

# Samarbetet i den kommunala verksamheten

En fallstudie om den muntliga kommunikationens roll i styrning och revision

Linda Turgay & Sara Aho

Kandidatexamensarbete 15hp

Höstterminen 2010

Handledare / supervisor: Docent Paula Liukkonen

English title: A case study on the oral role of communication in governance and audit in the cooperation of local government activities.



Stockholms  
universitet

Företagsekonomiska institutionen

# Sammanfattning

Genom åren så har det uppmärksammats att kommuner missköter sin verksamhet där regleringar i kommunallagen inte tillämpas. Det är uppdragen, oberoende och kvalitet av den kommunala revisionen som kritiserats och pekar på samtliga revisorers brist på kompetenser och behov av utveckling. Det menas att det finns en rättslig reglering mellan kommunfullmäktige och samtliga revisorer som kan ha en påverkan på revisionen som pga. de politiska aspekterna är avgörande i revisionens oberoende. En ytterligare orsak till mindre kvalificerade revisionsrapporter är de sakkunniga revisorernas roll som enbart expertis stöd. Ett bidragande utvecklingsområde är att utveckla en klar och tydlig dialog bland de samtliga berörda aktörerna i den kommunala verksamheten. Denna studie syftar att undersöka dialogens funktion i alla led bland samtliga förtroendevalda aktörer och de sakkunniga revisorerna. Studien bygger på kvalitativa fallstudier av två valda kommuner vars förtroendevalda besitter ordförande poster samt sakkunniga biträden, men även utbildande ekonomer med expertis och kompetens kunskaper relevanta för undersökningen. Resultatet i undersökningen pekar på att det inte finns tillräckligt med regler och sanktioner för de förtroendevalda aktörernas arbetsroller. Det framkommer även att det finns en brist på kompetens och utbildning för hur den kommunala revisionen ska utformas. Detta leder i följd till att den muntliga kommunikationen inte är tillräcklig mellan alla led när arbetsrollerna och uppgifterna är oklara. Det finns en klar och tydlig påverkan i beslutsfattandet som inte kan styras med tillräckliga lagar och sanktioner eftersom det är ett fundament för svenskt kommunalt självstyre.

**Nyckelord:** Kommunal verksamhet, kommunal revision, kontroll modell, positiv redovisningsteori, muntlig kommunikation.

## Abstract

Over the years it has been noted that municipalities mismanage their operations, where regulations in the municipal act does not apply. It is the mission, independence and quality of the local government audit that criticized and point to all auditors' lack of skills and development needs. It means that there is a legal settlement between the city council and all auditors who may have an impact on the audit as a result. The political aspects are crucial to the independence. I further for the less qualified audit reports are the expert auditor's role as the only expert support. A contributor of the development is to develop a clear and transparent dialogue among all stakeholders in municipal operations. This study aims to investigate the function of dialogue at all levels among all elected parties and the expert auditors. The study is based on qualitative case studies of two selected municipalities whose elected officials possess chairmanships and expert advisors, but also trained economist's whit expertise knowledge and skills relevant to the investigation. The results of the survey indicate that their are enough rules and penalties for the elected actors work roles. It appears also that there is a shortage of skills and training for the municipal audit should be designed. This results in a row that the verbal communication is not sufficient between any point where work roles and functions are unclear. There is a clear influence in decision making that can not be controlled by adequate laws and sanctions because it is foundations of the Swedish local government.

**Keywords:** municipality, municipal court, control model, positive accounting theory, oral, communication.

# Förord

Denna uppsats har genomförts under hösten 2010. Under terminens gång så har vår handledare Paula Liukkonen varit vår ledstjärna och vi vill tacka henne för att hon konstruktivt kritiserat och väglett vår studie.

Vi vill också tacka professor Bino Catasús på företagsekonomiska institutionen i Stockholm universitet, för hans hjälp vid ämnesvalet.

Främst tack till våra respondenter för deras medverkan och bidrag av den värdefulla informationen till vår studie.

Stockholm, Januari 2011.

*Linda Turgay*

*Sara Aho*

## Förkortningar

KL	Kommunallagen
SKL	Sveriges kommuner och landsting
SOU	Statens offentliga utredningar

## Definitioner

<b>Anmärkning</b>	Vid allvarliga brister som inte bedöms som stora riktas revisorerna anmärkning.
<b>Ansvarsfrihet</b>	När revisorerna bedömer att det uppstått allvarliga problem och ansvarslöshet i styrelser och nämnders verksamhet som leder till stora konsekvenser avstyrker revisorerna ansvarsfrihet.
<b>Ansvarsprövning</b>	Efter revisorernas granskning så prövar de om styrelse, nämnder uppfyllt sitt ansvar.
<b>Bokslut</b>	Visar verksamheten resultat för en viss period och den ekonomiska ställningen på bokslutsdagen.
<b>Fullmäktige</b>	Det högsta beslutande organet i kommunal verksamhet.
<b>Förtroendevald revisor</b>	Granskar verksamheten som bedrivs av styrelse och nämnder, fullmäktigeberedningar och kommunalförbund eller gemensam nämnd enligt Kommunallagen.
<b>Intern kontroll</b>	Styrelse, nämnder och fullmäktigeberedningar har ansvar att se till att den interna kontrollen är tillräcklig i deras verksamhetsområde. Intern kontroll är nödvändig för att förebygga, upptäcka och åtgärda risker.
<b>Jäv</b>	Revisorer får inte vara delaktig i en granskning eller ett annat ärende som denne själv eller närstående har ett engagemang, relation eller är berörd på något sätt.
<b>Kommunallagen</b>	Innehåller regler och lagstiftning om den kommunala verksamheten.
<b>Kommunalråd</b>	Har politiska uppdrag i kommunstyrelsen men även ibland i nämnder och majoriteten av kommunalråden är oftast ordförande.
<b>Presidiet/ presidium</b>	Utgörs av ordförande och vice ordförande förtroendevalda.
<b>Risk- och väsentlighet</b>	Revisorerna identifierar och bedömer om vilka hot, risker och hinder som finns eller kan uppkomma i verksamheten och hur allvarliga dem är.
<b>Sakkunnig revisor</b>	Yrkesrevisor som anlitas och väljs som biträde av de förtroendevalda revisorerna.
<b>Styrelse, nämnder</b>	De har i uppdrag att förvalta och genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag.

## Figurförteckning

<i>Figur 1: Revisionsprocessen och de etiska reglerna.....</i>	<i>19</i>
<i>Figur 2: Modell för risk - och väsentlighetsbedömning.....</i>	<i>20</i>
<i>Figur 3: Kontrollmodell av Schoderbek och Kefalas.....</i>	<i>24</i>

## Innehållsförteckning

<b>1 Inledning</b>	<b>8</b>
1.1 Bakgrund	8
1.2 Problemdiskussion	9
1.3 Problemformulering	11
1.4 Syfte	11
1.5 Avgränsning	11
<b>2 Metodvalen för undersökningen</b>	<b>12</b>
2.1 Vetenskapligt synsätt	12
2.1.1 Deduktion och induktion	12
2.1.2 Positivism kontra hermeneutik	12
2.1.3 Kvalitativ och kvantitativ metod	13
2.1.4 Intensiv samt kausal fallstudie	14
2.2 Tillvägagångssätt	14
2.2.1 Urval av respondenter	14
2.2.2 Semistrukturerade intervjuer	15
2.2.3 Datainsamling av primärdata och sekundärdata	16
2.2.4 Reliabilitet och validitet	16
2.3 Sammanfattning av de valda metoderna	17
<b>3 Teoretiska referensramen</b>	<b>18</b>
3.1 Revision	18
3.1.1 Revisionsprocessen	18
3.1.2 Risk och väsentlighet	19
3.1.3 Ansvarsfrihet	20
3.1.4 Oberoende	21
3.2 Redovisningsteori	21
3.2.1 Positiv redovisningsteori	21
3.3 Kontrollteori	22
3.3.1 Cybernetisk kontroll	22
3.3.2 Schoderbek och Kefalas kontrollmodell	23
3.3.3 Revisionen i samband med kontrollmodellen	24
3.4 Legitimitetsteori	25
3.5 Kommunikationens innebörd	25
3.5.1 Intern kommunikation	26
3.5.2 Kommunikationsplanering	26
3.5.3 Kommunikationspolicyn	26
3.5.4 En effektiv intern kommunikation	27
3.6 Sammanfattning av valda teorier	27
<b>4 Hur stärker den muntliga kommunikationen samverkan i den kommunala verksamheten?</b>	<b>29</b>
4.1 De valda respondenterna	29
4.2 De förtroendevaldas syn på verksamheten	29

4.2.1 Muntlig kommunikation med hänsyn till kompetenskravet .....	29
4.2.2 Den interna utbildningens betydelse.....	30
4.2.3 Kommunikationens struktur och kommunallagens funktion .....	31
4.2.4 Planeringsprocessens genomförande .....	32
4.2.5 Kommunikationens behov i planeringsprocessen .....	33
4.2.6 Riskbedömningens funktion.....	34
4.2.7 Muntlig kommunikation och samarbetet vid bedömning av risker .....	34
4.2.8 En oberoende revision .....	35
4.3 De sakkunniga revisorernas och experternas syn på verksamheten .....	36
4.3.1 Muntlig kommunikation med hänsyn till kompetenskravet .....	36
4.3.2 Riskbedömningens betydelse mellan den externa och interna granskningen .....	37
4.3.3 Kommunikationens som följd och ansvarsutkrävandet .....	38
4.3.4 En oberoende revision .....	39
<b>5 Kan den muntliga kommunikationen bidra till en påverkan? .....</b>	<b>40</b>
5.1 Den muntliga kommunikationens påverkan på den interna utbildningen .....	40
5.1.1 Kommunallagens funktion.....	41
5.1.2 Den muntliga kommunikationens betydelse i riskbedömningen .....	42
5.1.3 Beslut i ansvarsutkrävandet.....	43
5.1.4 Oberoendets påverkan.....	44
<b>6 Bidrar den muntliga kommunikationen till förändring? .....</b>	<b>45</b>
<b>7 Avslutande diskussion och förslag till vidareforskning.....</b>	<b>46</b>
<b>8 Referenser .....</b>	<b>47</b>
<b>Bilaga 1: Den kommunala verksamhetens struktur.....</b>	<b>51</b>
<b>Bilaga 2: Den kommunala revisionens funktion.....</b>	<b>53</b>
<b>Bilaga 3: Kommunikationens betydelse i revisionen.....</b>	<b>54</b>
<b>Bilaga 4: Intervjufrågor till de förtroendevalda aktörerna .....</b>	<b>56</b>
<b>Bilaga 5: Intervjufrågor till de sakkunniga revisorerna .....</b>	<b>58</b>
<b>Bilaga 6: Intervjufrågor till experterna.....</b>	<b>60</b>
<b>Bilaga 7: Följande information lämnas på begäran .....</b>	<b>62</b>



# 1 Inledning

---

*I detta kapitel presenteras bakgrunden för studien som ger en kort överblick om den kommunala revisionens historik och framväxten av lagar och förordningar för den kommunala verksamheten. Sedan diskuteras hur den muntliga kommunikationen kan stärka den kommunala verksamheten och hur de kommunikativa förhållandena ser ut i dagens kommunal verksamhet. Som avslutningsvis så uppges undersökningens syfte och avgränsning.*

---

## 1.1 Bakgrund

Den kommunala revisionen har genom decennier utvecklats successivt.<sup>1</sup> Regler och lagstiftning för den kommunala revisionen infördes under 1862 års kommunförordning av det lokala självstyret. I slutet av 1800-talet hade den kommunala revisionen i uppdrag att genomföra en bokförings- och siffergranskning.<sup>2</sup> Under 1930-talet infördes en ny lag, ”kommunallagöversyn”, som medförde stora förändringar för revisionen. Den fungerade som både en kontroll- och rationaliseringsinstrument, vilket innebar att revisorerna skulle granska av nästföljande års verksamhet men även ge råd åt nämnderna under året. ”Lagen medförde ett stort steg framåt för revisionen”.<sup>3</sup> Vidare under 1953 års kommunal-lag fördes diskussioner om att land- och stadskommuner skulle regleras av en gemensam lag.<sup>4 5</sup> Det ledde till att den kommunala budgeten och förvaltningen ökade i omfattningen men gav svårigheter pga. kommunernas olika ekonomiska verksamheter. För att kunna åstadkomma detta så skiljdes revisionsarbetet åt.<sup>6</sup> Revisionsberättelsen skulle nu innehålla mer specifika uttalanden om anmälningar och ansvarsfrihet, vilket ledde till att revisionsberättelsen blev allt mer tydlig. En lag som innebar att kommun och landsting skulle regleras av samma lag infördes år 1977 kommunallag, (KL). Detta ledde till att revisionen fick en ökad betydelse samt underlättade revisorernas uppgifter. Reglerna för revisionen samlades i ett eget avsnitt för att markera dess självständighet och oberoende. Detta innebar att revisorerna utförde sina uppdrag i form av förvaltning och inte räkenskapsgranskning som tidigare gjorts.<sup>7</sup>

Slutligen infördes 1991 års kommunallag som medförde stora laggändringar och ledde till nya förutsättningar för den kommunala revisionen. Revisionsuppgiften innefattar redovisningsrevision, som bedömer om god revisions sed tillämpas, och förvaltningsrevision som innebär att bedöma om kommunfullmäktige beslut samt om verksamheten uppnår de politiska målen.<sup>8</sup> En större frihet för kommun och landsting uppstod, där de själva fick bestämma över sin verksamhet och hög grad av målstyrning infördes samt individuellt ansvar för samtliga nämnd-

---

<sup>1</sup> SOU., (2004:107), sid. 61.

<sup>2</sup> Lundin, O., 1999, sid. 81.

<sup>3</sup> Ibid., sid. 96.

<sup>4</sup> SOU., (2004:107), sid. 61.

<sup>5</sup> Lundin, O., 1999, sid. 96.

<sup>6</sup> Lundin, O., 1999, sid. 99-100.

<sup>7</sup> SOU., (2004:107), sid. 62.

<sup>8</sup> Regeringens proposition, (1998/99:66), sid. 28.

ledamöter. Dock innebar det att högre krav ställdes för varje individuell verksamhet av effektiv kontroll och granskning.<sup>9</sup>

Lagändringar om den kommunala revisionen har genom decennier och fram till idag medförts för att stärka den kommunala revisionen. I propositionen 1998/99:66, *En stärkt kommunal revision*, infördes för att ge förslag om lagändring inom revisionen, om hur revisionen bör förbättras och stärkas.<sup>10</sup> Ur skriften *God revisionssed i kommunal verksamhet*, så ses den kommunala revisionen som ett demokratiskt kontrollinstrument.<sup>11</sup> Olle Lundin som är docent i Uppsala universitet har forskat om den kommunala verksamheten och presenterar tre faktorer som behövs för att den kommunala revisionen ska ur ett rättsenligt perspektiv fungera som ett kontrollinstrument. Dessa är trovärdighet, bedömningsgrunder samt återkoppling. Det krävs att revisionen är trovärdig för att kommunmedborgarna ska kunna förlita sig på det revisorerna har till uppgift inom den kommunala verksamheten. ”Utan trovärdighet finns ingen legitimitet”.<sup>12</sup> Det krävs att revisorerna har en stark kompetens om verksamheten och att dem utför sitt uppdrag utifrån en oberoende ställning.

Bedömningsgrunderna utgår ifrån att revisionen ska ses som ett instrument som utförligt kontrollerar en verksamhet så krävs det att den följs av lagstiftning och regler som den granskade verksamheten ska kunna jämföras med. När revisionen granskar verksamheten så krävs det att revisionsresultatet återkopplas vidare till revisionens uppdragsgivare för att kunna ha möjlighet att reagera och besluta om resultatet. Dock menar Lundin att dessa faktorer brister och är inte tillfredställda inom den kommunala verksamheten.<sup>13</sup>

Den kommunala revisionen har genom senare år under 1900-talet uppmärksammats, där kommuner missköter sin verksamhet samt inte tillämpar regleringarna som finns i kommunallagen. Lundin och den auktoriserade revisorn Cassel, menar att den kommunala revisionen inte är tillräcklig idag och bör snarast förbättras och stärkas.<sup>14 15</sup>

## 1.2 Problemdiskussion

Den kommunala revisionen har under de senaste åren diskuterats och debatterats med fokus på dess uppdrag, oberoende och kvalitet. Även de inblandade aktörernas förmåga till rättvisa och optimala beslutstaganden och samarbeten har blivit fokus för diskussioner. Enligt en undersökning som gjorts av Sveriges Kommuner & Landsting, SKL 2007 anses den mest viktiga utvecklingsområdet för den kommunala revisionen vara att utveckla en klar och tydlig dialog bland de berörda aktörerna.<sup>16</sup> Här uppmärksammas även revisorernas och de sakkunnigas brist på kompetenser och behovet av utveckling. Men undersökningen belyser även att synen på revisorns arbete är positiv från alla håll där kvaliteten på arbetet anses vara bra och revisionen genomförbar. Undersökningen utgick från kommunfullmäktiges och styrelse samt nämnders förtroende som totalt innefattade svar från 500 politiker och tjänstemän i kommuner och landsting.

