mange variabel men kun få enheter. Den scorer høyt på intern gyldighet da den er virkelighetsnær undersøkelse hvor dem som blir undersøkt opplever at undersøkelsen er riktig beskrivelse av virkeligheten (Jacobsen 2018). Casestudiet egner seg dårlig til statistisk generalisering. Det er vanskelig å generalisere statistikk fra en case til andre caser og påstå at funnene som vi har funnet ut også gjelder for dem som vi ikke har studert. For å kunne generalisere statistikk må man gå i bredden og studere mange enheter (Jacobsen 2018). I vår studie undersøker vi svindelsaken i Tana kommune. Vi ser nærmere på hvordan balansen mellom kontroll og tillit har påvirket når ledelsen har sviktet. Vi antar at funnene i vår studie kan generaliseres teoretisk, men ikke statistikk da vi har undersøkt kun en enkel case.

Korrupsjon og økonomisk utroskap mot arbeidsgiver viser seg å være et stort problem i alle slags organisasjoner og på alle nivåer i Norge. Vi får stort sett hver dag lese nyheter om nye korrupsjonssaker. Informasjonen som denne undersøkelsen resulterer, vil være i de høyeste grader valid både for Tana kommune og andre kommuner og organisasjoner som vil lære om tema for å unngå feilene som er gjort i Tana. Vi påstår at hendelsen kunne ha skjedd i hvilken som helst organisasjon.

Vi har brukt pålitelig kilde i form av rapport av forvaltningsrevisjon laget av godkjent revisjonsfirma. Under forvaltningsrevisjon ble mange av nøkkelpersoner i kommunen intervjuet, så vi tenker at rapporten gjenspeiler godt tanker og opplevelser rundt hendelsen. Ifølge Jacobsen (2018) må man alltid være kritisk for kildens vilje til å gi riktig informasjon. Det er ikke alltid at kilder vil fortelle sannheten, og at de kan ha ulike interesser som leder dem til å lyve. Forskeren må alltid vurdere om kildene kan ha noen motiver for å skjule informasjon eller gi et skjevt bilde av virkeligheten.

4.6 Vurdering av forskerrollen

4.6.1 Ethiske avveininger

Ethiske overveielser, som om hvordan forskningen kan påvirke dem det forskes på og hvordan forskningen kan bli oppfattet og bli brukt, må alltid tenkes nøye gjennom og klargjøre så langt som mulig før man går i gang med forskningen. Man må også underveis i hele undersøkelsesprosessen vurdere ut fra de etiske prinsippene de valgene man gjør. Man må alltid vurdere forholdet mellom forsker og den man undersøker. Man kan skade den man forsker på enten fysisk eller psykisk. Ifølge Jakobsen kan forskningsprosessen utsette de som blir undersøkt for store belastninger (Jacobsen, 2018).

Vi ser det som nødvendig at fakta rundt hendelsen belyses grundig for at kommunen som organisasjon klarer å legge dette bak seg og se fremover. Samtidig er vi klar over at temaet er fortsatt ømt i Tana kommune og spesielt for dem som har vært direkte involvert i saken. Et nytt intervju kunne ha vært en stor belastning for nøkkelpersonene i saken. Av blant annet dette hensynet har vi valgt å foreta en dokumentundersøkelse i stedet for å intervju de involverte på nytt.

4.6.2 Refleksjoner rundt å forske på egen arbeidsplass

Vi har valgt å studere egen arbeidsplass og redegjør nå for problemstillinger rundt våre egne posisjoner i kommunen. Det er både fordeler og ulemper med å forske på egen arbeidsplass. Man kjenner godt sin egen organisasjon, og det er alltid en fordel. Man får lettere tilgang til informasjon og man kan også lettere vurdere kvaliteten på den informasjonen. Men samtidig kan det også være en ulempe hvis man ikke klarer å være nok nøytral og åpen i forhold til tolkingen av andre sine erfaringer og meninger. Man kan ha utviklet «blinde flekker» (van Hecke, referert av Jacobsen, 2018) hvor man har som medlem i en organisasjon utviklet en

forståelse av «hvordan vi gjør tingene her». Det er en fare for å få en forutinntatt holdning til hvordan ting faktisk er; man registrerer det man forventer å finne ut, og enkelte sider man er trent opp til å ikke se, blir usett (Jacobsen, 2018). For å hindre å falle i «blinde flekker» er det er en fordel at vi har valgt å bruke som datainnsamling en forvaltningsrapport laget av et eksternt revisjonsfirma.

Vanligvis velger man dokumentundersøkelse som metode hvis man ikke har tilgang til å samle inn primærdata eller man ønsker å finne ut hva mennesker faktisk har sagt og gjort. I dokumentundersøkelser er data produsert av andre enn forskeren, og ofte med en helt annen hensikt enn det forskeren har. Forskeren har tilgang kun til en liten del av rådata-formen. Sekundærdata er ofte tilpasset til den opprinnelige datainnsamlerens behov og det er ikke sikkert forskeren kan bruke all informasjonen, som ligger i sekundærdata. Det kan også være det mangler noe informasjon, som hadde vært viktig for forskeren. I dokumentundersøkelser vet man ikke alltid hvordan dataene er samlet inn og hvilke metoder som er brukt for innsamlingen. Forskeren mister kontroll over de forholdene som kan påvirke påliteligheten til dataene. I dokumentundersøkelser er informasjon lite spontan, som betyr at informasjon kan være forfalsket eller forvridd, men det kan også bety at informasjon er mer gjennomtenkt og bearbeidet (Jacobsen, 2018).

I starten av oppgaveprosessen var vi begge to faste ansatte i Tana kommune og hadde jobbet i kommunen i mange år. Vi begge var kollegaer til IT-lederen, som nå er dømt for svindelen. Vi kjenner organisasjonen og hendelsen godt. Vi har vært klar over at det kan være utfordrende å holde den nødvendige kritiske avstanden til det man skal studere når man har erfaringer på området og kanskje også sterke meninger om det. Det er fare for at man selv inntar en rolle som part i saken, eller at man blir oppfattet av andre som partisk selv om man selv klarer å holde på en «nøytral» tilnærming (Jacobsen, 2018).

Det at vi begge jobber i kommunen, kjenner saken og alle berørte godt, har påvirket våre valg av metode for innhenting av empirien. Selv om den beste metoden å hente inn informasjon muligens kunne vært å utføre intervjuene selv, har vi valgt å bruke revisjonsrapporten som kilde for datainnsamlingen. Med denne måten å bruke en eksterne, upartisk kilde å innsamle data på, mener vi at våre forkunnskaper om saken, samt egne holdninger og tolkninger ikke har påvirket forskningsresultatene. Selv om svindelsaken skjedde i vår kommune er ingen av oss to direkte berørt av selve svindelen da den ikke skjedde i virksomhetene / sektoren vi har

ansvar for. Vi begrunner videre vårt valg til å bruke dokumentundersøkelsen med at vi begge jobbet i lederstillinger i kommunen, dog i en sektor som ikke er direkte berørt av saken. En av oss jobber som mellomleder og den andre har jobbet i en overordnet lederstilling i rådmannens lederstab og var fast stedfortreder for rådmannen. Vi har vurdert at det kan være en ulempe, spesielt i rollen som overordnet leder i organisasjonen, å intervju de underordnede ansatte, som er berørt av hendelsen. Det vil alltid være en relasjon mellom forsker og forskningsobjektet, og dermed er det en risiko at nærhet påvirker nøytralitet og at forskeren selv kan påvirke resultatet (Jacobsen 2018).

Ifølge Busch (2019) er ikke stort personlig engasjement nødvendigvis et problem. Det kan bety at man har høy innsikt i fenomenet som undersøkes, noe som kan sees som fordel, men man må også samtidig være veldig bevisst på at dette kan skape problemer for studiets reliabilitet. Vi har vært klar over at det at vi begge jobber i organisasjonen, som vi undersøker i kan påvirke reliabiliteten i vår oppgave. Derfor har vi vært opptatt av å bevare objektiviteten under forskningsarbeid. Vi har også vært opptatt av å holde våre egne meninger og følelser om saken utenfor. Dette har vi unngått ved å holde oss til de faktaopplysningene vi har funnet i revisjonsrapporten uansett om de bekrefter eller avkrefter de personlige oppfatningene vi har. Det er likevel alltid en risiko for at våre subjektive oppfatninger kan ha påvirket resultatene.

5 Analyse og drøfting

I dette kapitlet vil vi innledningsvis ta for oss de hovedfunnene som vi mener er relevante ut ifra vår problemstilling. Videre vil vi forsøke å se på hvordan ansatte har opplevd at balanseforhold har vært mellom kontroll og tillit når ledelsen har sviktet. I denne konteksten vil vi ta for oss forholdet mellom tillit og kontroll og prøver å finne ut hva som kan ha påvirket i balansen mellom kontroll og tillit.

5.1 Hovedfunnene fra dokumentundersøkelsen

I dette kapitlet vil vi ta for oss noen av de hovedfunnene som vi har avdekket i analysen av de dokumentene vi har undersøkt. Vi vil presentere de funnene og drøfte dem videre mot teorien og empiri ut ifra vår problemstilling:

«Kan ubalanse mellom kontroll og tillit i ledelsen i Tana kommune forklare at det har skjedd økonomisk kriminalitet?»

Vi vil diskutere problemstillingen opp mot teorien og empirien som vi tidligere har redegjort for. Vi har analysert rapporten om «Undersøkelser økonomisk internkontroll – Tana kommune». Vi har også undersøkt og analysert andre undersøkelser og dokumenter / reglement fra Tana kommune, som vi mener å ha relevans til vår studie.