---

<sup>9</sup> SOU., (2004:107), sid. 62.

<sup>10</sup> Regeringens proposition, (1998/99:66), sid. 29-30.

<sup>11</sup> SKL., 2010, sid. 16.

<sup>12</sup> Lundin, O., 1999, sid. 476.

<sup>13</sup> Ibid., sid. 476-481.

<sup>14</sup> Cassel, F., 2000, sid. 11.

<sup>15</sup> Finansdepartementet, (2010:6), sid. 1-120.

<sup>16</sup> SKL., 2007, sid. 5-27.

Även tidigare studier som har gjorts har uppmärksammat och dels bidragit till förändring av lagar för att stärka den kommunala revisionen. Och dels öppnat dörren för mer djupanalyserad forskning och granskning inte bara hos forskare utan även hos politikerna.

Enligt Lundin är förhållandet mellan kommunfullmäktige och revisorerna en aning rättsligt reglerat där kommunfullmäktige i viss mån kan påverka revisionen. Detta för att rättsreglerna rymmer möjligheterna till en sådan påverkan. Han menar att kommunallagen har utformat ett visst spelrum för kommunfullmäktige att via revisionsreglementet utforma revisionsverksamheten efter eget önskemål.<sup>17</sup> Här resoneras att bandet till de politiska partierna är den största bristen i oberoendet då revisorerna får granska de egna partikamraterna. Det finns avsaknad av bedömningsgrunder i rättsregler och rättspraxis som inte är tillräckligt utvecklade för att det ska kunna utkrävas självständiga garantier och ansvar av revisorerna. En annan bidragande orsak är de sakkunnigas roll som enbart expertis stöd till de politiskt valda revisorerna då dessa har en begränsad potential i sin roll att sätta tryck på tvångsåtgärderna gentemot de politiskt valda för en mer kvalificerad revisionsrapport.<sup>18</sup> Detta bekräftas även i den utredning som regeringen tillsatte statskontoret för att undersöka hur den kommunala revisionens oberoende skulle kunna stärkas, *En mer oberoende kommunal revision – analys av tänkbara åtgärder* (2008:4). I rapporten ges förslag till att de förtroende valda revisorerna inte ska kunna väljas av fullmäktige men samtidigt skulle denna förändring leda till att mycket av kunskapen om kommunen gå förlorad. Det pga. att en sådan förändring kräver att externa revisorer som inte är insatta i kommunen och inte har den lokakännedom som de förtroende valda revisorerna har.<sup>19 20</sup>

I propositionen 2005/06:55, *Stärkt revision och ansvarsprövning i kommuner och lansting*, har det tagits fram lagändringar där kommunfullmäktige har som ansvar att motivera sitt ställningstagande till revisorernas uttalande vad gäller ansvarsfriheten och även till eventuella anmärkningar från revisorernas sida. I propositionen ville man även begränsa valbarheten av de förtroende valda revisorerna för att stärka revisorns oberoende roll till verksamheten vilket i sin tur bidrar till att granskningen som utförs också blir oberoende. De lagförslag som gick igenom var de förstnämnda om kommunfullmäktiges motiveringsskyldighet för att skapa oberoende.<sup>21</sup> Begränsningen av valbarheten infördes dock inte eftersom det ansågs vara svårt och problematiskt att tillsätta revisorer i mindre kommuner.<sup>22</sup>

I media har det på senaste tiden uppmärksamrats en del anklagelser mot den kommunala revisionen i ett antal kommuner där mycket pekar på brist i hanteringen av information mellan berörda parter och aktörer. Kommunfullmäktige gentemot de sakkunniga och förtroendevalda revisorerna hamnar i konflikt med varandra och var part för sig anser att denne har handlat rätt och tar inget ansvar för de konsekvenser som dyker upp. Lagen ses på olika sätt och förhållandet till god redovisningssed kan ibland stridas emot. Konflikterna som uppstår skylld på de politisk tillsatta revisorernas bristfälliga kompetenser eller tillbakadragande pga. svaga professionella normer eller ett bristande institutionellt tyck. Det är politiker som granskar politiker och ingen kan stå till svars om lagen inte följs.<sup>23</sup>

---

<sup>17</sup>Lundin, O., 1999, sid. 197.

<sup>18</sup>Tagesson, T., et. al., 2006, sid. 1-13.

<sup>19</sup> Finansdepartementet, (2008:04), sid. 27-28.

<sup>20</sup> Departementsserien, (2009:11), sid. 31-33.

<sup>21</sup> Regeringens proposition, (2005/06:55), sid. 54-56.

<sup>22</sup> Departementsserien, (2009:11), sid. 1-46.

<sup>23</sup> Finansdepartementet, (2010:6), sid. 11-14.

## 1.3 Problemformulering

Med denna problembakgrund har vi följande frågeställning:

- Hur kan den muntliga kommunikationen bidra till en förändring i den kommunala revisionen och stärka samarbetet mellan kommunala aktörer?

## 1.4 Syfte

Syftet med uppsatsen är att belysa den muntliga kommunikationen utifrån verksamhetens struktur. Studien är riktad mot den kommunala verksamhetens aktörer, bestående av fullmäktige, styrelse, nämnder och förtroendevalda revisorer, om hur dessa fungerar i kommunikativa förhållanden. Vidare syftar studien även att rikta sig mot den externa granskningen, de sakkunniga revisorernas roll för att få en ingående blick på hur verksamhetens kommunikation fungerar i samarbetet med den externa granskningen. Syftet är att undersöka om det finns en klarhet med att en framåtstående kommunikation leder till en fungerande verksamhet.

## 1.5 Avgränsning

Studien har avgränsats genom ett selektivt urval av kommuner som anses vara relevanta för det valda problemområdet inom Stockholms län. Respondenterna har valts ut med ett icke sannolikhetsurval eftersom de ska motsvara de kriterier som är betydelsefulla för studien ur relevanta variabler i revisionsprocessen.

## 2 Metodvalen för undersökningen

---

*I detta kapitel presenteras studiens vetenskapliga förhållningssätt och de metoder som använts vid utförandet av studien för att besvara frågeställningen. Vidare beskrivs närmare vilka fördelar och brister som finns med de valda metoderna som kan ha betydelse för uppsatsens upplägg.*

---

### 2.1 Vetenskapligt synsätt

#### 2.1.1 Deduktion och induktion

Det finns två typer av angreppssätt i det vetenskapliga synsättet för att få grepp om verkligheten nämligen deduktiv och induktiv. Den deduktiva ansatsen beskrivs som ”från teori till empiri” och går ut på att forskare avses skaffa sig information i form av förväntningar om hur världen ser ut. Förväntningarna ska bygga på tidigare empiriska iakttagelser och därmed tidigare teorier. Teorierna ska ligga till grund för strategin för att antingen bekräftas eller förkastas då den empiriska informationen som samlats in hjälper forskaren att avgöra om förväntningarna stämmer överens med verkligheten. Det deduktiva angreppssättet leder dock till att forskaren oundvikligt enbart söker efter den typ av information som stämmer överens med dennes förväntningar, forskaren styr alltså upp sin studie så att sökningen av informationen är relevant i studien. Detta leder till begränsning i informationstillgången och det finns därmed en risk för att viktig information förbises. Den motsatta vägen kallas induktiv ansats och går ”från empiri till teori” där den empiriska informationen inte behöver begränsas. Forskaren gör sin studie helt utan förväntningar och samlar in relevant information för att utifrån empirin utveckla en teori om verkligheten.<sup>24</sup>

Denna studie kommer att utgå ifrån ett deduktivt synsätt där studien har för avsikt att testa befintliga teorier utifrån en analys av den empiriska informationen i den kommunala revisionen kring kontroll och styrning. Därmed kan den kommunala muntliga kommunikationen belysas och de befintliga teorierna kan bekräftas eller förkastas.

#### 2.1.2 Positivism kontra hermeneutik

Positivismen och hermeneutiken är två olika forskningstraditioner med motsatta ideal.<sup>25</sup> Den positivistiska synen bygger på en kunskapsteoretisk ståndpunkt där den naturvetenskapliga metoden speglar den sociala verkligheten och alla dess aspekter.<sup>26</sup> Människan anses ha två källor till kunskap, det som kan iakttas med sinnen och det som kan räknas fram med logiken. Ideal är alltså det objektiva synsättet på att forskaren ska vara neutral i kartläggningen av samhället för att ge en så tillförlitlig kunskap som möjligt. Den empiriska studiens objektivitet ska i sin prövning och verifiering av observationer skapa en förändring eller förnyelse av te-

---

<sup>24</sup> Jacobsen, D.I., 2002, sid. 34-35.

<sup>25</sup> Andersson, S., 1979, sid. 9.

<sup>26</sup> Bryman, A., 2002, sid. 24.

orier.<sup>27</sup> De två forskningsidealerna skiljer sig åt på så sätt att den positivistiska synen inte tar hänsyn till empatin och förståelsen för att begripa de sociala fenomenen och bortser därmed från de mänskliga faktorerna.<sup>28</sup> Företrädare för positivismen försöker hitta kausala samband dvs. orsak och verkan samband för att reducera sociala fenomen till fysiska fenomen.<sup>29</sup> Hermeneutiken har ett subjektivt synsätt och innebär att människors olika tolkningar leder till olika förståelse av verkligheten. Varje specifik sammanhang och sociala fenomen kan enbart förstås genom att man sätter sig in i människors olika sätt att tolka.<sup>30</sup>

Den här studien kommer att bygga på en positivistisk syn och utgår ifrån teorier och modeller som behandlats i tidigare utforskade studier. Dessa ska ligga till grund för empirins insamling av data. Intervjuerna med de förtroendevalda inom den kommunala verksamheten, sakkunniga revisorer samt även experter, är ämnade att skapa en bredare förståelse och kunskap för den empiriska studien ur en orsak och verkan samband. Med ett objektivt förhållningssätt kommer all informations insamling och analys att arbetas externt utan deltagande i verksamheterna.

### 2.1.3 Kvalitativ och kvantitativ metod

Det finns två typer metoder som kan användas i en analys nämligen kvalitativ och kvantitativ metod. Med den kvalitativa metoden sker insamlingen av information i form ord. Denna metod bygger på fältarbeten och observationer i form av intervjuer för att få en förståelse för hur den sociala verkligheten tolkas. Medan den kvantitativa metodens utgångspunkt går ut på att mäta den sociala verkligheten i form av siffror som sedan ska bearbetas och redovisas med statistiska metoder. Den kvantitativa metoden karakteriseras av frågeformulär som med givna och fasta svarsalternativ pressar den undersökta personens uppfattning av verkligheten i skolor och variabler.<sup>31</sup> Denna metod är då mest lämpad för studier vars undersökning sträcker sig över många enheter och riktas samtidigt mot få nyanser. Medan den kvalitativa metoden istället vill få fram många nyanser för att gå på djupet av undersökningen. I den formen av undersökning koncentrerar sig forskaren för enbart ett fåtal enheter för att kunna vara öppen för kontextuella aspekter.<sup>32</sup>

Den här analysen kommer att ha en kvalitativ karaktär. Metoden kommer att baseras på personliga intervjuer med syftet att förstå om den muntliga kommunikationen kan stärka verksamhetens aktörers samarbete därmed den kommunala revisionen. Detta kommer att ligga till grund för den empiriska studiens innehåll som kommer att utgå ifrån respondenternas svar och tolkning av den kommunala verksamheten. Undersökningens variabler utgå från revisionsberättelserna som är en sammanfattning av årets prestationer. På detta sätt fås en förståelse för undersökningen inifrån verksamhetens interna struktur och kontroll.

---

<sup>27</sup> Thurén, T., 2008, sid. 16-21.

<sup>28</sup> Ibid., sid. 94.

<sup>29</sup> Andersson, S., 1979, sid. 28-31.

<sup>30</sup> Jacobsen, D.I., 2002, sid. 32-33.

<sup>31</sup> Ibid., sid. 38-39.

<sup>32</sup> Ibid., sid. 56-57.

## 2.1.4 Intensiv samt kausal fallstudie

Den här undersökningen kommer att bygga på förståelsen av den kommunala verksamheten utifrån dess kommunikation och även hur den kommunala verksamhetens revision kan stärkas utifrån kontroll. En sådan undersökning kräver då en närmare definition av en undersökningseenhet där den speciella enheten, fenomenet i sig studeras på djupet. Den metod som karaktäriserar denna studie är små N-studier som går ut på att ett fåtal enheter väljs för att dessa ska kunna undersökas på djupet. Enheterna plockas ut från olika kontexter i detta fall från olika kommuner för att inriktas på fenomenet muntlig kommunikation som kan belysas från olika håll och utgångspunkter. På så sätt skapas ett bredare och rikare perspektiv för det givna fenomenet. Denna metods inriktning är alltså inte ämnad att beskriva en speciell plats eller speciell situation.<sup>33</sup> Det finns fyra grundläggande undersökningsuppläggningar nämligen studier som går på bredden, extensiv, studier som går på djupet, intensiv, studier som är beskrivande, deskriptiv, och studier som är förklarande, kausal.<sup>34</sup>

Med extensiva och intensiva inriktningar ligger skillnaden i hur bred och djup analysen kommer att vara. Den breda går ut på att med stort antal enheter undersöka få variabler, medan den djupa går närmare fenomenet där fokus ligger på större antal variabler och mindre antal enheter.<sup>35</sup>

Upplägget som har en deskriptiv karaktär ska fenomenet beskrivas under en viss tid eller vid given tidpunkt i en kontext. På detta sätt fås en beskrivning för hur fenomenet har sett ut och kommer att se ut.<sup>36</sup> Medan den kausala utformningen istället förklarar fenomen utifrån att det ska råda en samvariation mellan orsak och verkan. På så sätt fås en förståelse för hur fenomenet har uppstått.<sup>37</sup>

Den här studien kommer att baseras på en kausal N-studie med en intensiv inriktning. Ur ett få antal kommuner och respondenter nämligen kommunens förtroendevalda aktörer, sakkunniga revisorer samt experter inom området revision kommer fler antal undersökningsvariabler att studeras. Informationen från intervjuerna kommer att ligga till grund för besvarningen av studiens problematikfråga om hur den muntliga kommunikationen kan stärka samarbetet mellan de berörda samt den orsak och verkan som denna problematik medför.

## 2.2 Tillvägagångssätt

### 2.2.1 Urval av respondenter

Det finns två urvalsmetoder att utgå ifrån nämligen sannolikhetsurval och icke-sannolikhetsurval. Sannolikhetsurvalet garanterar att urvalet representerar populationen eftersom antalet enheter väljs slumpmässigt från en urvalslista. Medan icke-urvalsmetoden innebär att urvalen inte tas fram slumpmässigt. Detta leder till att vissa urval som kan vara relevanta inte kommer med. Urvalet av respondenter för denna analys sker genom ett icke-sannolikhetsurval efter-

---

<sup>33</sup> Jacobsen, D, I., 2002, sid. 98-99.

<sup>34</sup> Ibid., sid. 91.

<sup>35</sup> Ibid., sid. 92.

<sup>36</sup> Ibid., sid. 106.

<sup>37</sup> Ibid., sid. 117.

som de är valda på basis av den information de innehar och som behövs i undersökningen.<sup>38</sup> Det strategiska urvalet är en av de urvalsmetoder som ingår i ett icke-sannolikhetsurval och innebär att respondenterna och kommunerna väljs ut på grundval av analysens syfte. Det blir alltså möjligt att utifrån valbarheten kunna styra upp vilken typ av information som kommer att anpassas till analysen. Ett icke-sannolikhetsurval gör det inte möjligt att med säkerhet få en fullständig representativitet mellan urvalet och populationen vilket leder till att en del betydande svar kan vara annorlunda. Metoden ger inte heller en säker kontroll av eventuella bortfall.<sup>39</sup>

Icke-urvalsmetoden anser vi är nödvändig i vår studie eftersom de två kommuner vi har valt att studera finns belägna i Stockholm och motsvarar de kriterier som är betydelsefulla för vårt problemområde. Studien har inriktat sig mot de kommunala aktörerna som har en ordförande post inom respektive position som förtroendevald, eftersom dessa antas vara mest insatta samt aktiva i sin roll och har ordet när det gäller att kordinera arbetet. Dock finns en medveten risk för att respondenternas svar kan påverkas av den politiska majoriteten i kommunerna på grund av att dem är politiskt styrda.

## 2.2.2 Semistrukturerade intervjuer

De kvalitativa intervjuerna för denna analys kommer att utföras genom personliga möten som anses vara lämpliga för att få djupare information. Med tanke på att analysens problemområde och utformningen av intervjufrågorna uppfattas som känsliga så är de personliga intervjuerna enligt tre nedanstående kriterier mest lämpliga för att få kontroll över intervjusituationen;<sup>40</sup>

- Skapa en trygg intervjusituation som på så sätt gör respondenterna samarbetsvilliga.
- Försöka motivera och vägleda respondenterna.
- Ställa frågorna på ett klart och koncist sätt samt upprätthålla en god relation till respondenterna.

Frågeställningar kommer att ha en semistrukturerad karaktär. Med det menas att det inför intervjun redan har förberetts specificerade frågor men att det finns en frihet för att gå på djupet på svaren genom att ställa följdfrågor, bilagorna 4-6. På så sätt kan koppling mellan teorins undersökningsvariabler och empirin. Vidare kan svaren påverkas så att de blir av hög kvalitet då oklarheter kan redas ut direkt och respondenten kan uppmuntras att ge mer utförliga svar. På så sätt skapas dialog med respondenterna och ger möjlighet till diskussioner och respondenterna kan svara i egna termer.<sup>41</sup> För att undvika osäkerhet och oklarheter kring frågeställningar på plats så har intervjufrågorna skickats ut till respondenterna i god tid innan tiden för intervjuerna. Detta för att respondenterna ska kunna förbereda sig på eventuella fördomar hos forskaren. För att inte gå miste om viktig information och samtidigt få med intervjuobjektets ord ordagrant kommer bandspelare att användas. Samtidigt kommer det även att antecknas för att inte skapa osäkerhet bland respondenterna när deras svar spelas in samt undvika förlust av viktig information om eventuella tekniska problem skulle dyka upp med insp-

---

<sup>38</sup> Jacobsen, D, I., 2002, sid. 340 & 350.

<sup>39</sup> Jacobsen, D, I., 2002, sid. 352-353.

<sup>40</sup> May, T., 2001, sid. 127.

<sup>41</sup> Ibid., sid. 150-151.



elningen.<sup>42</sup> Ordningsföljden på frågorna under intervjuerna är avgörande beroende på känsligheten i ämnet. Därmed har frågorna lagts upp på så sätt att, inledningsvis ställs enkla frågor kring respondenternas profession, arbetsuppgifter och bakgrund. Sedan övergår mallen till allmänna frågor kring revisionsprocessen och den muntliga kommunikationen som följd, för att slutligen avsluta med de frågor som anses vara känsliga ur respondenternas synvinkel.<sup>43</sup>

### 2.2.3 Datainsamling av primärdata och sekundärdata

Den betydande informationen för studien har samlats in med hjälp av både primärdata och sekundärdata. Med primärdata menas de förhandsupplysningar som samlas in för en speciell frågeställning eller undersökning insamlat av forskaren själv. Metoden som används för insamlingen av primärdata är den kvalitativa metoden i form av intervjuer, observation eller frågeformulär. Medan sekundärdata istället innebär att informationsinsamlingen har samlats in för en annan frågeställning än den forskaren personligen har bevittnat. Det är redan existerande information av andra källor och kan hämtas ifrån bland annat internet, litteratur och vetenskapliga artiklar.<sup>44 45</sup>

I denna studie har primärdata samlats in genom kvalitativa intervjuer i form av personliga möten med respondenterna. Intervjuerna är totalt sexton stycken varav nio förtroende valda aktörer med förtroendeuppdrag inom verksamheten. Sedan fyra sakkunniga revisorer med profession godkända, certifierade eller auktoriserade samt tre experter forskande inom ekonomi och lagar för den kommunala verksamheten. Samtliga medverkande i studien kommer att benämnas som respondenter. Det eftersom med tanke på studiens känsliga problemområde så blir det bekvämare för respondenterna att våga uttrycka sig vid anonymitet.<sup>46</sup>

Sekundärdata har samlats in utifrån internetkällor, vetenskapliga artiklar och litteratur samt även vetenskapliga rapporter som berör problemområdet och har anknytning till studiens undersökningsvariabler för studie. Studien har också kvalitativ karaktär av sekundärdata som bygger på variabler ur kommunernas revisionsberättelser.

### 2.2.4 Reliabilitet och validitet

För att studiens resultats tillförlitlighet ska säkerställas krävs ett beaktande av kriterier för reliabilitet och validitet.

Med reliabilitet menas då forskningens resultat kan upprepas med samma typ av mätningar vid olika tillfällen. En sådan undersökning ger en hög tillförlitlighet och trovärdighet om den utförs på ett korrekt sätt.<sup>47 48</sup> Den kvantitativa metoden kopplas oftast bäst samman med reliabilitet. Den kvalitativa metoden vars slutsatser kan variera beroende på sociala aspekter

---

<sup>42</sup> Jacobsen, D, I., 2002, sid. 161.

<sup>43</sup> Jacobsen, D, I., 2002, sid. 169.

<sup>44</sup> Jacobsen, D, I., 2002, sid.152-153.

<sup>45</sup> May, T., 2001, sid. 217.

<sup>46</sup> Jacobsen, D, I., 2002, sid. 448.

<sup>47</sup> Jacobsen, D, I., 2002, sid. 22.

<sup>48</sup> May, T., 2001, sid. 117-118.

och miljöer menas kan vara svåra att mäta och samtidigt samt uppnå liknande analyser.<sup>49</sup> I denna analys vars kvalitativa uppbyggnad består av semistrukturerade intervjufrågor kommer reliabiliteten att vara låg men den kan dock stärkas i och med att samma typ av frågor och följdfrågor ställs till de olika respondenterna. En annan bidragande faktor för att kunna säkerställa reliabiliteten är att noggrant överväga metodvalen utifrån den vetenskapliga litteraturen.

En valid undersökning ger sanna resultat där den empiriska studien ska vara giltig och relevant. Med detta menas att det som faktiskt mäts i studien är det som avses mätas, vilket i sin tur ska vara relevant på så sätt att de få respondenter som mäts ska representera flera.<sup>50</sup> Validiteten kan säkerställas genom att tillräckligt många frågor ställs för att få tillräckligt med utfylliga svar vilket i sin tur också minimerar risken för feltolkning av svaren i efterhand. Med tanke på att studien enbart har utförts en gång och bygger på variabler som är specifika i dagsläget blir det därmed svårt att bedöma om resultatet för studien kan vara giltigt och relevant för senare studier. Hur de kommunala aktörerna och de sakkunniga revisorerna agerar i nuläget kan variera framöver om forskningen utförs igen i ett senare skede. För att validiteten ska öka används därmed teorier som varierar tidsmässigt från studiens empiriska information för att analyseras mot varandra och lokalisera eventuella samband och avvikelser.

## 2.3 Sammanfattning av de valda metoderna

Den positivistiska forskningsinriktningen kommer att ligga till grund för denna studie med en deduktiv karaktär. Den deduktiva ansatsen kommer att bidra med grundläggande teorier som redogörs i nästkommande kapitel och ligga till grund för den empiriska studien för att antingen verifieras eller förkastas. För att erhålla den empiriska informationen i form av kausala N-studier kommer den kvalitativa metoden att användas i form av personliga intervjuer. Utifrån intervjuerna kommer primärdata att inhämtas i form av semistrukturerade frågor med två icke-slumpmässigt valda kommuner. Studiens sekundärdata kommer att erhållas dels från kommunernas revisionsberättelser vars variabler kommer att ligga till grund för det kvalitativa upplägget, och dels inhämtas från internetkällor, litteratur, vetenskapliga artiklar samt vetenskapliga rapporter som berör problemområdet.

---

<sup>49</sup> Jacobsen, D, I., 2002, sid. 255.

<sup>50</sup> Jacobsen, D, I., 2002, sid. 21.

## 3 Teoretiska referensramen

---

*I detta avsnitt presenteras de teorier som ska ligga till grund för att undersöka hur den muntliga kommunikationen kan stärka samarbetet mellan de kommunala aktörerna samt mot den externa revisionen, de sakkunniga revisorerna. I avsnittet presenteras kort det som ligger till grund för vad en revisionsprocess är och hur den går till. Vidare beskrivs de teorier som beskriver delegationen av aktiviteter i organisationer utifrån de egna intressena hos ledning och anställda och bidrar till en minimering av de egna intressena. Och sedan även den form av kontroll för att få en förståelse för hur individers handlingar och attityder påverkar verksamhetens totala styrning och kontroll. Vidare presenteras även en definition på den muntliga kommunikationens betydelse i kommunal verksamhet samt vilken avgörande roll den har för en organisations överlevnad.*

---

### 3.1 Revision

#### 3.1.1 Revisionsprocessen

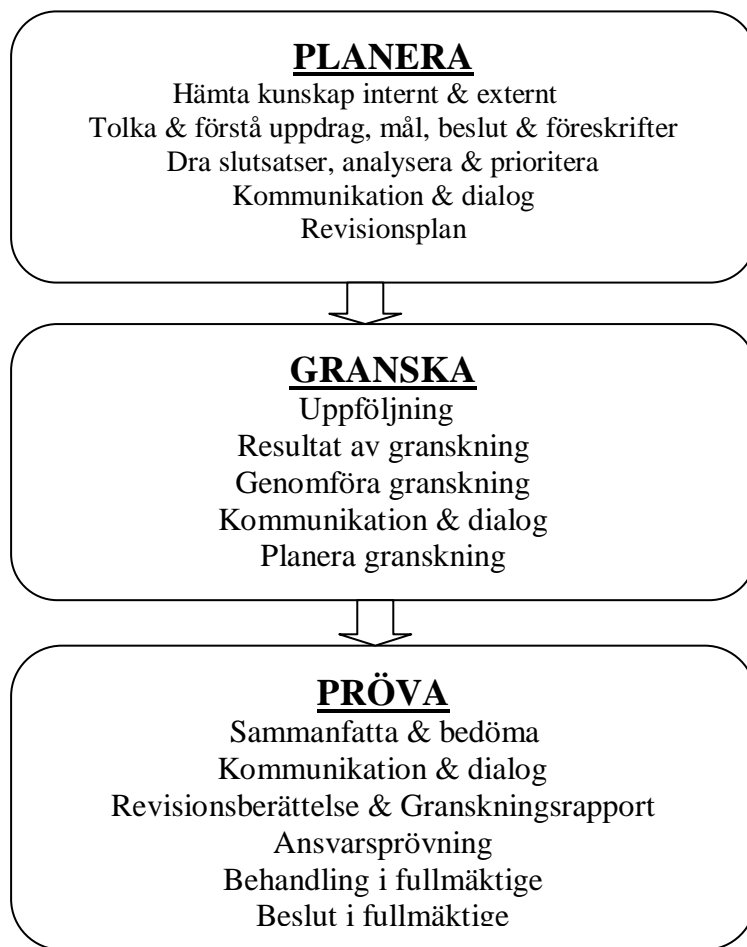
Revisionsprocessen omfattar allt som ska göras av revisorerna under hela verksamhetsåret, från att de analyserar vilka risker som kan uppkomma, planering och till bedömning och uttalande i revisionsberättelsen samt fullmäktiges beslut i ansvarsfrågan.<sup>51</sup> Revisionsprocessen är uppdelad i tre delar; planering, granskning och prövning.

Det ställs inga särskilda kompetenskrav på de förtroendevalda revisorerna. Men däremot är det viktigt att dem har politisk erfarenhet och kunskap om den kommunala verksamheten för att kunna utföra sitt uppdrag effektivt.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> SKL., 2006, sid. 34-35.

<sup>52</sup> Regeringens proposition, (1998/99:66), sid. 34.



*Figur 1: Revisionsprocessen och de etiska reglerna bearbetad. Källa: SKL, 2006, sid. 34 och SKYREV, 2004, sid. 3.*

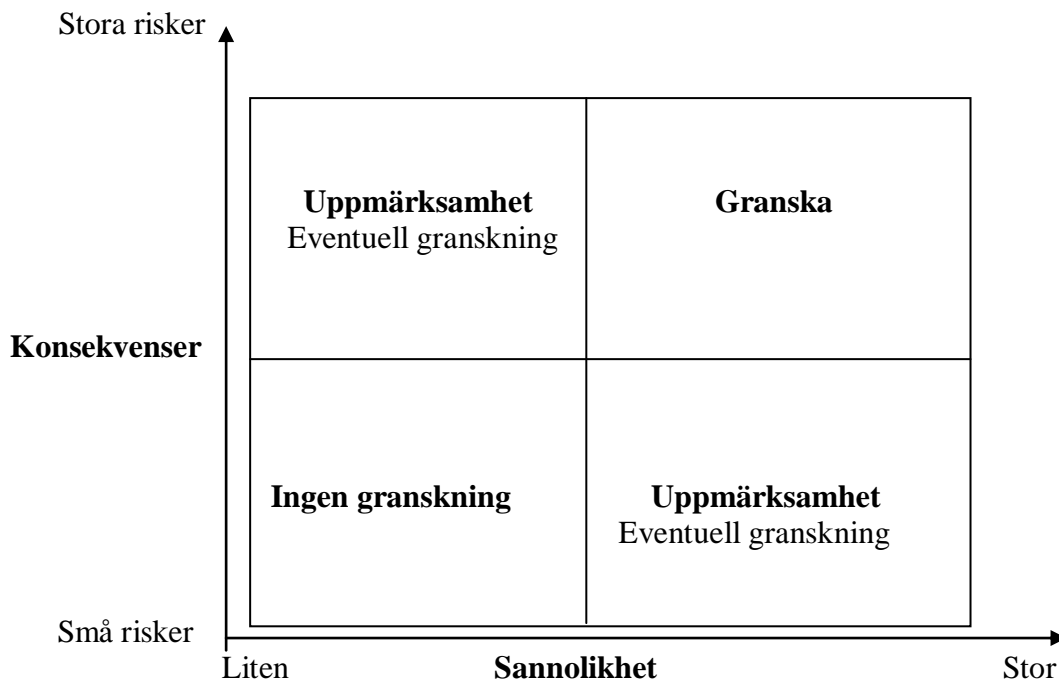
### 3.1.2 Risk och väsentlighet

Risk och väsentlighetsbedömning ligger till grund för den planering som görs i revisionsprocessen. Revisorerna gör urval och prioriteringar om vad som de anser ska granskas i nämnder och styrelsens verksamhetsområde. Revisorerna gör detta i uppdrag av fullmäktige för att kunna identifiera vilka risker, hot och hinder som uppstår eller kan uppstå i verksamheten. Genom detta så bedömer de om hur allvarliga dessa risker är för verksamheten för att sedan se hur stor sannolikheten är att de inträffar. Med hjälp av revisorernas kunskap om verksamheten och utifrån de granskningar som gjorts innan nuvarande verksamhetsår och genom att revisorerna har en aktiv omvärldsbevakning leder till att revisorerna får en bra information till deras riskbedömning. Även nämndernas egen analys, hantering och värdering av riskerna och genom en internkontroll av revisorerna leder till att de får en bra bild om vad som ska granskas.<sup>53</sup>

I figuren nedan visar hur konsekvenser och sannolikhet kan bedömas av en risk. Betydelsen med denna figur är att när en stor och allvarlig risk identifieras och när sannolikheten är stor

<sup>53</sup>SKL., 2010, sid. 38-41.

att det kommer att inträffa så ska de granska. När det är en stor risk men att sannolikheten är liten så ska revisorerna då anslå uppmärksamhet med en eventuell granskning under hela verksamhetsåret.<sup>54</sup>



*Figur 2: Modell för risk- och väsentlighetsbedömning bearbetad. Källa: SKL, 2006, sid. 38 och SKL, 2005, sid. 11.*

### 3.1.3 Ansvarsfrihet

Med ansvarsfrihet menas att fullmäktige godkänner förvaltningen och de ansvariga i övriga nämnder och därmed blir de förtroendevalda inte ansvariga och skadeståndsskyldiga för det som inträffat i verksamheten. Det som granskas i verksamheten är bl.a. hur fullmäktiges visioner, mål, beslut och riktlinjer uppnås och efterlevs, om verksamheten är ändamålsenlig och ekonomiskt tillfredsställd, om räkenskaperna är riktiga och den interna kontrollen tillräcklig. Granskningen som utförs av revisorerna redovisas i form av ett uttalande i revisionsberättelsen där de kan rikta en anmärkning eller ge en bedömning på hur de tycker att kommunfullmäktige ska besluta.<sup>55</sup> Men här gäller det även att den anmärkningen måste framställas från kommunfullmäktiges sida. I behandlingen av revisionsberättelsen tar kommunfullmäktige beslut om denne ska ställa sig bakom revisorernas anmärkning och oavsett vilket beslut som tas om anmärkning ska framställas eller inte måste skälen och omständigheterna för beslutet anges. Att fullmäktige alltid ska motivera sitt beslutstagande anses vara avgörande för att revisionen ska bevara sin mening som demokratiskt kontrollinstrument och legitimitet. Revisorns kritik ska behandlas på ett konstruktivt sätt för att skapa ett ansvarstagande bland fullmäktige och politiker.<sup>56</sup>

<sup>54</sup>SKL., 2005, sid.11.