Undersøkelsen viser at det har vært ubalanse mellom kontroll og tillit og vi antar at den har påvirket at det har skjedd økonomisk kriminalitet i kommunen. Vi ser indikasjoner på at rådmannen har utøvd tillit av varierende grad mot ansatte. Enkelte ledere er gitt mye tillit av rådmannen og kontrollfunksjonene har vært nedprioritert. Enkelte ledere er vist mistillit av rådmannen. Vi ser ikke tydelig at selv om rådmannen har vist mistillit mot enkelte ledere, at det har påvirket at kontrollfunksjonene mot dem hadde blitt flere og strengere. Vi antar at blant annet en del av oppgavene som naturlig hører hjemme i stillinger er fratatt ledere på grunn av manglende tillit. Vi finner videre ut at sentralt reglement har vært utydelig eller manglende og har ikke vært kjent i organisasjonen. Vi ser videre at tilliten gitt av rådmannen ble misbrukt av den tidligere IT-lederen. Han har sviktet rådmannen totalt og misbrukt sin makt i kraft av sin stilling og nært forhold mellom han og rådmannen for å kunne foreta svindelen. Dette kommer frem blant annet at han har holdt tilbake informasjon fra sine ansatte

og at ansatte ikke har tort å ta opp saker som burde ha vært tatt opp. Vi ser også at ansatte har opplevd forskjellige typer av tillit: Noen har opplevd manglende tillit, mens andre har opplevd stor tillit, dette spesielt mellom rådmannen og enkelte ledere. Vi ser videre at kontrollregime i kommunen har vært mangelfull og at det også har påvirket at svindelen har kunne finne sted. Det handler om manglende rutiner, kompetanse og kapasitet i organisasjonen.

5.2 Tillit

«Uten tillit er det ingen grunn til å stå opp av sengen om morgenen, risikoen ville vært for stor» (Skivik, 2018, s.132).

I dette kapittelet undersøker vi hvordan ansatte har opplevd tillit i organisasjonen og hvordan har balanseforhold vært mellom tillit og kontroll i forskjellige situasjoner hentet fra empirien. Vi prøver også å finne ut hva som kan ha påvirket i balansen mellom kontroll og tillit.

I vår undersøkelse av den økonomiske internkontrollrapporten ble det beskrevet av ansatte mange forskjellige former av opplevd tillit. Vi ser nå nærmere hvordan ansatte i Tana kommune har opplevd og beskrevet manglende tillit eller for stor tillit mellom ledelsen og ansatte.

5.2.1 Manglende tillit

Det kom frem flere typer opplevelser av tillit i den tematiske analysen, som vi har gjort av revisjonsrapporten. Noen ansatte har opplevd manglende tillit. Det kan være enten oppover eller nedover i systemet.

Økonomilederen beskriver at selv om hun var leder for økonomiavdelingen hadde hun ikke en ledende rolle i budsjettarbeidet. Det bekreftes av flere kommunale ansatte at det var rådmannen som har hatt hovedansvaret for budsjettprosessen. Økonomilederen opplyser at hun opplevde at hun ikke ble involvert i arbeid og oppgaver som naturlig tillå i hennes stilling som økonomisjef, men at oppgavene ble ivaretatt av rådmannen (KomRev Nord, 2021). Vi antar utfra opplysningene i rapporten at økonomilederen opplevde at rådmannen ikke hadde tillit til hennes fagkompetanse. Vi kjenner også til at økonomilederen har tatt opp med rådmannen i forskjellige sammenheng hennes opplevelse av rådmannens manglende tillit til hennes kompetanse og beslutninger.

Kan rådmannens egen spesialkompetanse innen økonomi ha påvirket at han ikke delegerte alle oppgaver innen økonomi til økonomileder? Eller var det hans manglende tillit om

økonomilederens fagkompetanse som var årsak til lite delegering? Rådmannen var utdannet siviløkonom og hadde bakgrunn som fylkesrevisor. Det var kjent i organisasjonen at han likte selv å ta mye ansvar og utføre oppgaver innen økonomifeltet. Det er utfordrende å konkludere ut ifra opplysningene vi har om rådmannen hadde manglende tillit til økonomilederens kompetanse eller om han bare rett og slett likte å utføre mye av de store økonomiske oppgavene selv, som for eksempel å lede budsjettprosessen. Man kan likevel tenke at rådmannen ikke hadde tillit til økonomilederen da han likevel delegerte mye ansvar og utførte lite kontroll innen økonomi til den dømte IT-lederen. Vår antagelse om manglende tillit støttes av Haaland & Dale (2012) som hevder at de fleste ledere ser begrensningene hos ansatte, og mener at jobben kan gjøres bedre. Dem synes det er vanskelig å delegere og vil beholde direkte styring og kontroll over ansatte. Haaland og Dale påstår videre at ledernes manglende vilje til å delegere handler om to forhold: lederens vurdering om ansattes kompetanse og motivasjon og lederens tvil om ansattes innsikt i de krav som skal stilles, og de behovene som skal ivaretas (Haaland & Dale, 2012). Antagelsen støttes også av den empiriske dokumentasjonen om at rådmannen delegerte mye ansvar til andre ledere og spesielt til den tidligere IT-lederen.

Ut fra teorien og empirien vi har brukt finner vi ut at i forholdet mellom økonomilederen og rådmannen har det vært preget av ulike styringslogikker. Rådmannen har valgt å behandle økonomileder som agent i forhold til agentteorien. Han har valgt å styre budsjettprosesser selv til tross at økonomilederen har ønsket mer ansvar innenfor sitt område. Hun er likevel blitt fratatt en del av sine hovedoppgaver og dermed antagelig opplevd mistillit fra rådmannen. Sett fra stewardshipteoriens perspektiv, antar vi at økonomilederen har oppført seg som steward, altså ønsket å jobbe for organisasjonens mål. Hun har hatt en tykk institusjonell tillits- og kontrollforståelse og har ønsket seg mer ansvar, mens rådmannen har hatt den tynne varianten av det. Han har hatt behov for kontroll og han har valgt å lede selv store økonomioppgaver (Høyen et al., 2021). Vi antar at konflikten mellom styringslogikkene førte etter hvert til frustrasjon og redusert motivasjon hos økonomilederen. Dette begrunner vi med at hun til slutt valgte å si opp sin jobb som økonomileder i kommunen i høsten 2020 etter mange års arbeidsforhold i kommunen, bare noen måneder før svindelsaken ble faktum. Vi støtter oss til Davis et al. (1997) som hevder at stor grad av kontroll kan redusere lederens motivasjon og kan dermed være skadelig for organisasjonen.

Noen ansatte opplevde manglende tillit oppover. Rapporten avdekker en form av «frykttkultur» i organisasjonen. Ansatte opplyste å ikke være kjent med kommunens varslingsrutiner, eller følte seg ikke trygge på at de blir tatt på alvor av kommuneledelsen hvis man tar opp kritikkverdig forhold. De fryktet at varslingen kunne ha skapt problemer for varsleren. De viser til situasjoner hvor man hadde blitt frosset ut hvis man uttalte seg negativt om kommuneledelsen.

«Det er også fra ansatte uttrykt en frykt for at man ved varsling ville skapt problemer for seg selv og sin egen jobbsituasjon, Enkelte informanter har vist til en kultur der man blir frosset ut dersom man i noen sammenhenger uttaler seg negativt om kommuneledelsen» (KomRev Nord, 2021, s. 15).

Enkelte informanter opplyste at dem opplevde nære bånd mellom noen av øverste lederne, og at man måtte «holde seg inne» med ledelsen for eksempel for å bli prioritert ved lønnsforhandlinger. Selv om det var flere som opplever manglende tillit oppover, var det noen informanter som hadde opplevd personer i ledende stillinger som verdifulle sparringspartnere og hadde tillit til dem (KomRev Nord, 2021).

Disse funnene som nevnt ovenfor om opplevd nære bånd mellom noen av de øverste lederne og opplevd «frykttkultur» kan forbindes til LMX-teorien (leader-member-exchange) som beskriver lederens og medarbeidernes ulike relasjoner til hverandre. Teorien stammer fra en ide om at relasjonen mellom lederen og medarbeidere varierer. Alle ledere har noen medarbeidere som kommer tettere innpå lederen sin enn andre medarbeidere. I disse situasjonene utvikles større grad av tillit og åpenhet. Medarbeideren vil få større grad av selvstendighet, og blir lyttet mere på. Denne måten utvikles lederens «inngruppe», gruppe av medarbeidere som blir betrodd og som blir lederens viktigste støttespillere. Dermed finnes det individuelle forskjeller i lederens forhold til medarbeidere (Arnulf, 2012).

Det viser seg at det har vært flere forhold som har hindret ansatte fra å varsle. Hadde kvalitetssystem vært tilgjengelig og kjent for alle ansatte, hadde noen varslet tidligere? IT-lederen hadde ansvar for implementering av kvalitetssystemet. Har det vært bevisst valg av han for å ikke få systemet gjort kjent til alle ansatte? Arbeidstilsynet (2022) slår fast at det finnes mange eksempler på saker hvor varsling har vært avgjørende for å avdekke lovbrudd, korrupsjon og andre uakseptable forhold. Observasjoner underbygges av Amnå et al. (2013) som i den såkalte «Gøteborg-saken» konkluderte at ansatte var ikke kjent med kommunens

varslingsrutiner Dem visste heller ikke om hvem man skal varsle til hvis man ikke vil gå til sin nærmeste leder og at dette var en av årsakene som muliggjorde svindelen.

Kan fravær av en varslingkultur i kommunen ha påvirket slik at ansatte ikke har varslet om ureglementerte forhold som har pågått så mange år? En relativt fersk rapport fra Transparency International Norge (2021b) viser at nesten halvparten av befolkningen er redd for gjengjeldelse ved varsling om korrupsjon. Dette funnet støtter antagelsen om at frykten for å varsle kan ha påvirket at svindelsaken ikke er blitt avdekket tidligere. En mulig forklaring kan også være at opplevde høyt tillitsforhold mellom rådmannen og IT- lederen samtidig som opplevd lavere tillit fra rådmannen mot andre ansatte og frykten for gjengjeldelse har påvirket slik at ansatte ikke har tort å varsle.