<sup>55</sup> Lundin, O., 1999, sid. 334.

<sup>56</sup> SOU., (2004:107), sid.73-74.

### 3.1.4 Oberoende

Oberoendet är en förutsättning för en trovärdig revision som i sin tur är en förutsättning för en trovärdig verksamhet med andra ord en verksamhet som får förtroende från både inblandade parter och utomstående betraktare.<sup>57</sup>

Enligt Docent Olle Lundin anses oberoende vara ett idealtillstånd som är ouppnåeligt med tanke på att alla människor agerar inom ramen för vår sociala och samhälleliga kontext. Vidare menar han att med tanke på att det finns kopplingar och förbindelser till andra människor, saker, företeelser, grupperingar m.m. kan det vara svårt att finna en förtroendevald eller tjänsteman som är helt neutral till den enskildes ärenden i förvaltningen. En annan typ av kritik som riktas mot revisorer i överlag är att det finns ett psykologiskt perspektiv som gör det omöjligt för revisorer att agera oberoende samt självständigt. Detta även om det finns en hög grad av integritet så är det ofrånkomligt att agera oberoende även hos mest sanningsenliga revisorn pga. revisor klient relation som sätter den egna nyttan och intresset i förhand. Här är det uppdragsgivaren som har makten att välja revisorn och sätter därmed press på revisorn att vara oberoende gentemot denne. För att upprätthålla ett objektiva ställningstagande krävs en öppen och ärlig kommunikation, som skapar trygghet för revisorns ståndpunkt.<sup>58</sup>

## 3.2 Redovisningsteori

Det finns två centrala redovisningsteorier som försöker förklara vilka redovisningsregler som ska användas i den kommunala organisationen, nämligen positiv redovisningsteori och institutionell teori. De redovisningsregler som tillämpas har en påverkan på den finansiella informationen som beslutsfattarna ska tillhandahålla och för det redovisade resultatet i verksamheten. Den positiva redovisningsteorin anses därmed vara mest lämplig för att förklara valet av redovisningsregler och ledarskaps förmåga i den kommunala verksamheten.<sup>59</sup>

### 3.2.1 Positiv redovisningsteori

Den positiva redovisningsteorin utgår ifrån att individer agerar i egenintresse i sina respektive rationella handlingar. Egenintresset hos individerna antas i sin tur påverka valet av redovisningsregler och benämns som ett agentproblem.<sup>60</sup> Enligt Watts et al anses ledningens egenintresse ha en central roll på valet av redovisningsregler i verksamhetens finansiella rapporter. Ledningens nytta antas även ha ett samband med den framtida kompensationen.<sup>61</sup> Falkman håller med i detta resonemang och menar att politiker inom den kommunala verksamheten måste ta hänsyn till intressenter som medborgare för att bli omvalda eller kunna arbeta sig upp. I tillämpningen av redovisningsregler används de på så sätt för att gynna och hjälpa politikerna att uppnå de egna målen. Enligt agentproblemet är det inte bara ledningen som strävar efter att uppnå den egna nyttan, utan även övriga intressenter i organisationen som har en del-

---

<sup>57</sup> SKL., 2007, sid. 19-22.

<sup>58</sup> Bazerman, M. H., 1997, sid. 89-94.

<sup>59</sup> Collin, S.-O. Y., et.al., 2009, sid. 141-174.

<sup>60</sup> Falkman, P., et.al., 2008, sid. 271-283.

<sup>61</sup> Watts, R. L., 1978, sid. 112-134.

aktighet i besluttandet så kallade agenter. Därmed är dessa viktiga att identifiera.<sup>62 63</sup> Agentteorin omfattar organisationens styrnings – och kontrollproblem och grundar sig på agentförhållandet som råder mellan berörda aktörer.<sup>64</sup>

Principalen har rollen att delegera uppgifter till agenten för att agera utifrån principalens intressen när de fattar beslut för dennes räkning. Problemet som då uppstår är att agenten kommer att vilja tjäna sina egna intressen som kan komma att inte överensstämmer med principalens. Därmed är teorin inriktad på att genom olika sätt att kontrollera agenternas beteende och omfattningen av egennyttan för att skydda principalens intressen.<sup>65</sup> Teorin förutsätter att agenter har mer information än principalen vilket leder till en negativ inverkan på principalens förmåga att styra agenterna samt uppnå målen. Agenterna och principalen agerar därmed effektivt för att maximera sin vinst.<sup>66</sup>

Ett problem som kan förekomma är att det kan vara svårt för principalen att förlita sig på agenten.<sup>67</sup> Det innebär att agenten inte fullgör sitt arbete och tar sitt ansvar så som principalen önskar, att agenten smiter undan. Det kan leda till att principalen inte har någon tillgång för tillgänglig information. För att förhindra detta så ska principalen föra in ett övervakningssystem för att kunna övervaka samtliga agents handlingar. Att införa extern revisions granskning är ett sådant övervakningssystem.<sup>68</sup> Inom den kommunala verksamheten så används agentteorin för att beskriva politikernas roll i praktiken. Principalen, kommunfullmäktige, anlitar agenten, sakkunniga revisorn, för att granska hur den andra agenten, förtroendevald revisor, sköter verksamhetens revision som den är skyldig att revidera på ett informativt sätt.<sup>69</sup>

## 3.3 Kontrollteori

### 3.3.1 Cybernetisk kontroll

Den cybernetiska kontrollen utgår från antagandet att olika individers skilda intressen bidrar till olika skäl för att delta i en organisation. Organisationer måste därför säkerställa att divergerande intressen inte utgör ett hinder för organisationens syften och strategier.<sup>70</sup> En grund för att motverka detta blir att chefer måste utöva styrning och kontroll av beteende för att säkerställa en minimering av de egoistiska intressena som i sin tur ska gynna organisationens intressen. Modellens utgångspunkt är att ett system i sitt nuvarande tillstånd jämförs med ett önskat tillstånd där varje avvikelse mellan dessa två tillstånd framkallar en anpassningsreaktion.<sup>71</sup> Variationerna i de olika intressena gör det möjligt för en organisations existens då det ur ett verklighets perspektiv aldrig finns en perfekt matchning mellan faktiska och önskade till-

---

<sup>62</sup> Falkman, P., et.al., 2008, sid. 271- 283.

<sup>63</sup> Ness, K., E., et. Al., 1991, sid. 211-217.

<sup>64</sup> Adam, B., M., 1994, sid. 8.

<sup>65</sup> Hatch, J. M., 2002, sid.366-367.

<sup>66</sup> Adam, B. M., 1994, sid. 8.

<sup>67</sup> Hatch, J. M., 2002, sid.366-367.

<sup>68</sup> Adam, B. M., 1994, sid. 8.

<sup>69</sup> Hanberger, et. al., 2005, sid.23.

<sup>70</sup> Hofstede, G., 1981, sid. 193.

<sup>71</sup> Hatch, J. M., 2002, sid. 359.

stånd.<sup>72</sup> För en ekonomisk uppföljning krävs alltså en kontroll och ett signalsystem som belyser positiv utveckling och varnar i ett tidigt skede för kommande negativ utveckling. Kontrollsystemet har därmed som funktion att strategiska mål övervakas så att verkande anpassningar skapas och förverkligar målen. Hatch menar att det ska ligga en tyngdpunkt för bedömningen av prestationer och ett återkopplingssystem på arbetsuppgifterna för att säkerställa att arbetsinsatserna ska stämma överens med målen. På så sätt skapas förändringar i nya omgångar som ger upphov till fastställande av mål, budget samt rapportering. Dessa ligger i sin tur till grund för individnivåns aktiviteter som är ansvariga för verksamhetens resultatskapande.<sup>73</sup>

### 3.3.2 Schoderbek och Kefalas kontrollmodell

Kontroll av en verksamhet enligt Schoderbek och Kefalas sker i en process från att fel upptäcks till att de korrigeras. Kontrollteorin innebär att styrsystemets funktion och beteende mäts för att regleras.<sup>74</sup> Detta för att skapa dialog och incitament för att kunna vidta nödvändiga åtgärder.<sup>75</sup> Det finns fyra huvudpunkter för kontrollmodellen som används i form av mätningar:<sup>76</sup>

*Kontrollobjekt* – är en variabel som finns i systemets kontroll och avviker från systemets standard. Felet i kontrollobjektet vars stimuli sätter igång processen för att det ska kontrolleras är tillräckligt synligt för att upptäckas.

*Upptäckare* – är ett slags scannings system vars egenskap är att påvisa en avvikande utveckling hos kontrollobjektet. Då fel uppstår sker ett selektivt upptagande av den information som berör problemet, vidare sker en utvärdering och vidarebefordran av den viktiga informationen vidare i systemet. Strukturen och funktionen hos en upptäckare är väldigt viktig för en organisations strategi att effektivt kunna övervaka de objekt som är viktiga för organisationen.

*Jämförare* – tar emot information från upptäckaren och ser att jämföra felet hos kontrollobjektet mot förutbestämda standarden eller normer. På så sätt fås information om varför ett visst resultat inte kunde uppnås som sedan jämförs med varför felet i sig har uppstått.

*Verkställare* – tar emot information från jämföraren och ser att ett beslut tas, vilket är en viktig åtgärd i kontrollteorins slutfas. Verkställarens uppgift är att först avgöra om kontrollobjektet är inom kontroll eller utan kontroll. Är kontrollobjektet utan kontroll kommer verkställaren att komma med en lösning baserad på informationen från jämföraren för att åtgärda problemet. Därmed sker det en verkställning av lösningen.

När lösningen verkställs så kontrolleras den för att det ska säkerställas att resultatet utifrån lösningen är det som önskas i organisationen. På så sätt övervakas kontrollobjektet tills det får den önskade utvecklingen och det sker det en återkoppling för att säkerställa att målen för verksamheten uppfylls.<sup>77</sup>

---

<sup>72</sup> Schoderbek, P. P., et. al., 1990. sid. 111.

<sup>73</sup> Hatch, J. M., 2002, sid. 361.

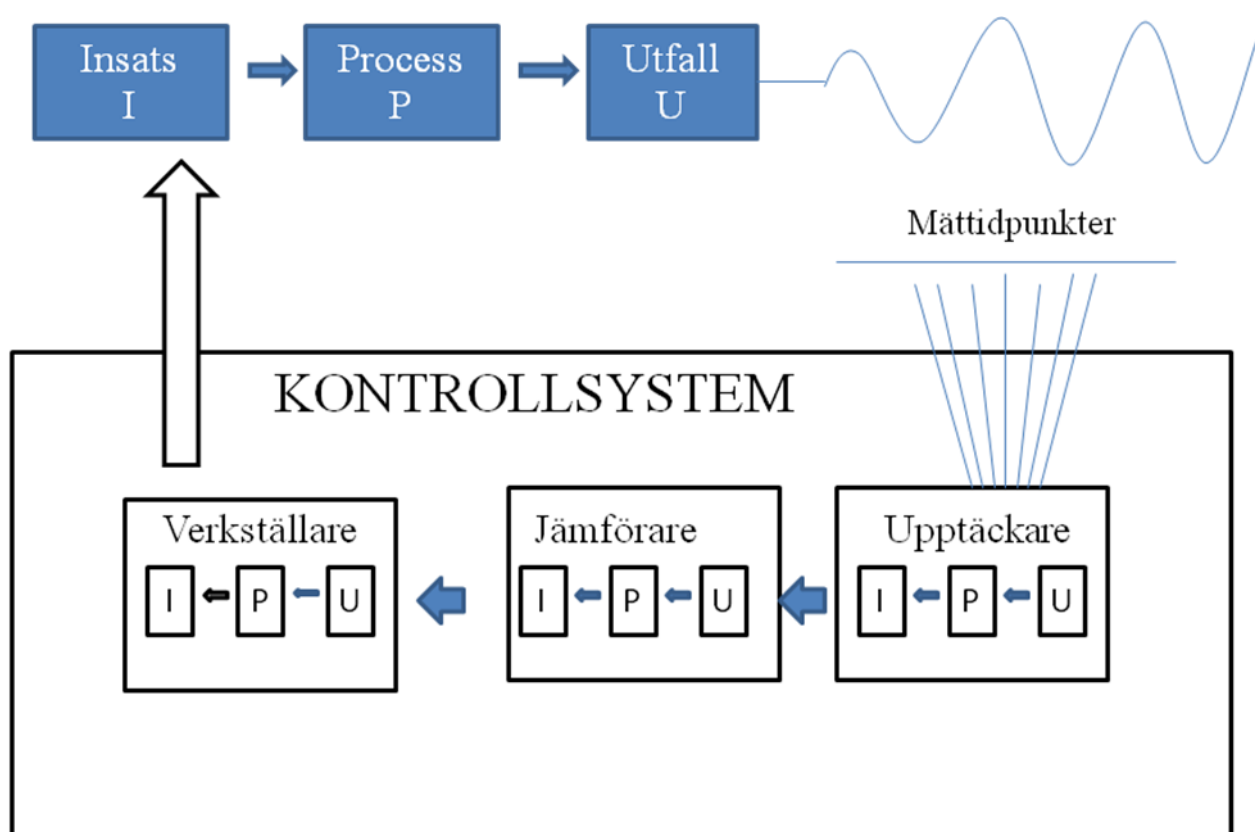
<sup>74</sup> Schoderbek et. al., sid. 103.

<sup>75</sup> Liukkonen, P., 2000, sid. 80.

<sup>76</sup> Schoderbek et. al., sid. 103-105.

<sup>77</sup> Schoderbek et. al., sid. 105.





**Figur 3: Kontrollmodellen av Schoderbek och Kefalas bearbetad.** Källa: Schoderbek, P. P., et. al., 1985, sid. 104.

### 3.3.3 Revisionen i samband med kontrollmodellen

Den kommunala revisionen ses som ett demokratiskt kontrollinstrument som granskar det som de anser är väsentligt att kontrollera. Det krävs att revisorerna ska kunna planera, granska och pröva det som anses vara väsentligt i verksamheten på ett effektivt sätt. För att revisorerna ska kunna tillämpa detta på ett effektivt sätt så krävs det att de har en gemensam och grundlig kontroll inom varje delområde i revisionsprocessen. Utifrån kontrollmodellen så krävs det att revisorerna ska kunna upptäcka de risker och hot som uppstår i verksamheten men även det som kan komma att uppstå i framtiden och med detta så krävs en noggrann kontroll. I kontrollteorins jämförare krävs en sammansättning av en grupp revisorer vars samarbete ska kunna upptäcka fel som uppstår i verksamheten. Dessa fel ska kunna jämföras med de standard och regler som finns för att förstå det avvikande resultatet som i sin tur skickas vidare till verkställaren. Verkställaren i sin tur säkerhetsställer de åtgärder som ska vara förenliga med regelverken för verksamheten. Är de dock inte förenliga med regler och standard så sker det en återkoppling av felen så att rätt lösning kan verkställas av verksamheten.

### 3.4 Legitimitetsteori

Legitimitet ses som en generell uppfattning om att verksamhetens handlingar är något önskvärt och korrekt. Organisationen skapar rationaliseringar eller anledningar för att förklara dess aktiviteter. Dessa förklaringar leder till beteenden som är konstruerade på så sätt att de legitimerar organisationen både internt och externt enligt normer, värderingar och övertygelser. Detta eftersom att legitimitet skapar aktiviteter som är tillämpliga med vissa sociala strukturerade system.<sup>78</sup> Vidare anser Suchman att legitimitet ses som ett villkor som skall finnas när ett företags värde stämmer överens med värdesystemet av det större sociala systemet.<sup>79</sup> Legitimitet uppstår när organisationens värde och dess omgivnings värderingar stämmer överens. Omgivningens värderingar och normer utgör då i sin tur ett resultat av den sociala strukturen. Dock kan organisation ibland avvika från individers värderingar och normer men ändå behålla sin legitimitet så länge den uppmärksammas.<sup>80</sup> Legitimering säkerställer även ett fortsatt deltagande och faktiskt samtycke, entusiasm och engagemang bland de anställda i organisationen. På så sätt blir det möjligt att genom kommunikation och informationsutbyte göra förändringar av normer, värderingar och förväntningar utan att förändra de anställdas prestationer.<sup>81</sup> Enligt Deegan finns det fyra riktningar för att erhålla respektive upprätthålla legitimitet om den ifrågasätts;<sup>82</sup>

- utbilda och informera det ”egna relevanta folket” i organisationen om de faktiska förändringarna i prestationer och aktiviteter;
- se till att förändra uppfattningarna hos det ”egna relevanta folket” utan att påverka det faktiska beteendet;
- hantera uppmärksamheten av uppfattningar på så sätt genom att avleda det oroväckande i fråga till relaterade typ av områden och appellera exempelvis känsloladdade symboler; eller

Det finns många anledningar till varför organisationer söker efter legitimitet. Ett kan vara att legitimitet förbättrar organisationens stabilitet och uppfattningen som dock förstärks av varandra.<sup>83</sup>

### 3.5 Kommunikationens innebörd

En specifik definition om vad kommunikation innebär kan vara svårt att förklara eftersom synen på kommunikation kan skiljas åt mellan olika organisationer och varje enskild individ. All kommunikation är nödvändig och för en organisation så har de kommunikativa förhållandena en stor betydelse, definierar Erikson och Larsson.<sup>84 85</sup>

---

<sup>78</sup> Milne, M. J., 2002, sid. 374.

<sup>79</sup> Suchman, M. C., 1995, sid. 496.

<sup>80</sup> Mobus, J. L., 2005, sid.496.

<sup>81</sup> Milne, M.J., 2002, sid. 374.

<sup>82</sup> Deegan, C., 2002, sid. 282-311.

<sup>83</sup> Suchman, M. C., 1995, sid. 574.

<sup>84</sup> Erikson, P., 1992, sid. 44.

<sup>85</sup> Larsson, L., 1997, sid. 22.

### 3.5.1 Intern kommunikation

Den interna kommunikationen kan uppfattas på olika sätt och det finns inga specifika definitioner om hur den interna kommunikationen skall vara i en organisation. Larsson definierar den interna kommunikationen som ett budskapsmönster och mänsklig interaktion som uppstår mellan individer i en organisation. I Larssons bok framhåller Harris att kommunikationen är ett slags beteende i en kultur inom organisationen.<sup>86</sup>

För att den interna kommunikationen ska fungera som framåtstående så är det viktigt att den är effektiv. Genom detta så lyfter kommunikationen fram organisationen som helhet. Dock kan motgångar uppstå om den inte är tillräcklig.<sup>87</sup> Genom att en organisation präglas av en effektiv intern kommunikation leder det till att varje aktör har tillgång till tillräcklig information, och med detta så uppstår en överföring av informationen mellan varje part i organisationen. Det medför en ökad kunskap, förståelse och kompetens för aktörerna om sitt arbete. Alla organisationer är beroende av sin omvärld och med en effektiv intern kommunikation gör det lättare att kunna agera på rätt sätt för att nå ut till sin omvärld. Det krävs att varje aktör är delaktig med att vara kommunikativ eftersom varje individ ses som en resurs i den interna kommunikationen, menar Erikson.<sup>88</sup>

### 3.5.2 Kommunikationsplanering

Den grundläggande bakgrunden för att kommunikationen ska kunna bli effektiv är att den är samordnad. Kommunikation ses som ett viktigt ledningsinstrument och fungerar som en ständig samordnad del i organisationens totala verksamhet, definierar Erikson.<sup>89</sup> Det krävs även en öppenhet mellan aktörerna så att nödvändig information löper effektiv mellan samtliga så att de inte går miste om viktig information. Det leder till att de får en slags feedback från varandra vilket underlättar deras förståelse för deras uppdrag och ansvar.<sup>90</sup> Med en fungerande intern kommunikation mellan samtliga innebär att de får en bra överblick om organisationens alla led samt uppstår en enighet mellan dem om beslut och mål. Dock så krävs tydliga planer för att nå målen.<sup>91</sup> <sup>92</sup>Att man är medveten om vilka motgångar som kan uppstå i organisationen är viktigt och då krävs det att aktörerna kommer överens och samtycker till att hantera de hinder och risker som uppkommer i organisationen. Individer måste kunna identifiera eventuella svagheter och förbättra dem till styrkor förklaras det i Smiths artikel. Då är det viktigt att alla lyssnar på varandra för att kunna ta del av den information som anses vara nödvändig.<sup>93</sup>

### 3.5.3 Kommunikationspolicyn

För att aktörerna inom en verksamhet ska ha kunskap om hur arbetet med kommunikation ska genomföras så krävs samlade riktlinjer, s.k. policyn, och principer för uppdelning av arbete o-

---

<sup>86</sup> Larsson, L., 1997, sid. 64.

<sup>87</sup> Ibid., sid. 64.

<sup>88</sup> Erikson, P., 1992, sid. 44-45.

<sup>89</sup> Ibid., sid. 115.

<sup>90</sup> Smith, G., 2005, sid. 514.

<sup>91</sup> Erikson, P., 1992, sid. 113.

<sup>92</sup> Larsson, L., 1997, sid. 64.

<sup>93</sup> Smith, G., 2005, sid. 514-515.

ch ansvar. Det underlättar för hur deras handlingar med varandra ska genomföras men även hur verksamheten skall agera i förhållande till sin omvärld. Med tydliga policyn blir det en mindre risk att aktörerna gör misstag eftersom de har en bra överblick om sitt ansvar. Erikson menar att om en verksamhet saknar kommunikationspolicyn så finns en risk att det tillämpas olika principer för dialog vilket leder till en osäkerhet mellan alla parter i organisationen.<sup>94</sup>

### 3.5.4 En effektiv intern kommunikation

För att en verksamhet ska kunna skapa en effektiv och framgångsrik kommunikation finns ett antal utgångspunkter för hur dialogen ska vara utformad.<sup>95</sup>

- *Konkret* – Dialogen ska vara begriplig mellan varje mottagare och sändare och även beakta till att medarbetarna har olika förkunskaper, erfarenhet och kultur eftersom de har olika bakgrunder i organisationer.
- *Koncentrerad* – Man ska fokusera på det som är mest väsentligt och lyfta fram fakta.
- *Koordinerad* – För att få en effektiv kommunikation så ska man ha en bra koordinering så att olika avsändare säger samma sak för att ge en tolkning.
- *Kontinuerlig* – För att skapa trovärdighet så är kontinuitet viktigt. För att få det så gäller det att dialogen ska planeras i förväg samt ske löpande.
- *Konsekvent* – Informationen som lämnas ska vara konsekvent över tiden. Man bör i förväg ta hänsyn till vilka följder informationen kan ge så att den inte förmedlar en osäkerhet om oklarheten är stor.
- *Korrekt* – Det är viktigt att man undviker att undanhålla information och fakta samt försöka att inte missleda genom otydlighet.
- *Kontaktskapande* – Informationen ska skapa kontakter så att en verklig dialog uppstår. Här gäller att kommunikationen mellan mottagare och avsändare ständigt växlar. Målet är att avsändaren ska inbjuda till fortsatta idé byten. Om detta inte då sker har processen endast bara inletts.

## 3.6 Sammanfattning av valda teorier

Analysen baseras på om den muntliga kommunikationen kan stärka samarbetet mellan samtliga aktörerna. De utvalda teoriernas variabler ligger till grund för empirin som ska behandla undersökningsfrågan. Den muntliga kommunikationens funktion hos respektive individ är intressant att undersöka för att kunna lyfta fram om det finns en effektiv samverkan mellan samtliga aktörer. Det skulle vara intressant och få fram information kring hur samverkan stärks av muntlig kommunikation som i sin tur styr verksamhetens strategier och kontroll. Det huvudsakliga målet blir att undersöka varje enskild aktörs förmåga att förhålla sig till

---

<sup>94</sup> Erikson, P., 1992, sid. 113-114.

<sup>95</sup> Ibid., sid. 131-133.

verksamhetens aktiviteter i förhållande till styrningen utifrån den positiva redovisningsteorin. Även verksamhetens kontroll som helhet av strategier och aktiviteter för att uppfylla målen enligt kontrollmodellen. Denna omfattas av den interna verksamheten och den externa revisionen. Vidare finns en definition på hur en utvecklad muntlig kommunikation kan stärka den kommunala verksamhetens struktur.

# 4 Hur stärker den muntliga kommunikationen samverkan i den kommunala verksamheten?

---

*Detta avsnitt kommer att presentera det empiriska resultatet från de personliga intervjuerna med de förtroendevalda aktörerna och sakkunniga revisorer samt valda experter inom området. Därmed kommer den empiriska studien bestå av resultat från de valda undersökningsvariablerna från respektive. För att senare analyseras med avseende på om den muntliga kommunikationen har en påverkan på det kommunala samarbetet.*

---

## 4.1 De valda respondenterna

Studien har utgått utifrån kvalitativa personliga intervjuer av två valda kommuner och deras respektive aktörer. Samtliga intervjuer är anonyma och kommer därför benämnas som respondenter eller efter respektive profession. Dessa som är bestående av interna aktörer fullmäktige, styrelse, nämnder och förtroendevalda revisorer inom ordförande poster. Samt även de externa aktörerna som utgörs av sakkunniga revisorer. Informationen från de interna och externa aktörerna kommer antingen att säkerställas eller kritiseras av experter som är fördelaktiga eftersom de har en bättre insyn om den kommunala revisionen. Kommunerna är icke – slumpmässigt valda för att generera den typ av information som är relevant för den valda problematiken kring styrning och kontroll i den kommunala revisionen enligt kommunernas revisionsberättelser. Studien är inte avsett till att jämföra kommunerna utan de interna och externa aktörerna för den kommunala verksamheten. Utifrån revisionsberättelserna för respektive kommun har denna studie riktats mot följande undersökningsvariabler; kompetenskravet, intern utbildning, kommunallagens funktion, planeringsprocessen, riskbedömningen, ansvarsutkrävandet och oberoendets påverkan.

## 4.2 De förtroendevaldas syn på verksamheten

### 4.2.1 Muntlig kommunikation med hänsyn till kompetenskravet

Den gemensamma synen på att det inte finns ett kompetenskrav för samtliga kommunala aktörer beskrivs som att det ligger i det kommunala självstyret som är ett fundament enligt svensk demokratisk tradition. Man menar att expertis kunskaper inte ska behöva ligga till grund för det kommunala självstyret och för de förtroendeuppdrag som ska representera det vanliga folket. Ju mer man professionaliserar sig desto mer främjar man ofta ifrån medborgarna, det skulle alltså inte finnas utrymme för alla medborgare att få vara med och besluta om sina egna benägenheter, anser fullmäktigerespondenterna och styrelserespondenterna.

Man ska se politiker som att det är bra att de är amatörer och sen så får de anlita proffsen sköta granskningen, menar nämnden. Fullmäktige resonerar däremot att man kan hamna i händerna på tjänstemän respektive de som sköter granskningen så att de får ett övertag. Det är viktigt med en balansgång där man ständigt ska fundera på vilken roll man har eftersom det lätt kan hända att man blir mer en administratör än politiker. Därmed finns ett allmänt perspektiv där man kan hamna i jävsituation, menar fullmäktige om man är expert inom respektive uppdrag och uppfattas som lojal för respektive arbetsplats. ”I en jävsituation så sitter man lite grann på två stolar” menar fullmäktige. Dels så ska man ha sin professions roll och dels vara anställd för kommunen, på så sätt så förs en talan mot den egna arbetsgivaren vilket inte är bra, menar fullmäktige. ”Det finns ett önskemål bland dem som utser oss att vi ska vara kompetenta och lojala mot de uppdrag som vi blir tillsatta som förtroendevalda”. Dessa är viktiga egenskaper som de politiska partierna utgår ifrån eftersom varje förtroendevald revisor ses som en egen myndighet. ”Dem bakgrunder och professioner som vi har i form av jurister, domare, mäklare gör att vi speglar nästa hela befolkningen”. Varje enskilds kompetens för olika typ av frågor hjälper organisationen att uppnå en optimal granskning. ”Det behövs bra frågor för att granska nämnderna och därför är det viktigt med varandras kompetenser. Är det så att vi ska granska låt säga juridiska frågor så vänder vi oss till den som har den kompetensen för den typ av frågor och utgår från dennes värderingar och uppfattningar om läget, den personen tar på sig den uppgiften”, förklarar en förtroendevald revisor. Detta uppfattas även positivt av nämnderna som tycker att det skapar bättre samarbeten och diskussioner över partiernas gr-änsor. ”Det är bra eftersom de förtroendevalda revisorerna ser på situationer med lekmannas ögon och förstånd i och med att de bor i kommunen. På så sätt får de en förståelse för vårt arbete när det uppstår samhällsdebatter och eventuella problematik som kommunen har”. Informationen nås och förstås mycket bättre när alla är på samma nivå menar respondenterna.

#### 4.2.2 Den interna utbildningens betydelse

De interna utbildningarna för de förtroendevalda ordnas främst av de egna partierna och görs i regel i början vid varje mandatperiod eller när det tillkommer nya under mandatperiodens gång. Utbildningarna varierar mycket beroende vilket parti som utbildar samt även inom vilket förtroendes uppdrag som man tillhör. Tiden som läggs ner på utbildningarna mellan de olika respondenterna varierar även väldigt mycket allt ifrån ett antal timmar under en dag till två heldagar. Utbildningarna är dock inte obligatoriska och det finns inga tydliga uppsatta regler för vilken typ av information som ska läras ut. Det ligger även på de politiska partiernas ansvar att nominera de förtroendevalda som ska hålla i utbildningarna. Nämndernas syn på det hela är att verksamhetscheferna får berätta hur organisationen ser ut och om budget samt vilka som sköter vad dvs. controllers och ekonomer, det är alltså inte professionella aktörer som utbildar. ”Jag kan uppleva att många i vår nämnd inte vet vad som är politik eller diskussion”. Många partier är ju så små och vissa andra har inte ens de rätta kompetenserna eller någon som helst studietradition för att utbilda, menar nämnden. ”Kommunerna har vaknat alldeles försent, det är även dilemma då det är politiker som styr och så ska deras anställda tjänstemän komma och säga, ni hajar inte det här, ni måste utbildas”. Generellt för alla respondenter trycker följande på önskemål om grundläggande kompetenskrav kring ekonomiska rapporter och inte enbart om beslutsfattande och lagar. Fullmäktige utbildas inte internt inom den kommunala verksamheten utan får en utbildning om de samtidigt har uppdrag i styrelse eller i en nämnd.

Styrelsen - och nämnderespondenterna menar att den som sitter i fullmäktige som inte har något uppdrag i någon nämnd hamnar lätt utanför. "Man får förlita sig på tjänstemännen". Detta känner även revisorerna av då de menar att fullmäktige har en tendens att missuppfatta revisorernas huvudsakliga syfte om att enbart granska och ge råd om måluppfyllelse. "Vid internkontroll och styrning så tror fullmäktige att det är vi som står för hela ansvarsdelen", menar revisorerna. De förtroendevalda revisorerna utbildas främst hos de sakkunniga revisorerna under två heldagar men trots det så blir det inte mycket ekonomiutbildning. På fullmäktiges sammanträden berättas det hur allting sker och kommer att göras samt vilka krav som ställs på de nyvalda. De nya får gå med de gamla, alla ska känna sig involverade och använda varandras kunskap och för detta krävs en dialog och samarbeten i möten, menar revisorerna. "Det ligger på fullmäktiges sida att utbilda oss om vad revision är eftersom vi jobbar på fullmäktiges uppdrag".