5.2.2 Stor tillit

«Blind tillit og overdreven tro på at korrupsjon skjer andre steder enn i Norge utgjør seg selv en korrupsjonsrisiko» (Økokrim, 2022. s. 33)

Den tematiske analysen avdekker bredt at mange har opplevd at det har vært mye tillit i organisasjonen, og spesielt at den tidligere IT-lederen har hatt stor tillit i organisasjonen. Flere ansatte har opplyst at den tidligere lederen hadde en sentral rolle i kommuneadministrasjonen og at vedkommende hadde mange ansvarsområder og oppgaver. Han fungerte også som stedfortreder for rådmannen. Han er blitt oppfattet av sine arbeidskollegaer som en svært arbeidsom kar med høy arbeidskapasitet og gjennomføringsevne.

Analysen viser videre at daværende rådmann har hatt stor tillit generelt til organisasjonen og spesielt mot den IT-lederen som nå er dømt for korrupsjon. Slik vi allerede også tidligere har vært inne på, ønsket rådmannen mindre byråkrati i organisasjonen. Selv om rådmannen opplevdes å ha stor tillit generelt, opplevde enkelte ledere at det var veldig streng kontroll blant annet i forhold til budsjettarbeid. Imidlertid kommer det frem i rapporten at den tidligere IT-lederen skal i flere år ha hatt større avvik i regnskapet og store økninger i budsjettet, noe som ikke var tillatt for andre ledere. Noen ansatte opplevde at det aldri ble stilt noen nærmere spørsmål til vedkommende ledere eller undersøkt nærmere hvorfor det var så store økninger i hans ansvarsområdet. Rådmannen brukte å sammenligne KOSTRA- tall for kommunen med andre kommuner innenfor helse og omsorg og oppvekst, men dette skal ikke ha blitt gjort på områdene den tidligere kommunale lederen hadde ansvar for. Rådmannen har begrunnet dette med at budsjettene i disse områdene, spesielt innen IT, hvor svindlene er

gjennomført, var så små at det ikke hadde gitt noe gevinst. Han opplyser kun å ha kontrollert om at IT- virksomheten holdte seg innenfor rammene (KomRev Nord, 2021).

Disse funnene danner et bilde av at rådmannen hadde mer tillit til den sviktede lederen enn han hadde til andre i organisasjonen. Antagelsen blir støttet av Jacobsen og Thorsvik (2019) som hevder at når man har tillit til noen er det ikke behov for å bruke ressurser til å sjekke om den ansatte snakker sant eller opptrer etter organisasjonens retningslinjer. Derfor kan tillit erstatte informasjon og administrativ kontroll i noen grad. Det betyr at det ikke er behov for administrativ styring og kontroll i de grader som til vanlig (Jacobsen og Thorsvik, 2019).

Som beskrevet ovenfor var IT- lederens avdeling lite kontrollert av rådmannen. IT- Lederen hadde fått mye tillit av rådmannen i form av ansvar, arbeidsoppgaver og involvering. Det er jo ikke problematisk at ressurssterke og arbeidvillige ansatte vises tillit. Ofte er det jo også nødvendig i små kommuner med begrensede ressurser. Utfordringer oppstår først når tilliten som gis til ansatte fører til manglende kontroll.

Rådmannen har også selv innrømt at tillitsforholdet til vedkommende leder ble for stor og at kontrollene ble for få. Og at det kan ha vært grunnen til at den økonomiske utroskapen kunne pågå så mange år uten at det ble oppdaget (KomRev NORD, 2021).

Kan det nære forhold og stor tillit mellom rådmannen og den dømte IT-lederen ha påvirket at det var mye delegering til og lite kontroll med han, selv om IT- lederen ikke en gang hadde formell kompetanse innen økonomi eller IT? At det kan ha vært tilfelle støttes av Martinsen (2010) som påstår at mange ledere forsøker helt bevist å få andre til å like dem. Dette gjøres ved å bygge vennskap og nære kontakter med kollegaer og ledelsen. Dette kan også gjøres ved å tilby tjenester, gi komplimenter til andre eller å si seg enig i andre sine forslag eller meninger.

Ut ifra teorien og empirien finner vi ut at rådmannen har valgt å behandle IT-lederen som steward i forholdet mellom han og IT-lederen. Ledelsesfilosofien har vært basert på tillit og anerkjennelse. Det har vært lite kontroll og rådmannen har opplevd at forholdet preges av interessesammenfall. Han har sett IT- lederen som en fellesskapsorientert leder som vil jobbe for nytte for samfunnet. Det som har gjort forholdet utfordrende og kan ha påvirket til at svindelen mot kommunen har vært mulig og pågått så mange år, er at IT- lederen har oppført seg som steward og opparbeidet stort tillitsforhold mellom rådmannen og han selv. Imidlertid har det vist seg at IT-lederen i virkeligheten har handlet som agent i forhold til agentteorien.

Han har brutalt sviktet rådmannen og hele organisasjonen med å utnytte tillitsforholdet mellom han og rådmannen. Han har vært egoistisk og handlet kun for sin egen økonomisk nytte. Diego Gambetta (1988, referert av Høyser et al., 2021) beskriver at tillitsfulle samarbeidsrelasjoner mellom to aktører hviler på to forutsetninger. For det første må person a ha tillit til person b, men det forutsettes at begge personer også har en oppfatning om at begge har tillit til hverandre. Forutsetningen om at begge personer oppfatter at den andre har tillit til hen er avgjørende i en styringssammenheng i prinsippal- agentteorien. Vi finner ut at i forholdet mellom rådmannen og IT-lederen har rådmannen vist stor tillit til IT-lederen og begge to har hatt en oppfatning om at det oppstår gjensidig tillit mellom partene. Denne gjensidige oppfatningen har IT-lederen misbrukt. Han har opplevd manglende kontroll på grunn av høy tillit og dermed funnet frem at det finnes rom for svindelen. Dette støttes av Høyser et al. (2021) i deres beskrivelse om ulike utfall i styringslogikker. Partene er blitt preget av ulike styringslogikker. IT-lederen har hatt en tynn institusjonell tillits- og kontrollforståelse, mens rådmannen har hatt den tykke varianten av det. Det er ikke mistillit som har vært et problem, men at IT-lederen har misbrukt tilliten gitt av rådmannen.

Disse funnene viser at det har vært ubalanse mellom tillit og kontroll. Rådmannen har vist alt for stor tillit til IT- lederen og kontrollene i hans ansvarsområdene er blitt nedprioritert.

Det kommer frem i rapporten også et interessant forhold mellom en ansatte i IT- avdelingen og den dømte IT-lederen. Dette forholdet skal vi nå analysere litt nærmere. Vedkommende ansatt hadde ansvar for attestering av fakturaer i IT-avdelingen. Det kommer frem i rapporten at det er IT-lederen som har utpekt denne attestanten. Som ledere i kommunen kjenner vi til at det har vært vanlig praksis at ledere peker ut selv de som skal attestere fakturaer. Attestanten har opplyst under intervjuet at han har ikke stilt spørsmål om leverandører, selv om han har registrert leveranser fra leverandører som kommunen ikke har innkjøpsavtaler med. Han har ikke heller kontrollert nærmere fakturaer som har omhandlet for eksempel leveranse av harddisker eller datatjenester som han har hørt om før. Han begrunner sin manglende utførelse av kontroll med kapasitetsutfordringen da attestering var en ekstraoppgave i tillegg til hans vanlige oppgaver som IT-medarbeider. Til tider ble det bestilt så mye varer til avdelingen at det var uforholdsmessig ressurskrevende for han å undersøke om alle varene som det ble fakturert for faktisk ble levert til kommunen. Han har sagt i intervjuet at han aldri tenkte over at fakturaene kunne vært fiktive. Rapporten avdekker videre at opplæringen som er gitt til den ansatte av IT-lederen har vært minimal og inneholdt kun den tekniske gjennomføringen av

attestasjon. Det har ikke blitt gitt opplæring i rutiner utover dette, ikke heller informasjon om kommunens økonomireglement. Det er verdt å nevne at det opplyses i rapporten at en attestant har hatt en mulighet å attestere alle fakturaer samtidig uten faktisk å kjenne innhold til den enkelte fakturaen. Det kommer ikke frem i rapporten om vedkommende har vært kjent med og benyttet denne muligheten (Kom Rev Nord, 2021).

Dette eksempelet er helt klart et eksempel på manglende rutiner, kompetanse, kapasitet og kontrollvirksomhet i kommunen, men det kan også ses ut ifra tillitsperspektivet. Har IT-medarbeider hatt så mye tillit til den dømte IT-lederen at vedkommende har valgt å unnlate å følge kommunens regelverk om attestering og blindt bare stolt på IT-lederen? Mye av forklaringen tyder på at vedkommende ikke har kjent rutiner for attestering, men utsagnet om at han aldri hadde tenkt over fakturaene ikke var reelle kan tyde på at han stolte på IT-lederen som hovedsakelig var ansvarlig om innkjøp til organisasjonen. Det at vedkommende ikke har kontrollert nærmere fakturaer som levert fra leverandører som ikke har innkjøpsavtaler med kommunen styrker tanken på at vedkommende hadde mye tillit mot IT-lederen.

Eksempelet viser at IT-lederen har misbrukt sin maktposisjon og holdt tilbake viktig informasjon om rutiner rundt attestering.

5.3 Kontroll

«Rutiner og prosedyrer hjelper oss å vite hvordan oppgaver skal løses og situasjoner skal møtes. Vi bør sikre oss at disse blir fulgt og fungerer etter hensikten, og internkontroll-tiltak skal hjelpe oss med å redusere risiko og oppdage avvik» (KS 2022, s. 46).

I tematisk analyse, som ble gjort av revisjonsrapport, kom det frem flere forhold som kan knyttes direkte til kontroll. I tematisk koding var det to temaer som stod sentralt i forhold til spørsmål om kontroll, og disse var rutiner og kompetanse. Vi skal nå analysere nærmere disse forholdene.

5.3.1 Rutiner

Ifølge KS (2022) er rutiner og prosedyrer en viktig del av formalisering av internkontrollsystem. Videre må kommunen ha systemer for å kontrollere at rutinene etterleves.

En rutine kan defineres på to forskjellige nivåer: selve opplegget for rutinen (gjenkjennelig og repetert mønster av handlinger som gjøres på samme måte hver gang) og handlingene som

skjer når rutinene blir fulgt. Utførelsen av en rutine er avhengig av personens kunnskaper, ferdigheter, holdninger og evner. Mange som har begått økonomisk kriminalitet, har utnyttet og misbrukt eksisterende rutiner (Gottschalk, 2012).

I Tana-eksempelet ser det ut som at den tidligere lederen har utnyttet manglende rutiner i kommunen, eller manglende iverksetting og dermed manglende kjennskap til rutinene.

I rapporten kommer det frem at i den undersøkte perioden hadde Tana kommune et skriftlig, lokalt økonomireglement, som blant annet beskrev hvordan økonomisk internkontroll sikres gjennom attestasjon og anvisning av fakturaer og timelister. Det fremkommer også at mange av de ansatte ikke kjente til reglementet, og at reglementet aldri ble ordentlig iverksatt i organisasjonen. Revisorene har konstatert i rapporten, at rutiner eller reglement, som ikke er gjort kjent blant de ansatte, kan ikke anses som tilfredsstillende praksis (KomRev Nord, 2021). Økonomireglementet beskrev hvordan attestasjon og anvisning skulle skje, men reglementet ble ikke etterlevd, og dermed fikk den tidligere IT-lederen anledning til å både attestere og anwise regninger (KomRev Nord, 2021). Dette viser at etablerte rutiner er til lite nytte, hvis organisasjonen mangler kontrollsystemer for å følge opp at rutinene etterleves. I henhold til prinsipal-agent teori skal enten insentiver være store nok, eller organisasjonens kontrollsystemer på nivå som hindrer at kriminelle handlinger kan skje, for å få agenten til å handle til organisasjonens fordel fremfor egne, individualistiske mål (Hagen, 1994).

Den tidligere IT-lederen har i løpet av flere år tilegnet seg kommunens økonomiske midler ved at han har godkjent fiktive fakturaer for varer eller tjenester som kommunen aldri mottok (KomRev Nord, 2021). Regler og retningslinjer for innkjøp fremkommer i rådmannens delegering av myndighet, og i kommunens økonomireglement. Reglementene gir ikke forklaring for de vide fullmakter som den dømte IT-lederen hadde i kommunen. Det kommer frem i rapporten at IT-lederen hadde det overordnede ansvaret for alt innkjøp, og at alle bestillinger måtte godtas av han. Det kommer videre frem i rapporten at IT-lederen har hatt ansvar for forhandling av innkjøpsavtaler, samt at han har selv gjennomført de fleste større kjøp i virksomheten. IT-lederen ble også oppfattet av andre ansatte i kommunen som innkjøpsansvarlig for hele kommunen, selv om det ikke fantes noen skriftlig eller formel rollefordeling på innkjøpsområdet (KomRev Nord, 2021). Han hadde blant annet ansvar for anskaffelser i kommunen og ansvar for felleskontoen som blir benyttet til sektorovergripende

innkjøp, mens reglementet åpner opp for virksomhetsledere å gjøre anskaffelser bare inn i eget budsjettområdet.

Samtidig som Tana kommune hadde retningslinjer og rutiner for bestilling og mottak av varere og attestering og anvisning av regninger, er det dokumentert i rapporten (KomRev Nord, 2021) at disse ikke ble praktisert. Noen av anviserne kunne anvise regningen før varen var hentet fra postmottaket på rådhuset, og dermed kunne ikke ha oversikt om varen var levert eller ikke. Mottatte varene ble ikke sjekket mot bestillingslistene. KS (2019) påpeker at leverandørkjeden i anskaffelsesprosesser er et spesielt sårbart område hvor kommunen kan bli utsatt for økonomisk kriminalitet. Kommunene må ha gode rutiner for kontroll av mottatte varer, særlig hvis det er ansatte med stor myndighet som styrer store deler av prosessene alene, slik det også var tilfelle i Tana kommune.

Det kommer frem i rapporten at det var mulighet for å skru av viktige kontrollmekanismer i kommunens regnskapssystem, og mulighet å attestere flere fakturaer samlet, slik at attestanten ikke behøvde å åpne den enkelte fakturaen. Ifølge rapporten kunne disse svakheter i regnskapssystemet medvirke at økonomisk utroskapen kunne skje (KomRev Nord, 2021). Det er viktig å legge merke til at tidligere i rapporten (KomRev Nord, 2021) kommer det frem at det er kun ansatte i økonomiavdelingen som kunne gjøre disse endringene i regnskapssystemet. I tilfellene hvor noen av kontroll leddene er fjernet fra systemet har forklaringen vært at attestanten ikke er på jobb, eller at det ikke har vært kapasitet å ta unna attestering. Dette vekker spørsmål, om det ikke har vært rutiner for slike situasjoner? Trengte ingen å godkjenne slike endringer i regnskapssystemet, eller kunne økonomiavdeling ta denne avgjørelsen alene? Dette var også i strid med kommunens økonomireglement: «*Samme person kan ikke både attestere og anvise samme faktura/timeliste*» (Tana kommune, 2018, s.12).

Hvordan har dette vært mulig? Svaret finner vi i rapporten: Kommunen benytter xLedger regnskapssystem for økonomi, lønn, fakturering osv. I systemet har det vært satt opp et såkalt bilagsfilter som krever tredelt godkjenning. Dette betyr at alle fakturaer må ha først vært attestert og anvist i virksomhetene og til slutt godkjent av økonomiavdelingen.

«Etter februar 2016 ble det tredje leddet fjernet, da det ifølge ansatte i kommunen ble ansett som en unødvendig kontroll all den tid den som var ansvarlig for denne kontrollen også hadde ansvar for pre-registreringen av fakturaen. På dette tidspunktet

fjernet også kommunen attestasjonsleddet (første ledd i kontrollen for både IT-avdelingen og bygg- og anleggsavdelingen» (KomRev Nord, 2021, s.20).

Hvem er «ansatte i kommunen», som har fjernet godkjennings-leddet i økonomisystemet? Rådmannen må ha vært kjent med dette. Hvilken som helst virksomhetsleder kunne svindle kommunen for midler da det beskrives i rapporten at 530 fakturaer i perioden 2018 -2020 er kun attestert, men ikke anvist. Kun 8 av disse fakturaer er attestert av IT-lederen (KomRev Nord, 2021). Eksempelet her viser at «hvem som helst» kunne ha tappet kommunen for midler på grunn av sviktet praksis i økonomisystemet, men hvorfor var det bare den IT-lederen som har benyttet sjansen til det? Gottschalk (2012) har en forklaring til spørsmålet. Han hevder at for å begå kriminelle handlinger, er det ikke nok at en har anledning til det, man må også ha kriminell karakter. Denne påstanden får støtte fra vår empiri. IT-lederen var allerede tidligere dømt for økonomisk kriminalitet. Videre kan vi analysere dette ut ifra agent- og stewardteoriene. Som tidligere beskrevet har rådmannen ønsket å utøve tillitsbasert ledelse og som prinsipal oppført seg forenlig med stewardship-relasjon. Han har ikke hatt grunn til å gjøre noe annet. Han har opplevd stor tillit i organisasjon gjennom hele linjen, og har ikke hatt behov for å følge reglement helt punktlig. Det er verdt å merke seg at motivene hans i utgangspunktet har vært hederlige og forankret i et ønske om å være en imøtekommende leder (Finnmark kommunerevisjon IKS, 2011). For å avlaste ansatte i virksomhetene har han ikke sett som problematisk at delene av kontrollsystemene er blitt fjernet, og spesielt ikke i virksomhetene, som IT-lederen hadde ansvar for, da som tidligere funnene viser, hadde han spesielt stor tillit til IT-lederen.

I økonomisystemet er det også mulig å bruke en såkalt «fraværsassistent», som kan benyttes ved fravær som ferie eller annen fravær. Det er en løsning som gjør at andre overtar ansvaret for godkjenning av fakturaer når den som har dette ansvaret i utgangspunkt for eksempel avvikler ferie. IT- lederen benyttet seg ikke av fraværsassistenten, men har selv godkjent alle fakturaer han hadde ansvar for, også under ferien. I tillegg overtok han rollen som attestant også, mens dem som hadde ansvar for attestering av fakturaer var fraværende. Kontroll leddet kan kun fjernes av ansatte i økonomiavdelingen. Dette eksempel viser at eksisterende rutiner ikke ble fulgt.

Vi ser her at IT-lederen har holdt sine handlinger skjult for andre for å kunne maksimere sitt eget utbytte. Hagen (1994) beskriver utfordringer med skjulte handlinger og moralsk hasard

med et eksempel fra forsikringsbransjen. Eksemplet kan vises mot vårt eksempel fra Tana kommune. Som tidligere beskrevet hadde rådmannen høy tillit til IT-lederen og han kunne ikke vite at IT-lederen hadde en skjult agenda da han tilbød seg å håndtere fakturaer også under sitt eget eller attestantens fravær. Med å holde ansvaret selv kunne han skjule falske regninger for noen som kunne ha reagert på dem. IT-lederen var godt kjent med at kommunen ikke etterlevde regelverk og benyttet muligheten til å håndtere regninger selv uten at alle kontrolleddene var til stede. Han tok en stor risiko med sine handlinger og til slutt måtte han også ta konsekvensene av det: han mistet både jobben og ble dømt til fengsel. Imidlertid måtte også resten av organisasjonen ta en del av kostnadene gjennom kommunens svekkede økonomi, manglende tillit fra samfunnet og skadet omdømme for hele kommunen. Som KS (2019) også påpeker, kan korrupsjon være en belastning for et helt arbeidsmiljø og omfatter ikke bare dem som har medvirket i korrupsjon. En mistanke om eller avdekket korrupsjon rammer ansattes stolthet over egen arbeidsplass og kollegialitet kan settes på prøve. Dette påvirker mest sannsynlig også negativt på kommunens mulighet til å rekruttere og å beholde arbeidskraft.