Det finns ingen typ av inskolning för de förtroendevalda när de kommer in som nya till verksamheten utan det handlar mycket om att vara alert och ställa egna frågor. "Det gäller att diskutera mycket på mötena", menar revisorerna. Med detta resonemang håller nämnden och styrelsen med men menar också att man träffar revisorerna bara en gång per år vilket inte är tillräckligt. För nämnderna ligger problemet i att de beslut som fattas i nämnden och inte verkställs så finns en risk för att viktiga förslag och åtgärder som måste tas tag i förbises. "Vi säger att så här ska det vara och det blir inte så, sen så ställs vi till svars och anses inte kunna ta ansvar". Detta blir inte ett lätt jobb för revisorerna att granska. Så när det har gått ett år så fattar alla däruppe inte ett dugg om vad som har hänt, resonerar revisorerna.

### 4.2.3 Kommunikationens struktur och kommunallagens funktion

Allt fler kommuner fattar felaktiga beslut som strider mot kommunallagen. "Detta har blivit allt mer vanligt och är alldeles galet", berättar en styrelseledamot. Trots att kommuner bryter mot kommunallagen så går avtalen ändå igenom. "Någon måste överklaga ett beslut och grundprincipen är den kommunala självstyrelsen". En förklaring från styrelseledamot om orsaken till att detta blivit allt mer vanligt är att kommuner nu har en större frihet att själva bestämma över sin verksamhet samt blivit större med fler medborgare. "Det står skrivet i kommunallagen att om beslutet strider mot gällande rätt så skall det upphävas och för att denna process ska komma igång så måste någon överklaga beslutet". Den konsekvens som uppkommer om en kommun bryter mot lagen är att man i praktiken tvingas avgå om man inte beviljar ansvarsfrihet.

Det har blivit allt mer vanligt att man fattar beslut, som strider mot lagen, som aldrig uppmärksammas, förklarar en fullmäktigeledamot. Anledningen till detta kan dels bero på att kommuner inte bryr sig om att tillämpa lagen menar respondenten. En annan fullmäktigerespondent berättar om att de tillämpat ett beslut som bröt mot kommunallagen. "Vad säger kommunallagen om vi gör en investering i en annan kommun, vi visste att vi hade brutit mot lagen men det blev ingen hett fråga", menar fullmäktige. Motiveringen för detta beslut var att de ansåg att de var tvungna att ta beslutet pga. situationen för en viss befolkning i samhället och det fallet användes synnerliga skäl. "Det var en vinn, vinn situation för alla".

När jobbiga beslut skall fattas så vänder fullmäktige sig till kommunstyrelsen och om de formellt är emot besluten så kan fullmäktige skylla på att de får kritik för ett felaktigt be-



slut. ”Det är skönt att överlåta de jobbiga besluten till någon annan”. Dock är detta inte bra, det ligger i sakens natur att man skall kunna ta jobbiga beslut, dock så uppstår risker, definierar fullmäktigerespondenten.

Nämndresponenten förklarar om en situation där även de var medvetna om att de bröt mot lagen. ”Majoriteten valde synnerliga skäl och vi valde att reservera oss emot detta eftersom vi redan visste om det innan början av året, och då kan det inte vara synnerliga skäl”, menar responenten. Vidare så funderade de om de skulle sitta kvar i nämnden och ta konsekvenserna av anmärkningen av revisorerna. Men de resterande ställde inte sina platser till förfogande utan valde att ta kritiken från revisorerna, förklarar responenten. Motiveringen till detta var att de inte hade tillräckligt med pengar vilket ledde till att samhällsutvecklingen inte kunde styras. ”Nämnden kunde inte lastas för den ekonomiska krisen”. Responenten förklarar vidare att revisorerna inte utförde sitt uppdrag tillräckligt vid denna situation. ”Revisionens uppdrag är att i förväg tala om för nämnden att budgeten måste hållas. ”Nämndens uppdrag är inte att bara hålla budgeten utan även se till att ge kommunens medborgare det de har rätt till enligt lagen”. Man blir kluven vid en sådan situation, menar responenten. När en sådan situation uppkommer så kan revisorn inte stoppa en process men kan i efterhand påtala och framföra en skarp varning och föreslå att fullmäktige inte beviljar ansvarsfrihet, förklarar en styrelseledamot. Om detta då sker så kan revisorerna fullgöra en rättslig talan om man då orsakat kommunen skada som ekonomisk skada. Det finns ett botemedel men det är ytterst sällan, oftast beviljar man ansvarsfrihet, menar styrelseresponenten. Samtliga styrelseledamöter anser att ansvarsfriheten skall vara en seriös och allvarlig prövning. En av responenterna förklarar om en liknande händelse som ovan att de har haft ett yrkande i fullmäktige om man skulle vägra ansvarsfrihet när dem drabbades av en sådan situation. Samtliga styrelseledamöterna är eniga om revisorns roll vid liknande händelser. Revisionens självständighet och integritet är viktig när de granskar. De ska vara orädda, kunna kritisera och det de ser måste de lyfta fram, definierar dem. ”De ska inte smussa bort det och blunda. Annars har de inte fullgjort sitt uppdrag och sin skyldighet. Det krävs att revisorn är kunnig och väl påläst och meningen med dialogen är att man ska försöka beskriva sanningen, den objektiva sanningen. Man skall vara medveten om sin rollfördelning”. Om revisorerna kommer på att man fattat ett beslut som går emot kommunallagen så hade vi pekat på det som en grov försägelse, menar revisorerna. Dock så kan de inte påpeka något vid politiska beslut utan de avfärdar det som dumt beslut bara, förklarar responenterna. Det är sällan revisorerna upptäcker att kommuner tar ett beslut som strider mot lagen utan det får de reda på när partikamrater pratar eller så hör man det i media vilket då är för sent. Eftersom revisorerna får den ekonomiska rapporten en gång i månaden så gäller det att vara så pass kritisk med att kontrollera och samtidigt ta reda på att de gjort det som ska göras.

#### 4.2.4 Planeringsprocessens genomförande

Fullmäktige har en del förberedelsemöten där de går igenom handlingar för att se hur de ska ställa sig i vissa frågor och komma överens i dem egna partierna. Dessa möten är till största dels muntliga och är förberedelsearbeten inför kommunstyrelsens möten, detta görs även likadant i andra partier. I dessa möten delas handlingarna ut där dem har en muntlig förberedelse med kommunstyrelsen. Det är dessa förberedelsemöten med kommunstyrelsen som sedan ska lägga till grund för fullmäktiges beslut. Det framgår oftast redan i mötena om vilka beslut som kommer att tas och då kan dem som är emot beslutet komma med ett särskilt yttrande som läggs till i handlingarna och skickas till fullmäktige. Fullmäktige sitter slutligen i presidiet och leder mötet utan att komma med några helst förslag då det sker en muntlig

debatt som sedan avslutas med en elektronisk röstning. Fullmäktige träffar revisorerna enbart en gång per år under detta möte och detta eftersom man ser fullmäktige som en sista anhalt. ”Man kan säga att fullmäktige är den sista anhalten, där allting är ganska förberett och man vet ungefär vad alla ska tycka. Det är där själva kommunala stjärnan finns, där debatten förs och där allmänheten ska kunna komma och lyssna”. Den muntliga förberedelsen är det viktigaste steget för att komma överens över partigränserna.

I den muntliga kommunikationen sker en styrning i form av informella styrningsprocesser menar fullmäktige. ”Som fullmäktige är den muntliga dialogen väldigt viktigt samt att man lyssnar till alla politiker och anpassar sig till dem. Man ska vara en någorlunda lojal chef”. Här trycker fullmäktige på att genom en bra dialog i ett tidigt skede kan övertyga resterande aktörer att skriva det man tycker istället för att tvinga. Detta är ett styrningssystem som inte syns. Däremot är formella besluten synliga och står i förhållande till de verksamhetsplaner som fullmäktige gör efter varje budget och sätter därmed de ekonomiska ramarna. Dessa blir i sin tur styrdokument som revisorerna brukar lyfta fram och påpeka det som de förtroendevalda aktörerna inte har uppnått. Dessa styrdokument är viktiga då de utgör grunden för revisionens arbete. Ett vanligt problem som vi har som politiker är att vi lägger ribban för högt. Revisorerna är också eniga kring den muntliga kommunikationens stora betydelse kring revisionsprocessen samt även i hela verksamheten och menar att; det måste ske diskussioner för att arbetet ska kunna gå framåt.

#### 4.2.5 Kommunikationens behov i planeringsprocessen

Revisorerna anser även att det krävs mer dialog med både nämnd och fullmäktige som de enbart träffar minst en gång per år men att det behövs fler muntliga möten. ”Inför mötena med nämnder och fullmäktige så har vi redan skickat våra rapporter till de berörda aktörerna. Vi vill då att de ska bjuda in oss främst för en muntlig dialog och sen att vi även får det skriftligen, detta är en säkerställning på att vi får respons och gehör till våra rapporter. Det är meningen att vi ska skapa bra vägledning vid eventuella fel och inte endast granska och piska på fingrarna”. Revisorerna har en planeringskonferens där dem tittar på det som har gjorts tidigare inom berörda områden och tar hänsyn till risk och väsentlighet. Med risk- och väsentlighetsanalysen görs bedömningar och utformningen av eventuella frågor som sammanställs i en rapport och skickas till fullmäktige innan mötet i presidiet. På mötet diskuteras det sammanställda dokumentet och eventuella frågor från fullmäktiges håll läggs till. Detta diskuteras grundligt och antecknas ner för att sedan återigen i revisionsgruppen diskuteras för utformandet av revisionsplanen. ”Diskussionerna är väldigt viktiga i vår gemensamma bedömning för vilka ärenden som är akuta och värderas med hög risk och väsentlighet. Genom den muntliga dialogen får vi en oerhörd viktig feedback då vi är öppna för förslag till granskningen”, menar revisorrespondenterna.

Styrelsen tycker kommunaktionen med de förtroendevalda revisorerna har blivit mycket bättre på senare år men dock så träffas de enbart en gång per år, vilket inte är tillräckligt. Det är styrelsen tillsammans som med nämnderna arbetar fram budget för respektive verksamhet. Här diskuteras det i partierna vilka satsningar och neddragningar som ska göras.

Även nämnderna menar att den muntliga kommunikationen med revisorerna borde stärkas och skulle vilja vara mer insatta i revisionens arbete. ”För att underlätta vårt arbete och få förståelse för vad revisionen går ut på när vi blir granskade så skulle det vara bra och ha en dialog med revisorerna där allt sådant framkommer. På så sätt blir det lättare för oss att

hantera eventuella frågeställningar och sägelse i revisionens arbete kring det huvudsakliga ansvaret för efterarbetet och uppföljningen”. Nämndens bild av fullmäktige är att det nästan inte är någon muntlig information utan det mesta är formellt med formella handlingar och möten samt protokoll. Nämnden fattar sina beslut innan de går vidare till fullmäktiges presidium. Det är här som debatterna sker tillsammans med nämndens egen fullmäktige i form av informella möten där de egentliga besluten tas muntligen och nästan aldrig dokumenteras. Nämnden uttrycker besluten som att det är partiernas åsikter som räknas och det är ”partiet som grupp” som går till möten och inte som enskilda individer. Nämndresponenten menar att denne personligen skulle vilja se personinslag där man vågar stå upp för sina åsikter och bli mer ansvarig gentemot medborgarna. ”I Sverige är det inte fint att framhäva sig”. Även styrelsen håller med i detta resonemang och menar att ”informationen kommer fram mycket snabbare när alla är på lika nivå och kan förstå varandra mycket bättre”.

#### 4.2.6 Riskbedömningens funktion

När det föreligger en risk för oväntade händelser är alla respondenter medvetna om sina respektive ansvarstaganden som ingår för respektive poster. Fullmäktige anser att ansvaret ligger på tjänstemännen och nämnderna att själva anmäla eller upplysa vid eventuella händelser. Nämnderna i sin tur menar att i sådana situationer är det främst de övriga partikamraterna som ska meddelas om det inträffade och sedan även tillskriva styrelse och fullmäktige om hur det ser, vad som kommer att hända längre fram. ”Så att man inte står där på domedagen när bokslutet är klart och så kommer det fram någonting som ingen har känt till tidigare”, menar respondenterna.

Styrelseledamöter trycker på att vid oväntade händelser så ska risken förutses och värderas. Huvudansvaret är därmed, ”att man har ett ansvar att varna om det föreligger en misstanke om att något börjar gå snett, man är skyldig att väcka frågor och undersöka situationen”. Detta resonemang håller revisorerna också med om och menar att det är bäst om nämndens egen controller upptäcker sådana händelser först pga. den känsliga information lätt kan läcka ut i verksamheten och media. Revisorerna tittar på nämndernas bedömning kring risk och väsentlighet. Ligger det en stor sannolikhet och det finns identifierade risker för händelsen då den inträffar så är deras ansvarsuppgift att granska arbetet kring agerandet. Syftet med granskningen är att få en förståelse för de bakomliggande faktorerna för händelsen och även informera fullmäktige om att de beslut som har sats upp inte har följts utifrån den rapport som görs i samband med uppdraget. Med en bra planeringsprocess med förarbeten kring riskerna är ett sätt för att förebygga och minska riskfyllda handlingar. Som tidigare nämnts är det dock nämnden som kan se till att detta kan ske.

#### 4.2.7 Muntlig kommunikation och samarbetet vid bedömning av risker

Utifrån den granskningsrapport som lämnas till fullmäktige tillkallas de berörda i styrelsen och nämnden för internt möte där de får redogöra för det hela i form av diskussioner och ta fram ett åtgärdsprogram. De som tar besluten sitter i högre insatser än nämnderna och därför föredras en dialog i ett möte där alla får komma till tals, fullmäktige menar att ”det är olämpligt då alla får höra lösryckta ord och sätter det i fel sammanhang, då blir det mer ”bad will” än ”good will” utav det hela”.

Enligt nämndens mening sker det en ”miss” i informationsdelen, som förtroendevald innebär yrket i sig en hel del kommunikation. Nämndresponenterna menar att, det är lätt att ett flertal aktörer blir upprörda på saker på felaktiga grunder eftersom de högre insatserna ”hellre är arga på oss för att de inte förstår vilka beslut vi har fattat och tycker att besluten är dåliga än att dem inte förstår vad vi har gjort”. Styrelsen delar nämndernas åsikt och menar att yrkesrevisorernas granskning ger en tydlig bild av den verkliga situationen. ”I de muntliga dialogerna med yrkesrevisorerna fick vi en förståelse för hur de tänkte och resonerade kring vår situation, men de högre insatserna tar tyvärr inte deras ord på allvar och tror att de tänker fel. På så sätt påverkas även vårt arbete i verkställandet och måluppfyllandet på bekostnad av deras felaktiga grund”. Revisorerna resonerar att man måste våga se felen och prata. ”Eftersom förändringsprocesser tar flera år så är det viktigt att man har klart för sig om vad som gäller och samtidigt kunna titta på tidigare granskningar. Det gäller även för kommunen att ha en bra policy kontroll av det interna systemet för att underlätta och möjliggöra vårt arbete”. Enligt revisorerna är det lätt för dem att se om resterande förtroendevalda aktörer förstår deras rapporter eftersom de ska få ett skriftligt svar med synpunkter och motargument mot det som har framförts. Det här framgår även på muntliga mötena då nämnderna ska redogöra för sina bedömningar för eventuella risker i processerna.

#### 4.2.8 En oberoende revision

Den oberoende revisionen är viktig att uppnå eftersom den leder till en lyckad granskning. Tjänsterna som kommunen utför är sådana tjänster som privatsätt är bra, och därmed finns en risk att det blundas för det som händer och är tyst. Revisorerna trycker på att partipolitiken måste lämnas utanför men menar även att det inte alltid är möjligt. En revisor menar att, man kan inte vara oberoende helt fullt ut, men menar att de har en hög integritet när de träffas och diskuterar. Det är viktigt med trovärdighet och är vi inte oense med fullmäktige så riktar vi vår anmärkning och lämnar granskning för muntlig diskussion till presidiet. Är vi fortfarande inte överens så får fullmäktige befria oss från vidare beslut, jag avgår inte pga. detta är ett förtroendeuppdrag”. Det sistnämnda hålls dock inte med av de två resterande revisorer som menar att fullmäktige inte har rätten att styra upp arbetet i revisionen. ”Vi kan inte kortsluta fullmäktige då vi är i händerna på dem, vi är deras stödorgan, men är vi oense och inte kommer överens så kommer jag personligen att avgå. Då finns inget förtroende från fullmäktiges sida. Har man svårt att avgå så har man inte tagit den politiska rollen på allvar”.