Rapporten avdekker at det ikke finnes formaliserte rutiner eller retningslinjer for gjennomføring av risikoanalyser på økonomiområdet, og at det ikke var gjennomført skriftliggjorte risikoanalyser. Her har kommunen helt klart ikke bare manglet rutiner for dette, men vi ser det slik at også mangel på stillingsbeskrivelser har påvirket at risikoanalyser ikke ble foretatt. Stillingsbeskrivelser beskriver oppgaver og ansvarsområder, blant annet hvem som har ansvar for risikoanalyser på økonomiområdet. Vi kjenner til som ledere i kommunen at det ble for noen år siden startet arbeidet med risikoanalyser. Temaet ble først drøftet i rådmannens øverste ledergruppe og etterpå ble det arrangert en samling med alle virksomhetslederne med et mål om at alle virksomhetene lager risikoanalyser for sine virksomheter. Temaet som ble valgt som første tema til risikoanalyser, var mulig risiko for korrupsjon i organisasjonen. Arbeidet ble ikke fulgt opp av rådmannen og de fleste virksomhetsanalysene ble aldri ferdigstilt.

Ifølge rapporten har Tana kommune hatt innkjøpsavtale for IT-utstyr med Atea. Allikevel viser det seg at noen er bestilt fra Komplet, mobiltelefoner fra Mobit og noen pc-er fra andre leverandører. Informantene sier at det skulle ikke være anledning til å bestille fra andre enn den som innkjøpsavtale er inngått med (KomRev.2021). Det har vist seg at noen av disse pc-bestillinger ikke har vært reelle, men er fakturert for å få personlig gevinst. Manglende

etterlevelse av rutinene og retningslinjene, og manglende kontroll for oppfølging at rutinene etterleves, har sannsynligvis påvirket mulighet for å utføre underslag. Sett fra prinsipal-agent perspektiv, har IT-lederen fått mulighet til å oppføre seg som agent i situasjoner hvor han var gitt tillit på nivå som hadde vært forenlig med en stewardshiprelasjon.

Vi finner ut ifra empirien at det har vært en klar ubalanse mellom tillit og kontroll i organisasjonen når det gjelder iverksettelse og etterlevelse av rutiner, og dette har gitt IT-lederen mulighet til å utnytte kommunens økonomiske midler til personlig nytte. Dette funnet støttes i teorien av Gottschalk (2012) om utnyttelse og misbruk av eksisterende rutiner til kriminelle formål. Kontroll har vært mangelfull på grunn av at rådmann har vist tillit forenlig med stewardship-relasjonen og den berørte ansatte har oppført seg som agent og sett mulighet til å nå sine individualistiske, økonomiske mål som ikke har vært i samsvar med kommunens oppgaver eller mål. Alle partene har hatt tykk institusjonell handlingslogikk hvor kontroll skapes ved at den styrende viser tillit til den styrte ved ikke å iverksette forholdsregler eller strenge kontrollregimer.

IT-lederen har oppført seg som steward. Han har blant annet tilbudt seg å ta hånd om anvisning og attestering, selv om han har hatt ferie eller en attestant har vært fraværende. Sett fra rådmannens perspektiv har IT-lederens oppførsel virket raus og fleksibel. Men faktisk har han handlet som agent i forhold til agentteorien og fremmet egeninteresser. Det at han har tatt ansvar for fakturaflyten selv har hjulpet han med å holde fiktive fakturaer skjult for andre.

Den faste attestanten hadde IT-lederen lært opp selv og vedkommende hadde enten stor tillit til IT-lederen, noe som gjorde at han ikke kontrollerte fakturaer godt nok, eller han ikke visste hvordan han skulle gjøre det, da han aldri hadde fått tilstrekkelig opplæring. I følge

Gottschalk (2012) sørger lederen at de som står nærmest han, ikke får nødvendig kunnskap, slik at de kan manipuleres i forhold til utførelse av oppgaver, i dette tilfelle kontroll ved attestering, uten å stille krevende spørsmål. På denne måten kan lederen instruere hvordan fakturaene attesteres, og kan manipulere fakturaflyten uten større vanskeligheter. Gottschalk beskriver dette som hersketeknikker som forårsaker manipulering av internkontrollsystem.

Kjellberg og Sørvang (1991) viser til Klitgaard (1988) som påstår at korrupsjonsrisikoen er i praksis umulig å eliminere i en organisasjon, men det går an å redusere risikoen ved å utarbeide gode kontrollrutiner. (Kjellberg og Sørvang, 1991, referert av Renå, 2009).

Påstanden støttes av Renå (2009) som slår fast at for å kunne redusere korrupsjonsrisikoen i

en organisasjon, må kontrollregimet ha både kontrollordninger for å forhindre korrupt atferd og kontrollordninger for å oppdage eventuell korrupt atferd. KS (2019) påpeker at flere korrupsjonssaker i kommuner har vist hvordan svikt i enkle kontrollrutiner har muliggjort korrupsjon. Dem slår fast at kontrollsystemene har en viktig forebyggende funksjon, dels gjennom kontroller som reduserer muligheten til å begå korruperte handlinger, dels ved at kontroll øker faren for å bli oppdaget. Svakheter i systemene øker faren for misligheter og korrupsjon mens gode kontrollsystemer vil avdekke eventuelle misligheter, feil eller korruperte handlinger som er begått.

5.3.2 Kompetanse

Det er flere forhold knyttet til kompetanse som kommer frem i rapporten. Manglende kompetanse hos noen ansatte, og spesialkompetanse hos andre har vært med og påvirket muligheten for å utføre kriminelle handlinger. Det at IT-lederen blant annet har brukt sin spesialkompetanse for å skjule kriminelle handlinger kan muligens ha vært bevisst strategi.

Rapporten viser til at økonomireglementet ikke ble rullert eller oppdatert, og at flere av de kommunale ansatte ikke var gjort kjent med reglementet. Heller ikke attestantene var kjent med økonomireglementet (KomRev Nord, 2021).

Den tidligere lederen hadde selv valgt sin attestant, slik som alle med anvisningsmyndighet i kommunen har gjort i henhold til økonomireglementet (KomRev Nord, 2021). «*Den som er delegert anvisningsmyndighet skal utpeke personer som skal attestere*» (Tana kommune, 2018, s.12).

Det at den som har anvisningsmyndighet kan velge sin egen attestant, kan ansees som svakhet i rutinene og som stor risiko med tanke på økonomisk utroskap og korrupsjon. Det åpner opp for å utpeke en attestant som enten ikke har forståelse for myndigheten hen har fått delegert eller en som er med på å utføre kriminelle handlinger og som også får økonomiske fordeler av det. For ordens skyld må det presiseres at i svindelsaken i Tana hadde attestanten ingen kjennskap til at det foregikk kriminelle handlinger i form av falsk fakturering.

Det fremkommer også at attestanten til den tidligere lederen ikke hadde fått opplæring til å fungere som attestant. Det var ikke gitt informasjon om hvilke kontrollhandlinger som skulle tas ved attestering. Dette betyr at han ikke hadde kompetanse til å utføre sin oppgave som

attestant. Vi kan ikke unngå å tenke at det å ikke gi opplæring og kjennskap til reglementer og rutiner til de ansatte, har vært et bevisst valg for å lettere kunne utføre kriminelle handlinger.

Som vi ser i beskrivelsen ovenfor er både valg av og opplæring til attestanter vært delegert til virksomhetsledere i kommunen. I prinsipal- agentteorien beskrives forholdet mellom prinsipalen og agenten som et typisk desentraliseringsproblem hvor prinsipalen ikke leder selv den operative virksomheten, men ansvaret er delegert til agenten (Hagen, 1994).

Situasjonen har vært preget at asymmetrisk informasjon mellom rådmannen og IT-lederen. Rådmannen har ikke følt behov for å kontrollere IT-lederens handlinger men har stolt på at attestanten har fått den nødvendige opplæringen. Han har dermed ikke kunne vite at IT-lederen ikke har gitt all informasjon om attestantens oppgaver til attestanten. IT-lederen har holdt tilbake viktig informasjon og handlet for sin egen nytte og ikke i tråd med kommunens interesser. Til slutt har dette ført til store økonomiske skader for kommunen. Dette eksempelet viser nok en gang at rådmannen har behandlet IT-lederen som steward og har utøvd tillitsbasert ledelse, ikke bare mot IT-lederen, men mot alle ledere i kommunen da alle ledere var delegert samme myndigheter. IT-lederen har handlet som agent i forhold til agentteorien, selv om rådmannen på grunn av opplevd høyt tillitsforhold mellom dem to har trodd at IT-lederen har handlet som steward. Dette støttes også av Høyer et al. (2021) sin modell om styringslogikker. Rådmannen har opplevd at begge partene har hatt tykk institusjonell handlingslogikk hvor kontrollen er skapt ved at rådmannen har vist tillit til IT-lederen og ikke iverksatt strenge kontrollregimer. Mens i praksis har rådmannen og IT-lederen hatt ulike styringslogikker. Rådmannen har fortsatt hatt den tykke institusjonelle logikken og tillit til IT-lederen, mens IT-lederen har misbrukt tilliten og på grunn av manglende kontroll kan ha tappet kommunen for midler.

Rolleklarhet, kompetanse om egen og andres handlingsrom, ansvar og oppgaver, har vært lav i kommunen. Det kommer frem i flere punkter i rapporten. Det kommer blant annet frem, at roller og ansvar på økonomiområdet var definert i økonomireglementet, et dokument, som de ansatte ikke kjente til. Ingen på økonomiavdelingen hadde stillingsbeskrivelser, så det var uklart hvilke oppgaver og ansvar hver enkelte hadde (KomRev Nord, 2021). På grunn av fraværende stillingsbeskrivelser står ansatte ganske fritt til å velge sine oppgaver og skrive ansvar fra seg ved behov. Sett fra det teoretiske perspektivet åpner dette mulighet for de ansatte å oppføre seg som steward eller som agent, avhengig av hver enkeltes verdi, psykologisk profil og daværende situasjon.