Arbetet i revisionen anses vara att företräda den oberoende partipolitiska rollen gentemot de politiska partierna. Detta kan leda till att revisorerna och politikerna har olika synsätt. ”Det har skett att vi inte har kommit överens om olika åsikter och beslut och då måste vi på så sätt kunna komma överens, vilket sker bäst muntligen”. Eftersom det förekommer bisysslor med kommunens tjänster och pengar så är det viktigt med en samordnad revision som måste vara oberoende för att kunna upptäcka dessa fel. ”Man ska våga prata och agera. Vi kan bli ifrågasatta av våra partier om att vi inte är tillräckligt lojala, detta främst av fullmäktige”, menar revisorerna.

Revisorerna menar att det finns en stor okunnighet bland fullmäktige om vad revisionen verkligen är, vilka uppdrag som revisionen har åtagits samt att de arbetar som enskilda revisorer. Fullmäktige menar att det är dem som sätter grunderna för revisionen, ”det är vi som säger till vilka fördjupningar som ska göras”. Fullmäktiges egen bedömning är att i all nätverkande med alla aktörer så har den muntliga dialogen en viktig roll för att undvika missuppfattningar från olika håll. Dialogerna ska kunna föras även om det inte finns en

överenskommelse om ett visst beslut eftersom diskussionerna bidrar till ”att man ska kunna skilja på person och uppdrag, pga. uppdragen är olika beroende på vilket parti man tillhör”.

Enligt styrelsen är fullmäktige en mera slutpunkt för verksamhetsåret och har rollen att lyssna till revisionens berättelse i det muntliga föredraget. Dessa trycker dock på att yrkes revisorerna kan trycka på saker som de egna revisorerna inte vill säga till om. ”Så länge revisorerna är politiskt tillsatta så kommer det alltid att finnas misstankar om att man håller de egna om ryggen. Det är svårt att vara opartisk även om de ser sig själva som det”. Med detta resonemang håller nämnderna med och menar att de politiska värderingar som revisorn har är dem som granskas vilket leder till ett dilemma. ”Det skulle funka bättre för verksamheten om de politiskt tillsatta revisorernas inflytande kunde minska och därmed stärka yrkesrevisorernas, de är och klarar av att vara oberoende. Förtroendevalda revisorernas sätt att lägga upp sina ord i diskussionerna och rapporterna spelar en klar roll för partikamraterna”. Revisorerna upplevs på så sätt inte som tillräckligt starka i sin bedömning gentemot nämnder och styrelser.

## 4.3 De sakkunniga revisorernas och experternas syn på verksamheten

### 4.3.1 Muntlig kommunikation med hänsyn till kompetenskravet

De sakkunniga revisorerna anser att det är en fundamental del i vår demokrati att medborgarna ska kunna väljas som politiker så att de blir ett tvärsnitt av befolkningen. Utbildningen är väldigt allmän och de sakkunniga känner att de förtroendevalda kan bli mycket bättre och effektivare inom respektive post.

Samtidigt så anser de att det inte går att ställa krav på politikerna än den bakgrund som de har med sig i bagaget som är den tillräckliga kompetensen. Dock så behövs det en grundläggande utbildning i revisionssektorn och lagar, eftersom den ibland inte upplevs som tillräcklig. ”Det är en väldigt varierande bakgrund vilket också är en styrka, men dock kan de med utbildning och mer erfarenhet av den kommunala verksamheten ha mer kläm på ämnet och dominera diskussionerna”, förklarar de sakkunniga revisorerna. Här är det upp till ordförande från respektive post som ska kunna styra upp diskussionerna. Experterna som intervjuats håller med i resonemanget och menar att kunskapen om kommunen, kulturen och hur det är att vara styrande politiker ska vara den grundläggande kompetensen som skapar gemenskap mellan de förtroendevalda. ”Detta fungerar bra även om den bör förbättras, eftersom man inte kan utkräva en utbildning från låt säga styrelsen så kan man inte kräva det från de förtroendevalda revisorerna”, menar experterna.

Den grundläggande informationen som de sakkunniga erhåller fås utifrån intervjuer med de förtroendevalda beroende på vilken typ av information som behövs, men oftast också från tjänstemännen, antingen kommundirektören eller ekonomidirektören, som har de grundläggande kompetenserna. Detta underlättar diskussionerna, då det inte leder till ett informationsövertag, menar de sakkunniga revisorerna. En hel del av informationen kommer även från de sakkunnigas erfarenheter från andra uppdrag. En sakkunnig revisor tycker att feedbacken

kan vara på marginalen där de förtroendevalda inte upplevs som pålästa och intresserade av det som granskas. ”För en bra revision krävs en rimlig fördelning av kunskap och erfarenheter och detta fås i sin tur utav mer engagemang där man vill göra bättre jobb ifrån sig”.

### 4.3.2 Riskbedömningens betydelse mellan den externa och interna granskningen

Riskbedömningen är viktig och är grunden för hela revisionsplanen och verksamhetsåret. ”Vår roll är att på revisionssammanträden lägga fram förslag på vad vi tycker är viktigt så att de förtroendevalda revisorerna kan ta med sig det hem och komma nästa dag och tala om för oss om vad som de anser är viktigt”. Utifrån detta så ställs en revisionsplan som är själva basen för granskningen. Men det kan dyka upp saker under året som anses vara viktiga och som läggs till. Granskningsförslagen delas in i olika kategorier i låg respektive hög risk och väsentlighet. Vidare så prioriteras det som anses vara mest väsentligt. En sakkunnig anser att det förekommer brister i riskbedömningen på grund av att det förekommer bland de förtroendevalda revisorer ett stort tyckande av det egna perspektivet eller att de hämtar information utifrån andras idéer. Med detta menar den sakkunniga revisorn att, småsaker som egentligen inte hör till kommunens egna risker och väsentligheter tas upp. ”På så sätt går man miste om en granskning på ett helhetsperspektiv på vad som är risk och väsentligt”. Det är de förtroendevalda revisorerna som bestämmer och prioriterar om vilka beslut som ska fattas. De sakkunniga kan bara ta fram underlaget och lyfta fram punkter från tidigare granskningar som anses vara relevanta. ”Eftersom det inte är jag som avlämnar produkten utan de förtroendevalda revisorerna skriver revisionsberättelsen så får de själva bedöma om de har tillräckligt med underlag och bevis”, berättar en sakkunnig revisor. ”Det vi gör som yrke är att vi dokumenterar väldigt noga i vår dokumentation om vad som vi tycker måste göras som de förtroendevalda inte vill göra”. Om vi skulle få en granskning från revisorsnämnden så måste vi ha dokumentera det, menar den sakkunniga revisorn. Konsekvenserna av en felaktig eller otillräcklig riskbedömning medför till att de bränner bra revisionsresurser i onödan. ”Då finns det indikationer på bekymmer som kan leda till problem”. För en bra intern kommunikation krävs en modell för att se framtida risker i förväg. En av experterna menar att det finns en tendens bland de förtroendevalda att de i sin bedömning, ”tittar mycket bakåt i tiden än framåt”. Denne menar vidare att det ska finnas tydligare regler för vad som ska granskas och exakt vilka risker för att motverka detta.

I den kommunala verksamheten kan det uppstå problem med ekonomiska frågor som då ska lyftas fram med rättvisa skäl för problemet och förklara orsaken till varför det uppstått. Uppstår det oväntade händelser så är den huvudsakliga uppgiften att göra en bedömning om det föreligger synnerliga skäl som ska utgå ifrån ett revisionsperspektiv. ”Skulle det inte vara ok så skulle man kritisera kommunstyrelsen som har berett ett olagligt ärende, men det är ändå fullmäktige som beslutar”, menar de sakkunniga revisorerna. ”Beslutar fullmäktige mot vår kritik så kan vi inte göra så mycket förutom att vårt påpekande finns där”.

En av de sakkunniga revisorerna menar att de kan lyfta upp det som har hänt i revisionsberättelsen men mer än så kan inget göras om fullmäktige inte håller med revisorernas påpekande. En annan menar att situationen är svår att förhindra då beslutet redan är taget av fullmäktige och för att kunna förbättra det här så behövs sanktioner generellt i vissa områden. Till följd leder detta till en allvarlig kompetensöverskridande. ”Det är klart otillfredsställande och är en väsentlig svaghet samt leder till att förtroendet rubbas”. Samtidigt så är det inte roligt att jobba med en kommun där de bara vill göra saker som vi tycker är

orrelevanta, menar revisorn. En av experterna håller med den sakkunnigas resonemang och menar att sakkunnigas främsta uppgift är att komma med förslag och råd, ”fullmäktige och de förtroendevalda revisorerna skyddar varandra”, anser experten.

De sakkunniga granskar inte fullmäktige utan enbart nämnder och styrelser, på grund av att allt som beslutas av fullmäktige bereds i kommunstyrelsen. ”Som revisor så får man utgå ifrån att det som fullmäktige säger är det som är rätt, även om vissa beslut kan uppfattas som orealistiska av oss”. Då kritiserar vi kommunstyrelsen istället för att de ”lurat” fullmäktige i princip. Fullmäktige skulle aldrig säga att de gjort fel, däremot så kan man säga att kommunstyrelser och nämnder inte gör ett bra jobb, menar en sakkunnig revisor. Samtidigt menar alla sakkunniga respondenter att det kan upplevas som svårt att vara stenhårda i ett skarp läge mot nämnder och styrelsen när fullmäktige redan har godkänt. Det primära ansvaret ligger hos de förtroendevalda revisorernas uppgift att uppmärksamma felen och rikta tillräcklig kritik samt även hos nämnderna. ”Man tror att det allra största ansvaret ligger hos styrelsen att se till att nämnden sköter sitt arbete och att målen uppfylls. Men i praktiken så ska styrelsen inte ha all detta ansvar utan nämnden som verkställer ska kunna påtala svårigheter i sina egna fel”.

### 4.3.3 Kommunikationen som följd och ansvarsutkrävandet

Sker det något som är brottsbelagt i verksamheten så ska de förtroendevalda revisorerna gå till nämnden och försöka förklara situationen. Om en viss nämnd har brustit då ska denne anmäla det till sin förvaltningschef. Om nämnden däremot inte tar detta ansvar så ska de förtroendevalda revisorerna vända sig till fullmäktige.

De sakkunnigas huvudsakliga uppgift är att med revisionsrapporten skicka en skrivelse till berörda nämnder och styrelser för att bjuda in nämnderna till revisorerna för att få klargöra det som har hänt utifrån deras egna uppfattningar. Till följd av detta så anser experterna att det är viktigt att de sakkunniga är med när de förtroendevalda tar del av avancerad information eller vid situationer då dessa skall rikta anmärkning och utkräva ansvarsfrihet. ”För att de förtroendevalda ska vara mer insatta i rollen som revisor och granskare samt få kompetens inom området revision”, det är viktigt att revisorerna uppmärksammar de berörda innan informationen blir offentlig. ”När en konflikt når ut i media så kan verksamheten inte bearbeta problemet successivt där alla berörda partier inte kan kommunicera i alla led”. Experten menar vidare att det är för lite kommunikation mellan sakkunniga och de förtroendevalda som i sin tur endast leder till ett ansvarsutkrävande från de sakkunnigas håll. ”Innan något skrivs ner så måste det ske en muntlig kommunikation där alla berörda får möjlighet att förstå och göra annorlunda ifrån sig. Det skriftliga på vad man har granskat ska vara objektivt och sakligt i det underlag man har”. De förtroendevalda har förmåga att bedöma risker om de får gehör av fullmäktige. Om fullmäktige inte är intresserad av det revisorerna säger och framför så krävs det en bra dialog. Denna bidrar i sin tur att det sker en anpassning mellan fullmäktige och revisorerna och deras tyckande kring de fel som dyker upp.

Ansvarsutkrävandet kan få igång processen för förändring men denna är inte tillräcklig anser experten. Om fullmäktige inte kan ta emot argument från de förtroendevalda som påpekar fel så leder det till att förarbeten inte görs på ett bra och rätt sätt i planeringsprocessen. De brister som kan ske i den muntliga kommunikationen är att det sker en inbyggd konflikt, ”där fullmäktige går emot revisorerna, då en motivering ska göras så görs den så att de klarar sig och motiverar efter eget omdöme och beslut. Formella och informella argument är ett

utkrävande i bristen”. Experten menar vidare att det krävs förarbeten i ett tidigt skede för att förhindra att processerna går för långt. Annars måste ”fullmäktige våga agera genom att byta ut nämnden eller styrelsen på så sätt läggas nya mål och uppdrag för verksamheten och underlättar arbetet för den nya nämnden eller styrelsen”.

En sakkunnig menar att denna erfarenhet om politik är att de som sitter och styr har som mål att bli omvalda. När de sätter upp mål så är det inte helt realistiska och kan ibland ses som en vision. Detta gör det svårt i vårt arbete att styra då det inte är trovärdigt. Experten håller med om detta resonemang och menar att fullmäktige kan tänkas försvara sina partibröder och vill därmed inte byta ut nämnd eller styrelse. ”På så sätt får de sitta kvar tills mandatperioden är över för att de är rädda att inte väljas om av medborgarna och därför sätter kommuner för stora mål och för lite resurser”. Utifrån sin erfarenhet beskriver den sakkunniga att skarp kritik hade riktats och man varnade för en riktig svår möjlighet till ekonomisk hushållning. Men året därpå kunde inte samma anmärkning och skarp kritik riktas även om kommunen hade samma underläge på grund av att den berörda nämnden hade kontakt med fullmäktige löpande under året och informerat om situationen. Då har revisionen framstås som ”tandlös” och det är situation som vi inte vill befinna oss i, menar den sakkunnige revisorn. ”Vi kan ju inte pröva fullmäktige när han redan har godkänt utgångsresultatet i förväg”.

#### 4.3.4 En oberoende revision

En av experterna definierar, ”i min värld finns det ingen oberoende revision”. Den kommunala verksamheten utan oberoende förlorar förtroendet och klienten i slutändan, menar experten. När fullmäktige fattar ett beslut som bryter mot kommunallagen så har revisorerna i uppdrag att säga emot. ”Med detta ska de förtroendevalda revisorerna utnyttja all sin rätt vilket de oftast inte gör”, förklarar experten. Om det skulle bli ”politik” i revisionen föreligger givetvis risk för att revisionens trovärdighet ifrågasätts. ”Med andra ord om revisorerna lämnar egen revisionsberättelse vilket är fullt lagligt så kommer slutsatserna i revisionsberättelserna inte att bli trovärdiga”, förklarar en sakkunnig revisor. Medan en annan sakkunnig revisor menar att hur allmänheten betraktas är väldigt viktigt, ”för att om vi är oberoende så kan allmänheten inte se oss på detta sätt”. Samtidigt så är det svårt att komma ifrån problemet på grund av att systemet är uppbyggt på detta sätt, vilket underlättar för allmänheten att missförstå innebörden av oberoende. Det är svårt att förklarar och få instans på grund av systemet. En av experterna håller med i detta resonemang och menar att problemet ligger i de partipolitiska bindningarna som är inbyggda i systemet. ”Kommunrevisorerna utses på partipolitisk grund”.



# 5 Kan den muntliga kommunikationen bidra till en påverkan?

---

*I detta avsnitt analyseras de kvalitativa resultaten från empirin och kommer att kopplas samman med undersökningsvariablerna ifrån teoriavsnittet.*

---

## 5.1 Den muntliga kommunikationens påverkan på den interna utbildningen

Enligt den kontrollmodellen så krävs det av en verksamhet att det skall ligga en tyngdpunkt på bedömning av politikernas och revisorernas presentationer. Det krävs samt ett återkopplingssystem på politikernas arbetsuppgifter för att det ska finnas en säkerhetsställning på att arbetsinsatserna ska stämma överens med verksamhetens mål. Utifrån den kvalitativa undersökningen har det framkommit att verksamhetens förmåga i delegering från principalen till agenten är den viktiga utgångspunkten för en fungerande och framstående kontroll och styrning.

För att det ska kunna ske en delegering mellan fullmäktige och både förtroendevalda revisorer och sakkunniga revisorer så krävs det en gemensam kunskap och uppfattning om verksamhetens strategi och mål för att principalen och agenten skall arbeta och utgå ifrån samma ståndpunkt. Den positivistiska teorin förutsätter i och med att agenter har mer information än principalen vilket leder till en negativ inverkan på principalens förmåga att styra agenterna för att uppnå målen. Detta framgår utifrån respondenternas synpunkt på att det inte finns grundläggande kompetenskrav kring den ekonomiska aspekten eftersom utbildningarna inte är obligatoriska. En av experterna menar vidare att den grundläggande kompetensen som de förtroendevalda har, om verksamhetens kultur samt deras roll som politiskt styrda, leder till den ”gemensamma rollen” som förtroendevalda. Därmed finns inga tydliga uppsatta regler för vilken typ av information som ska läras ut.