Som Gottschalk (2012) påpeker, har hvitsnippforbrytere kompetanse og er i en posisjon som gir dem mulighet til å begå økonomisk kriminalitet og å skjule den. I rapporten ser vi flere eksempler på at IT-lederen har brukt sin spesialkompetanse innen IT-område til å begå og spesielt til å skjule sine kriminelle handlinger. Her presenterer vi noen av disse eksemplene: Ifølge rapporten har noen ansatte og politikere stilt spørsmål rundt anskaffelser spesielt på IT-området. De har lurt på om alt utstyr og alle innkjøp har vært nødvendige. Det er også stilt spørsmål på hvorfor budsjett på IT, som er støttefunksjon, vokser mens det samtidig kuttes på tjenesteproduksjon som er kommunens kjerneoppgave. Det kommer også frem at de ansatte i ettertiden har sett, at selv om budsjettet for IT økte, og det ble brukt store penger på IT-infrastruktur, fungerte ikke systemene tilfredsstillende for eksempel på desentraliserte virksomheter. Den dømte IT-lederen brukte i sine forklaringer fagtermer som andre ikke forstod og begrunnet anskaffelser slik at de som ikke hadde den spesialkompetansen ikke kunne tvile på forklaringene. Flere av informantene hadde reagert for eksempel på at IT-lederen argumenterte for store utgifter på IT-side med at det måtte stadig kjøpes inn såkalte «kant-switcher». Informantene sier videre at ansatte utenfor IT-området ikke hadde forutsetninger til å stille spørsmål i forhold til IT-budsjettet på grunn av manglende spesialkompetanse innenfor fagfeltet. Ifølge rapporten planla IT-lederen unndragelser allerede under budsjettprosessen slik at det så å si aldri ble overskridelser ved årets slutt. Som vi allerede tidligere har nevnt, fantes det ingen detaljert kontroll innen IT-området, men kontrollering gikk kun på å følge med om den økonomiske rammen ble overholdt (KomRev Nord, 2021). Vi tenker at disse eksemplene forteller om svakhetene i kontrollsystem. Spesialkompetanse vil få mindre betydning i kontrollsystemene, hvis kontrollsystemene er standardiserte slik at de passer til alle kommunens virksomheter uansett fag. Uten standardiserte kontrollsystemer kan den mulige agenten opptre som vedkommende selv vil uten større risiko for å bli oppdaget.

5.4 Oppsummerende drøfting

Vi har i analysen ut fra funnene i empirien og drøfting mot de valgte teoriene forsøkt å finne svar på vår problemstilling:

«Kan ubalanse mellom kontroll og tillit i ledelsen i Tana kommune forklare at det har skjedd økonomisk kriminalitet?»

For å kunne svare på problemstillingen har vi prøvd å finne ut følgende:

- Hvordan er balanseforhold mellom tillit og kontroll når ledelsen svikter?
- Hva kan ha påvirket i balansen mellom tillit og kontroll?

Vi presenterer nå de viktigste hovedfunnene som vi har diskutert i analyse- og drøftingsdelen.

Et av de sentrale resultatene i denne undersøkelsen er at det har vært ubalanse mellom tillit og kontroll i Tana kommune over lang tid. Den store tilliten som er gitt til hele organisasjonen og spesielt til IT-lederen har ført til at økonomisk kriminalitet kunne foregå i så lang tid uten at det ble avdekket. Som rådmannen selv også har sagt at *«tillitsforholdet til vedkommende leder ble for stort, og kontrollene ble for få»* (KomRev Nord, 2021, s. 34). Rådmannen har i utgangspunktet utført tillitsbasert ledelse i organisasjonen og kontrolltiltakene er blitt nedprioritert. Generelt har rådmannen hatt mye tillit til ledere. Likevel har vi funnet ut at enkelte ledere er blitt gitt mer tillit enn andre. Det kommer frem i empirien at enkelte ledere har opplevd streng kontroll av rådmann i forhold til økonomi, mens IT-lederen var utsatt for lite kontroll.

Det at rådmannen har hatt så stor tillit til ansatte i kommunen og spesielt til IT-lederen har ført til at utarbeidelse av nødvendige rutiner og retningslinjer har vært fraværende. De eksisterende kontrollregimene er heller ikke blitt brukt, da kontroll er ansett som ikke nødvendig på grunn av stor tillit. Fravær av skriftlige rutinebeskrivelser, stillingsbeskrivelser og risikoanalyser er pekt på allerede i den tidligere revisorrapporten fra 2011.

Kommuneledelsen har opplyst om at istedenfor å ha skriftlige rutiner har oppgavene blitt løst ut fra tidligere erfaringer og at risikovurdering har vært innarbeidet i den enkeltes kompetanse (Finnmark kommunerevisjon IKS, 2011).

Vår undersøkelse viser at tillit er nødvendig i en organisasjon og i ledelse, men i tillegg til tilliten er det viktig med kontroll for å finne de som ikke er tilliten verdig. Uansett tillitsforhold til enkelte medarbeidere bør kontrollen være den samme for alle leddene i organisasjonen. På grunn av den store tilliten rådmannen hadde til de ansatte, har det vært svak økonomistyring i kommunen. Det har vært grunnleggende svikt og dårlige rutiner i fakturakontroll. Det har vært uklar rolle- og ansvarsfordeling i kommunen og stillingsbeskrivelser har vært fraværende. Ansatte har ikke vært kjent med aktuelle

reglementer eller reglementet ikke er blitt tatt i bruk. Det har vært nesten fullstendig manglende kontroll fra rådmannen om rutiner og regler er blitt fulgt. Risikoanalyser i økonomiområdet har også vært mangelvare.

Ut ifra funnene i undersøkelsen påstår vi at nært forhold mellom rådmann og IT-lederen, som også er blitt omtalt som rådmannens betrodd mann, og nesten ubegrenset tillit fra rådmannen til IT-lederen, har påvirket balanseforholdet mellom tillit og kontroll. Dette har ført til manglende kontroll med hans virksomheter slik at IT-lederen kunne tappe kommunen for 21 millioner kroner.

Vi finner videre ut at IT-lederens personlighet, det at han var likt av mange, stilte alltid opp og oppførte seg som arbeidsom og «grei kar» har påvirket balanseforhold mellom tillit og kontroll, ikke bare mellom han og rådmannen, men også mellom han og ansatte i økonomiavdelingen, som har hatt ansvar for styring av økonomiske systemer i kommunen, her under for eksempel gi tilganger eller fjerne kontrollsystemer i kommunens økonomiprogram.

Undersøkelsen gir oss grunn til å påstå at IT-lederen har misbrukt sin makt i kraft av sin stilling, samt spesialkompetansen han har innehatt. Han har holdt tilbake viktig informasjon og muligens også påvirket at kontrollsystemene, som kunne ha avdekket svindelen tidligere, ikke er tatt i bruk i kommunen. Dette har påvirket balansen mellom tillit og kontroll. De ansatte som har reagert på ting har ikke tort å ta det opp med ledelsen fordi de har følt at det ikke er rom for å ta opp negative ting som handler om ledelsen.

Empirien viser at enkelte ledere, som for eksempel økonomilederen, ble behandlet av rådmannen som agent i forhold til agentteorien, selv om de fleste andre ledere ble behandlet som steward. Vi ser det som dokumentert via dokumentundersøkelsen at rådmannen som prinsipal oppførte seg som om han og IT-lederen hadde en stewardship-relasjon, noe som viste seg å være feil. På grunn av den feilvurderingen hadde IT-lederen mulighet til å oppføre seg som rev i hønsehuset, slik som Davis et.al (1994) beskriver det, og benytte seg av kommunens økonomiske midler til egen fordel. IT-lederen har misbrukt sin myndighet og posisjon. Han har utnyttet mangler i eksisterende rutiner og regelverk og grovt misbrukt tilliten som rådmannen viste han. Internkontrollsystemer er nødvendige i organisasjonen, fordi det er umulig for en prinsipal å vite hvem av ansatte som vil opptre som agenter, og

hvem som stewards. Noen ganger kan muligheten gjøre tidligere stewards til agenter. Som Gottschalk (2012) presenterer, er hvitsnippbrytere ofte personer som nyter respekt og tillit og jobber i viktige stillinger. De har også kompetanse til å skjule sine kriminelle handlinger og profitten. Kontrollmekanismer trengs for å avdekke disse agentene, og for å gi agentene mindre muligheter til å begå kriminelle handlinger uten å bli oppdaget.

Gjennomgangen av empirien viste også at det har vært en intern aksept for «snarveier», manglende skriftlighet av rutiner, regelverk og dokumentasjon. Den dømte IT-lederen kunne blant annet alene godkjenne fakturaer på sitt ansvarsområde og noen av de viktige kontrollleddene var fjernet i økonomisystemet fordi de ble sett på som unødvendige. Dette gir grunnen til oss å påstå at uformelle normene, altså aksept av de små uvanene og snarveiene som blir etablert i organisasjonen, har påvirket at svindelen ble mulig og at den ikke ble avdekket tidligere. En praksis som oppleves som smidig og hensiktsmessig i arbeidshverdagen kan over tid utvikle seg til misligheter eller straffbar korrupsjon. Slik praksis med uvaner og ukultur kan være med å legitimere at avvikene i rutiner og regelverket ikke er så alvorlige og dermed øke faren for korrupsjon (KS, 2019). Manglende formaliteter, fravær av skriftlige møtereferater og nedskrevne eierdirektiver o.l. var en viktig årsak til at det sviktet i den såkalte «Gøteborg-saken» i Sverige. Ingen av de topplederne ønsket eller legitimerte annet enn lojalitet, orden og varsomhet med offentlige midler. Deres feil var å anta at det var normene som rådet forvaltningen. Regler, moral og etikk ble erstattet med andre styringssystemer (Amnå et al., 2013).

6 Avslutning og veien videre

Vår undersøkelse viser at det har vært svak økonomistyring, stor svikt i det administrative kontrollregimet og ubalanse mellom kontroll og tillit i Tana kommune. Det har ført til at kommunen ble tappet for millioner av kroner over lang tid, og at svindelen ikke ble avdekket av kommunens egne kontrollsystemer. Rådmannens største feil var at han trodde at han og IT-lederen hadde en stewardship-relasjon. Men i ettertiden har det vist seg at det hadde vært behov for styring i forhold til agentteorien. Det at IT-lederen hadde så stor tillit hos rådmannen, men også makt i kraft av sin stilling og personlighet som var likt av mange i kommunen, gav han urettmessig stor makt i organisasjonen som han grovt misbrakte ved å bedra ikke bare rådmannen, men hele kommunen. Det defineres i kommunens etiske reglement at en skal vise lojalitet og ærlighet til sin arbeidsgiver og at en ikke skal akseptere fordeler av økonomisk eller annen art som kan påvirke tjenestehandlingen. Det forventes også at ansatte ikke holder tilbake informasjon og at en må unngå å komme i konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser (Tana kommune, 2018a). IT-lederen har brutt grovt på kommunens etiske retningslinjer som følge av sin kriminelle oppførsel.

Som vi har beskrevet tidligere i oppgaven har kommunens Kontrollutvalget og kommunerevisor en viktig kontrollrolle over kommunens tjenester og handlinger. Vi opplever som en mangel i rapporten at ingen av disse organer er intervjuet i undersøkelsen. Det å intervju kontrollutvalgets medlemmer, daværende revisor eller polisk ledelse hadde gitt mer tyngde til oppgaven, men som tidligere beskrevet hadde vi dessverre heller ikke mulighet å gjennomføre intervjuer.

Vi håper at våre funn fra Tana kommune som viser ubalanse mellom tillit og kontroll - for stor tillit og manglende kontroll - kan skape mer bevissthet rundt viktigheten av gode internkontrollsystemer innen økonomiforvaltningen i kommunene. Vi håper også at det kan bidra til at kommunene retter enda mer søkelys mot den kommunale internkontrollen.

Det er interessant at selv om de fleste kommunene opplyser å ha rutinene på plass for å avdekke uetisk atferd og korrupsjon, er det oftest eksterne aktører, som media eller skattemyndigheter, som avdekker økonomisk kriminalitet. Den kriminelle virksomheten mot Tana kommune pågikk i minst 10 år før den ble avdekket av skattemyndighetene. Det er urovekkende at denne typer saker sjelden blir avdekket av interne kontrollsystemer som

kommunens internkontrollrutiner, kontrollutvalget eller revisorkontroller. Dette viser at det er mangel på kunnskap om økonomisk utroskap og kriminalitet i kommunesektor. Vi er bekymret for at det årlig avdekkes store korrupsjonssaker i kommune-Norge, og enda mer bekymret for alle de sakene som aldri blir avdekket. Det forårsaker at samfunnets velferdsmidler forsvinner, og de blir dermed ikke brukt til det formålet de er ment til.

Vi har i vår undersøkelse funnet frem til at kommunen har hatt svak økonomistyring, manglende etterlevelse av eksisterende regelverk og at skriftliggjøring av rutiner og prosedyrer har vært fraværende. Disse manglene er meldt inn som svakheter i kommunens økonomiforvaltning allerede i 2011. Hvis kommunen hadde rettet opp manglene allerede i da, hadde svindelen kunne blitt avdekket tidligere og dermed kunne spart kommunen for et underslag på 21 millioner kroner? Dette viser at Tana kommune ikke har tatt rapporten til etterretning og rettet feilene og manglene som nevnt i rapporten. Hvorfor klarer man ikke benytte erfaringer fra sin egen eller andre organisasjoner for å øke kompetansen og kvalitet i tjenester? Det hadde vært interessant å forske videre på organisatorisk læring kopla mot korrupsjon i offentlig sektor: Hva som er i veien at organisasjoner ikke klarer å ta lærdom av sine feil og mangler?

Basert på vår undersøkelse påstår vi at det er viktig for en organisasjon å finne balansegangen mellom kontroll og tillit. For lite grad av tillit og for stor grad av kontroll kan føre til umotiverte ansatte. For stor grad av tillit og for lite grad av kontroll kan føre til tap av store økonomiske verdier. Regjeringen har igangsett arbeid om tillitsreformen. En rekke studier viser at tillitsbasert ledelse gir bedre resultater enn kontrollbasert ledelse, men en bør ikke glemme at selv om man utøver tillitsbasert ledelse, er det viktig at nødvendige kontrolltiltak er utarbeidet og tatt i bruk i organisasjonen. Vi avslutter diskusjonen med å gjenta samfunnsforsker Marthe Slagsvold Winsvold ord. Som allerede nevnt innledningsvis påpeker hun at utfordringen ved å innføre en tillitsreform vil være å finne balanse mellom tillit og kontroll: «*Hvordan utøve tilstrekkelig kontroll til å fange opp dem som ikke er tilliten verdig, samtidig som man ikke kontrollerer så strengt at alle de kompetente, velmenende og hardtarbeidende ansatte føler seg mistrodd?*» (Institutt for samfunnsforskning, 2021).

Referanseliste

- Aalborg, M. (2017). *Hvordan har relasjonen mellom politikerne og administrasjonen blitt påvirket av at kommunen ble en ROBEK-kommune?* [Masteroppgave, Høgskolen i Innlandet] <https://brage.inn.no/inn-xmlui/bitstream/handle/11250/2487770/Endelig%20Masteroppgave%20Morten%20Aalborg%20MPA9.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Amná, E., Czarniawska, B., & Marcusson, L. (2013). *Tillitens gränser: Granskningskommissionens slutbetänkande*. Göteborgs stad.
- Andersen, S. S. (2013). *Case-studier og generalisering: forskningsstrategi og design*. (2.utg.) Fagbokforlaget.
- Arbeidstilsynet. (2022). *Varsling*. <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/varsling/>
- Arnulf, J. (2012). *Hva er ledelse*. Universitetsforlaget.
- Bergh, A., Erlingsson, G., Gustafsson, A., & Wittberg, E. (2019). Municipally owned enterprises as danger zones for corruption? How politicians having feet in two camps may undermine conditions for accountability *Public Integrity*, 21(3), 320-352.
- Busch, T. (2013). *Akademisk skriving for bachelor-og masterstudenter*. Fagbokforlaget
- Davis, J. H., Schoorman, F. D., & Donaldson, L. (1997). Toward a stewardship theory of management. *Academy of Management review*, 22(1), 20-47.
- Eltervåg, M. C. & Sørenmo, E.P. (2020, 7. november). Kommuneleder siktet for grov økonomisk utroskap. *NRK Troms og Finnmark*. [Kommuneleder siktet for grov økonomisk utroskap – NRK Troms og Finnmark](#)
- Finnmark Kommunerevisjon IKS. (2011). *Rapport om økonomisk internkontroll i Tana kommune*. Tana kommune. (ikke offentlig tilgjengelig p.t.)

Fratovic, L., Ismail, K. og Kværnes, M. (2022, 26. april). Alle de fem tiltalte i Boligbygg-saken dømt til fengsel. *Dagens Næringsliv*.

<http://www.dn.no/jus/boligbygg/okokrim/oslo-kommune/alle-de-fem-tiltalte-i-boligbyggsaken-domt-til-fengsel/2-1-1205228>

Gottschalk, P. (2012). *Økonomisk kriminalitet i ledelse*. Cappelen akademisk.

Gyda, K.H. & Rypeng, L. (2020, 26. juni). Kommunen tappet for 21 millioner – rådmannen fikk en rekke varsler. *NRK Troms og Finnmark*. <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/tana-svindlet-for-21-millioner--radmann-aslaksen-fikk-en-rekke-varsler-1.16003690?fbclid=IwAR3McBytYvIXF7iIdM0tBvYAQjNxHEK3TVjzFHbgAVJqFoU973Y8zndcY>

Haaland, F. H. & Dale, F. (2012). *På randen av ledelse. En veiviser i førstegangsledelse* (10. utg.) Gyldendal Norsk Forlag.

Hagen, K. P. (1990). *Principal-Agent Teori: Implikasjoner for offentlig styring og politikk*.

Horn, K-S., Pedersen, A. & Tronsen, J.H. (2022, 17. juni). Toppsjef slår alarm om egen kommune: - Politikerne skal tjene samfunnet, ikke seg selv. *NRK Troms og Finnmark*. <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/kommunedirektor-varsler-om-kritikkverdige-forhold-blant-lokalpolitikere-i-kautokeino-1.16006604>

Hykkerud, E. (2022, 22. oktober). Opposisjon krever at de som har fått varsel mot seg blir navngitt: - Vi har i hvert fall sagt ifra. *iFinnmark*. <https://www.ifinnmark.no/opposisjon-krever-at-de-som-har-fatt-varsel-mot-seg-blir-navngitt-vi-har-i-hvert-fall-sagt-ifra/s/5-81-1683669>

Høyer H.C., Kasa, S. & Tranøy, B.S. (2021). *Tillit, styring, kontroll*. (2. utg.). Universitetsforlaget.

iFinnmark. (2007). Arbeidstilsynets rapport. <https://www.ifinnmark.no/nyheter/arbeidstilsynets-rapport/s/1-30002-2612986>

Institutt for samfunnsforskning. (2021. 9. desember). *Hva er egentlig en tillitsreform?*
<https://www.samfunnsforskning.no/aktuelt/nyheter/2021/hva-er-egentlig-en-tillitsreform.html>

Internkontrollforskrift. (1997). *Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter.* (FOR-1996-12-06-1127). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1996-12-06-1127?q=internkontrollforskriften>

Jacobsen, D.I. (2018). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Cappelen Damm Akademisk.

Jacobsen, D.I. & Thorsvik, J. (2019) *Hvordan organisasjoner fungerer.* Fagbokforlaget.

Johannessen E.F, Rafoss T.W & Rasmussen E.B. (2021) *Hvordan bruke teori? Nyttige verktøy i kvalitativ analyse.* Universitetsforlaget.

Kirkhaug, Rudi. (2019). *Lederskap – Person og Funksjon.* Universitetsforlaget.

Kommuneloven. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner.* (LOV-2018-06-22-83). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>

KomRev Nord (2021). *Undersøkelser økonomisk internkontroll Tana kommune.* Tana kommune. <https://www.tana.kommune.no/cppage.6417527-51331.html>

KomRev Nord. (2022). *Vurdering av svar på revisjonsbrev nr 7 – årsregnskap Tana kommune 2021 – kontrollutvalgsak 2022/22.* Tana kommune. <https://prod01.elementscloud.no/publikum/943505527/Search?Query=2021/3648&OrderBy=DATE&SortOrder=1&DateFrom=2022-01-01&DateTo=2022-10-17>

- Kristoffersen, T.K. (2022. 03, februar). Tidligere kommunal leder i Tana tiltalt for grov korrupsjon og bedrageri: - Det skal bli utrolig godt å komme videre. *iFinnmark*. <https://www.ifinnmark.no/tidligere-kommunal-leder-i-tana-tiltalt-for-grov-korrupsjon-og-bedrageri-det-skal-bli-utrolig-godt-a-komme-videre/s/5-81-1535306>
- Kristoffersen, T. K. (2020, 02.desember). Tidligere hovedverneombud hevder rådmannen visste om tidligere underslag: Han kan ikke rømme fra ansvaret. *iFinnmark*. <http://www.epages.dk/finnmarken/19081/?gatoken=dXNlc9pZD0zMjQ4YTI0MC1YTE0LTQzZTQtYmQ4Yi1iMzZiMDY0M2RhZDMmdXNlc9pZF90eXBIPWN1c3RvbQ%3D%3D&token=YV91c2VyX2lkPTEyMzY2NjUmYV91c2VyX2tleT0zMjQ4YTI0MC1YTE0LTQzZTQtYmQ4Yi1iMzZiMDY0M2RhZDM%3D>
- KS, 2019. Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon. <https://www.ks.no/globalassets/Beskytt-kommunen-Handbok-i-antikorrupsjon.pdf>
- KS, 2020a. “God internkontroll er mer enn å følge loven.» <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/stat---kommune/internkontroll/god-internkontroll-er-mer-enn-a-folge-loven/>
- KS, 2020b. Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll. <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lokaldemokrati/internkontroll/Kommunedirektorens-internkontroll-veileder-08092020.pdf>
- KS, 2022. Uetisk atferd og korrupsjon i kommunesektoren. <https://www.ks.no/contentassets/9c4a8692be6a42988dfdd4998a093ee0/Rapport-Ipsos-FoU-214019-Uetisk-atferd-og-korrupsjon-27-4.pdf>
- Kvernmo, T. (2020. 4. desember). Rådmannen i Tana ble advart allerede i oktober. *iFinnmark*. <https://www.ifinnmark.no/radmannen-i-tana-ble-advart-allerede-i-oktober-svarte-at-feil-var-lite-sannsynlig/s/5-81-1312566>

Lange, R. & Storrusten, M. (2022. 07. juli). Må i fengsel etter å ha svindlet Tana kommune. *iFinnmark*. <https://www.ifinnmark.no/ma-i-fengsel-etter-a-ha-svindlet-tana-kommune/s/5-81-1621158>

Martinsen, Ø. L. (2010). *Perspektiver på ledelse* (3. utg). Gyldendal.

Oslo Economics. (2018). Status og råd for etikkarbeid i kommunesektoren. <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/forskning-og-utvikling/nyhetssaker/status-og-rad-for-etikkarbeid-i-kommunesektoren.pdf>

Oulasvirta, L. (1994). Uusi organisaatioiden taloustiede ja kunnallishallinnon tutkimus. Anttiroiko, A-V. (red.). *Kunnallishallinto & politiikan taloustiede*.(s. 146-161). Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos.

Renå, H. (2009). *Når kontrollen svikter: en studie av korrupsjonssakene i Eiendomsforvaltningen i Bærum kommune, Undervisningsbygg i Oslo kommune og Nedre Romerike Vannverk og Sentralrenseanlegget RA-2 på Romerike*. [Masteroppgave, Universitet i Oslo] <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/15074/masteroppgaven-xHelgexRenx.pdf?sequence=1>

Skivik, H. M. (2017). *Relasjonell ledelse: å lære lederskap i praksis*. Gyldendal.

Tana kommune. (2018a). *Etiske retningslinjer for ansatte*. <https://www.tana.kommune.no/personalinformasjon-og-retningslinjer.186791.no.html>

Tana kommune. (2018b). *Økonomireglement*. <https://www.tana.kommune.no/retningslinjer-og-vedtekter.199771.no.html>

Tana kommune. (2021, 14.mai). *Tana kommune har i dag politianmeldt mulig svindel. Siste nytt fra Tana kommune.* <http://www.tana.kommune.no/tana-kommune-har-i-dag-politianmeldt-mulig-svindel.6387720-51331.html>

Torring, J., & Bentzen, T. Ø. (2020). Stewardship: Ledelse bør handle om anerkendelse og tillid, ikke belønning og straf. *NB-kommune.* [Stewardship: Ledelse bør handle om anerkendelse og tillid, ikke belønning og straf \(nb-kommune.dk\)](#)

Transparency International Norge. (2021a). Corruption perceptions index. <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

Transparency International Norge. (2021b). Høy tillit i institusjonene og best i klassen, men ikke fri for korrupsjon [TI Global-Corruption-Barometer-Norge-2021-1.pdf \(transparency.no\)](#)

Transparency International Norge. (2021c). Korrupsjonsdommer i Norge 2003- 2021. [TI-N_Domssamling_2003-21.pdf \(nkrf.no\)](#)

Utsi, J.A. & Kråkenes, C. (2022, 7. mars). Varslet om at noe var galt, men ingen tok grep. Så ble det svindlet for millioner. *NRK Troms og Finnmark.* [Tana kommune fikk rapport mangel på kontroll på økonomien, men ryddet aldri opp. Så ble de svindlet – NRK Troms og Finnmark](#)

Økokrim. (2022). *Trusselvurdering 2022.* Økokrim. <http://www.okokrim.no/oekokrims-trusselvurdering-2022.6527255-549350.html>

Vedlegg

Forskningstillatelse

Fra: Anu Anna-Maija Nilsen <asa189@post.uit.no>

Sendt: tirsdag 5. oktober 2021 18:20

Til: postmottak@tana.kommunen.no

Kopi: Inger Eline Eriksen Fjellgren <inger.fjellgren@tana.kommune.no>; Helga Pedersen <helga.pedersen@tana.kommune.no>; Kati Tuulikki Kannisto <kka076@post.uit.no>

Emne: Søknad om forskningstillatelse tilknyttet til Masterstudie

Se vedlagt søknad.

Håper positivt svar fra kommunen

Med vennlig hilsen Kati Kannisto og Anu Nilsen

Til Kommunedirektør / Ordfører

Søknad om tillatelse om å gjennomføre undersøkelser i Tana kommune tilknyttet til Masteroppgaven

Vi tar masterstudier i Norges arktiske Universitet og har valgt å gjennomføre en casestudie om økonomisk utroskap; «svindelsaken» som fant sted i Tana kommune i 2020. Studiet vil ha relevans for organisasjon da vi gjennom studiet forsøker å finne forklaring for hvorfor det kunne ha skjedd korrupsjon i Tana kommune og hvordan kan vi forebygge at det ikke vil skje flere ganger.

Som teoretisk bakgrunn til studiet vil vi se nærmere to teorier som handler om tillit og mistillit. Den ene teorien er prinsipal- agent-teori, som bygger på mistillit og prinsipals behov for å ha kontroll på agent. Underliggende tenking i denne teorien er at agenten har en tendens å skade prinsipal hvis ikke prinsipalen har full kontroll. Den andre teorien er prinsipal- steward teori hvor den viktigste relasjonen mellom prinsipal og agent er tillit. Vi vil undersøke den vanskelige balansegangen mellom disse to teorier: det er viktig med tillit, men det er også viktig med kontroll.

Vår midlertidig problemstilling i oppgaven er følgende:

I hvilken grad kan forhold rundt makt og tillit i kontrollregimet for Tana kommune forklare at det har skjedd korrupsjon?

Som hoved metode for datainnsamling kommer vi å gjennomføre en dokumentundersøkelse. Som kilde i dokumentundersøkelsen vil vi bruke rapporten om undersøkelser av interkontroll i Tana kommune som er utarbeidet av Kommunerevisor og ferdigstilles i høsten 2021.

I samråd med vår veileder, professor Harald Thorsteinsen, er vi kommet fram til at i tillegg til dokumentundersøkelsen vil vi intervju noen politikere, som for eksempel nåværende og tidligere ledere og / eller medlemmer av kontrollutvalget, nåværende og tidligere ordfører og muligens noen ansatte i organisasjon som har vært berørt av svindelsaken og kan ha informasjon vi vil ha nytte av i vår studie. Vi vurderer også intervju nåværende og tidligere kommunerevisorer.

Disse intervjuene vil hjelpe oss å få breiere bilde om hva som har skjedd og hvorfor.

Vi håper at både Kommunedirektør og Ordfører ser at denne studien vil være nyttig for kommunen, men også for andre kommuner og organisasjoner. Vi ber at Kommunedirektør / Ordfører gir oss tillatelse til å undersøke vår egen organisasjon og tillater oss til å intervju politikere, ansatte og revisorer.

Tana, 5.10. 2021

Kati Kannisto og Anu Nilsen

Fra: Helga Pedersen <helga.pedersen@tana.kommune.no>

Sendt: perjantai 8. lokakuuta 2021 9.40

Til: Anu Anna-Maija Nilsen <asa189@post.uit.no>; postmottak@tana.kommunenno

Kopi: Inger Eline Eriksen Fjellgren <inger.fjellgren@tana.kommune.no>; Kati Tuulikki Kannisto <kka076@post.uit.no>

Emne: SV: Søknad om forskningstillatelse tilknyttet til Masterstudie

Dette er et meget interessant og relevant tema, både for Tana kommune og for en rekke andre organisasjoner.

Jeg har ingen motforestillinger mot at denne studien igangsettes, og ønsker lykke til med prosjektet!

Mvh Helga Pedersen