Samtliga politiker tycker själva att det är bra att de ses som ”amatörer” eftersom de ändå anlitar proffsen som sköter granskningen. Vidare tycker de att det kan finnas en nackdel i att de kan hamna i händerna på tjänstemännen respektive på de som sköter granskningen så att de får ett slags övertag. Samtidigt är dessa ”amatörer” de som avgör besluten i verksamheten. Samtliga fullmäktigerespondenter menar att det krävs en balansgång där följande politiker ständigt måste fundera på vilken roll de har. Erikson menar att det ska finnas policyn i form av riktlinjer och principer för hur arbetet och ansvaret i verksamheten ska underlätta samtliga respondenters handlingar med varandra. Med en bra överblick med det egna ansvaret så kan samma principer för dialog ske i alla led som i sin tur leder till bättre balansgång.

Det finns en syn bland respondenterna att de befinner sig på olika nivåer vad gäller kunskap. För en fungerande intern kommunikation fås en bra överblick av verksamhetens alla led,

vilket leder till en enighet mellan dem. Vidare definierar Erikson att kommunikationen är ett viktigt ledningsinstrument som samordnar den totala verksamheten. För att aktörerna i den kommunala verksamheten ska kunna framföra en tydlig intern kommunikation med varandra så krävs en öppenhet, vilket leder till att nödvändig information löper effektivt mellan dem. På så sätt underlättas deras förståelse om deras uppdrag och ansvar i respektive post. Det finns en uppfattning bland respondenterna att deras egna medarbetare inte har en tydlig uppfattning om varandras roller.

Den rollen som kritiseras mest av respondenterna är fullmäktige. Eftersom det ligger på fullmäktige att delegera och koordinera de förtroendevaldas aktiviteter, specifikt de förtroendevalda revisorernas uppdrag. Eftersom fullmäktige inte har en obligatorisk utbildning och ibland samtidigt inte heller sitter i poster som nämnd- och styrelseledamot. Så kan fullmäktige upplevas som frånvarande gentemot samtliga förtroendevalda i verksamheten.

Eftersom det är fullmäktiges roll som principal att delegera uppgifterna till resterande aktörer. Därmed ska denne vara ansvarig för att informationsutbytet och kommunikationen ska fungera i alla led vilket det oftast inte framgår. Respondenterna upplever att den egna kompetensen behöver förstärkas för att de i sin roll som politiker ska kunna ha möjligheten att styra. Detta leder till att de anställda tjänstemännen tycker att politikernas kompetens är bristfällig och att de behöver utbildas. En sådan kommunikation som kan komma att upplevas mer som ett hot än en möjlighet. Schoderbek, et. al., menar att det utifrån kontroll krävs en mätning av output och beteende som sätter verksamhetens presentationer i jämförelse med de fastslagna målen respektive standarderna. Kontrollmodellen kräver att det utifrån individnivå till verksamheten som helhet måste ändra på sina prestationer för att uppfylla den önskade prestationer i måluppfyllelse.

### 5.1.1 Kommunallagens funktion

Respondenterna definierar att det blivit mer vanligt att politiker i allmänhet har en tendens att fatta som strider mot lagen och aldrig uppmärksammas. Deras motivering till det är att kommuner inte bryr sig om att tillämpa lagen. Detta går i hand med agentteorin där både principalen, fullmäktige, och agenten, de förtroendevalda revisorerna, strävar efter att uppnå den egna nyttan. Eget intresset hos individerna påverkar valet av redovisningsregler. När dessa beslut tas används synnerliga skäl som en anledning för att skydda sina egna intressen, vilket är att de vill bli omvalda. Enligt legitimitetsteorin så vill verksamheten skapa rationaliseringar eller anledningar för att förklara de egna aktiviteterna. Användandet av synnerliga skäl är ett sätt för aktörerna att utnyttja dessa förklaringar för att legitimera organisationen enligt normer, värderingar och övertygelser. Enligt Deegan är detta ett sätt för verksamheten att uppmärksamma ifrågasatta handlingar och oroväckande uppfattningarna till relaterade till typ av problem som kan tilltalas till känslösamma signaler. De sakkunniga revisorerna kan inte framföra någon talan när politikerna fattar ett beslut som strider mot lagen utan den främsta uppgiften är att ge råd och förslag på de åtgärdande effekterna. Detta eftersom fullmäktige inte kan kritiseras och ställas till svars. Experternas syn på det hela är att de förtroendevalda revisorerna och fullmäktige skyddar varandra vilket överensstämmer med agentproblemet.

## 5.1.2 Den muntliga kommunikationens betydelse i riskbedömningen

Samtliga respondenter menar att den muntliga kommunikationen har en viktig och avgörande roll med samtliga berörda. I förberedelsemöten så är besluten redan tagna innan de når till fullmäktige presidium och bygger på partipolitiska grunder. Detta leder i sin tur till att nämnden inte kan påtala önskemål om svårigheter kring budget som läggs upp på grund av vilket parti de tillhör. Detta för att den kommunala verksamheten är uppdelad i partiblock som antingen tillhör majoritet eller opposition. Fullmäktige är den ”sista anhalten” för debatten och kommer inte med några helst förslag. Fullmäktiges roll är alltså att försöka leda enighet över partigränserna och se till att alla kommer överens. Enligt styrelse- och nämndrespondenterna och de samtliga revisorer har detta inte fungerat eftersom det är partipolitiken som styr fullmäktiges beslut. Systemet är en del av det svenska fundamentet i självstyret och går på så sätt inte att påverka. Fullmäktige menar själv att dialogen är avgörande för att övertyga alla att fatta ett gemensamt beslut. Det är ett osynligt styrningssystem och därmed kommer alltid det egna intresset att påverka. De verksamhetsplaner och budget som godkänns av fullmäktige är grunden för revisorernas styrdokument i sin granskning mot de förtroendevalda aktörerna. Fullmäktigerespondenterna anser själva att de som politiker lägger upp för höga mål som mer ses som visioner än relevanta. Samtidigt så finns det inte illräckligt med resurser som kan uppfylla målen. Sedan finns det även en brist hos de förtroendevalda revisorerna som använder sig av det egna tyckande och riktar sig på fel aspekter av det som är väsentlig för kommuner. Bristen ligger i att de förtroendevalda revisorerna fokuserar på tidigare händelser och har svårt att förutspå framtida risker. Samtidigt är det de som får bestämma och prioritera vilka risker som ska granskas. De sakkunniga menar att de förtroendevalda revisorerna själva får bedöma om de har tillräckligt med underlag och bevis för sin granskning. Därmed utnyttjas inte de sakkunnigas erfarenhet och professioner vilket leder till att resurser bränns i onödan. Därför finns tydliga indikationer på bekymmer och problem i rollfördelningen och kommunikationen mellan de berörda parterna. Detta eftersom den muntliga kommunikationen samordnar den totala verksamheten och ser till att den nödvändiga informationen utnyttjas optimalt. Experterna menar vidare att det saknas tydliga sanktioner och modeller för att kunna förutspå och se framtida risker.

Enligt Scoderbeck et. al., ska mätningar i verksamheten utformas som upptäckare, jämförare och verkställare. I den kommunala verksamheten är det oklart om vem upptäckaren är. Bland respondenterna råder det meningsskiljaktigheter om vilka aktörer som ska ha rollerna som upptäckare och jämförare. Det finns inga tydliga regler för vilka politiska aktörer som ska ha respektive ansvar. Det här tydliggörs i hur de förtroendevalda revisorerna trycker på att nämnderna brister i sitt ansvar medan nämnderna menar motsvarande gentemot de förtroendevalda revisorerna. De sakkunniga revisorerna och experterna resonerar att det huvudsakliga ansvaret ligger på både nämnder och förtroendevalda revisorer. De sakkunniga menar att skulden läggs automatiskt på styrelsen på grund av att de anses ha ”lurat” fullmäktige. Dock är det egentligen både nämnders fel som ska kunna påtala brister i de aktiviteter som de utför, samt de förtroendevalda revisorerna som inte vågar ta för sig och granska. Alltså finns en antydning bland respondenterna gentemot de förtroendevalda att det finns rädsla för att granska de egna partikamraterna. De upplevs istället som ödmjuka och okritiska. Eftersom fullmäktige inte kan granskas eller kritiseras av samtliga revisorer så har det blivit en trygghet att lägga skulden på styrelsen och avlasta den från sig själva.

Enligt kontrollmodellen borde nämnder och de förtroendevalda revisorerna agera som upptäckare, fullmäktige och styrelse som jämförare och slutligen sakkunniga revisorer som

verkställare. Upptäckare ska kunna påvisa en avvikande utveckling medan jämföraren ska stå för upptäckten och hanteringen av den avvikande utvecklingen. De sakkunniga revisorerna som är bärare av den betydelsefulla informationen, i och med deras erfarenheter och kunskaper inom revision, ska ha funktionen att aktivera korrigerande åtgärder i problemlösnings- eller beslutsprocessen. De sakkunnigas roll är enbart att ge råd och förslag och har därför inte makten att kunna kritisera samt påverka de beslut som tas eller att ställa fullmäktige till svars. De sakkunniga fungerar även som ett stöd till de förtroendevalda revisorerna. Enligt experterna är ansvarsutkrävandet ett bra system för återkoppling och feedback, vilket är ett krav för att verksamheten ska kunna initiera och följa upp åtgärder. Utifrån det menar experterna att sakkunniga måste vara med i ansvarsutkrävandet processen där det ska råda mer dubbelriktad dialog mellan sakkunniga och förtroendevalda revisorer eftersom det endast är de sakkunniga som vågar kritisera i ansvarsutkrävandet. Utan återkoppling och feedback fås ingen möjlighet för förändring i planeringsprocessen och leder i sin tur till en inbyggd konflikt i den muntliga kommunikationen mellan de sakkunniga revisorerna och fullmäktige.

Om fullmäktige inte vill ta till sig råd och förslag eller beslut kring ansvarsutkrävandet från de sakkunniga revisorerna så kan förändringar inte göras för nästkommande år. Detta leder i sin tur till att upptäckare och jämförare i sina arbetsroller för fastställandet av aktiviteter för det kommande året blir bristfälliga och felaktiga. På så sätt kan verkställaren som är den sakkunniga revisorn inte få tillräckligt med information och feedback i sitt arbete. På det sätt läggs aktiviteter upp med felaktiga grunder som automatiskt går vidare i återkopplinssystemet och leder till att revisionen framstår som ”tandlös”. Därför är den muntliga kommunikationen viktig mellan mottagare och avsändare för att tillföra ett effektivt informationsbyte. Det menas att avsändaren och mottagaren ska ta hänsyn till varandras intressen för att de viktiga villkoren ska tillgodoses av båda parter så att det inte blir ett ”informationsgap”. Om det inte råder en ömsesidighet i kommunikation mellan de så kan den avsedda processen inte nå sitt mål. Enligt kontrollsystemet så uppstår inte en matchning mellan ett faktiskt tillstånd med det önskade tillståndet. Det innebär att önskade mål och strategier inte kan förverkligas.

### 5.1.3 Beslutet i ansvarsutkrävandet

Ett tänkbart problem som kan motverka kontrollsystemet är identifiering av beteende som kan vara svårsmätbara. Schoderbek et. al., menar att för varje problem finns ett specifikt lämpligt beteende som inte går att fastställa. När resultaten är svårdefinierade så finns en osäkerhet som stärker önskan att kontrollera output och beteende, detta leder i sin tur till att fokusering görs på felaspekter. De samtliga förtroendevalda respondenter anser att ansvarsfriheten ska vara en seriös och allvarlig prövning. Revisorns självständighet och integritet anses vara viktig i granskningen anser dem. Respondenterna menar att revisorerna ska våga kritisera och lyfta fram oroväckande handlingar. Annars finns en risk på att uppdraget och skyldigheten inte fullgörs. Det är viktigt att den ”enskilda” förtroendevalda revisorn är medveten om sin rollfördelning för att kunna hantera den objektiva sanningen.

#### 5.1.4 Oberoendets påverkan

Enligt experterna resonerar de om att det inte finns en oberoende revision eftersom den kommunala verksamheten förlorar förtroendet och klienten i slutändan utan oberoende. Det finns partipolitiska bindningar där de förtroendevalda revisorerna utses på partipolitisk grund. Enligt Bazerman et, al., så är det omöjligt att upprätthålla ett oberoende så länge det finns en revisor – klient relation. Detta även om revisorn är självständig samt har en hög integritet. Men samtidigt så anses det att revisorerna inte utnyttjar all sin rätt i sin kritik mot resterande förtroendevalda aktörer. Fullmäktige måste våga agera och byta ut sin nämnd och styrelse i ansvarsutkrävandet vilket ibland inte görs eftersom de försvarar sina partibröder. Anledningen till detta är på grund av rädsla av medborgarnas röster. Detta leder i sin tur till att de sakkunniga revisorernas arbete framstår som värdelös på grund av en undanhållen intern kommunikation mellan samtliga förtroendevalda aktörerna. Otydligheten av information och fakta i kommunikation har placerat de sakkunnigas position och roll utanför verksamhetens kontroll. För att ett objektiva ställningstagande ska kunna upprätthållas av de förtroendevalda revisorerna krävs en öppen och ärlig kommunikation för att skapa trygghet för revisorn, enligt Bazerman et. al.,.

## 6 Bidrar den muntliga kommunikationen till förändring?

---

*De slutsatser som undersökningen har genererat kommer att presenteras i detta avsnitt.*

---

Denna studie som har utgått ifrån den cybernetiska kontrollmodellen på individnivå som fullgörs utav Schoderbek et. al., kontrollmodell och även den positiva redovisningsteorin med kommunikationen som funktion. Detta har lett till en djupgående och förståelse av bristen vad gäller den kommunala verksamhetens samverkan.

Utifrån studiens bakgrund som utgår ifrån tidigare studier och rapporter framgår det att det är kommunala revisionen som brister. Under analysens gång så har det framgått att det är den kommunala verksamhetens samverkan som helhet som kan ligga till grund för den kommunala revisionens funktion. Detta förstärks av Schoderbek et. al., kontrollmodell, vars återkopplingssystem bygger på en tydlig definiering i utövandet av kontroll och styrning i beteende.

Samtliga respondenter definierar att den muntliga kommunikationen är grunden för ett fungerande internt samarbete och anser att det är i behov av en obligatorisk utbildning för respektive politiker. Utbildningen tydliggör de politiska rollerna och även reglerna för de ansvar som utkrävs av respektive individ. På så sätt kan det egna intresset styras då tydliga sanktioner finns för vilka redovisningsregler som ska tillämpas. I och med agentproblemet så utnyttjas det egna intresset för att gynna den partipolitiska tillhörigheten. Besluten som fattas påverkas av den partipolitiska tillhörigheten. Därmed ses den muntliga kommunikationen som grundsten som tillför en jämställdhet mellan de olika rollerna och skapar en förståelse och kunskap för respektive uppdrag och ansvar. Erikson definierar att kommunikationen ses som ett viktigt ledningsinstrument i alla led. Därmed krävs det att varje politiker är delaktig eftersom denne ses som en egen ”resurs” i den interna kommunikationen.

De egna intressena påverkas även av politikernas strävan om viljan att bli omvalda. Enligt legitimitetsperspektivet använder sig därför politikerna av synnerliga skäl för att legitimera organisationen enligt normer, värderingar och övertygelser. I och med detta så kan inte fullmäktige kritiseras eller ställas till svars. Samtidigt som de sakkunniga revisorerna inte kan avgöra beslutstaganden. Därför framstår revisionen som bristfällig. Om de sakkunniga revisorerna i sin roll som verkställare enligt Schoderbek et. al., resonemang får mer inflytande i ansvarsutkrävandet kan ett tillräckligt återkopplingssystem verkställas. En sådan återkoppling stärker informationsflöde mellan rollerna som i sin tur bidrar till en bättre grund för planering och riskbedömning. På så sätt stärks verksamhetens planering och struktur inför nästkommande beslutstagande som helhet.

## 7 Avslutande diskussion och förslag till vidareforskning

---

*Som en avslutning av denna undersökning kommer detta avsnitt att framföra en avslutande diskussion samt förslag till fortsatta studier. Avsnittet kommer även att presentera kritik mot studiens metodval.*

---

I denna undersökning har det genererats en ny betydelsefull information om den kommunala verksamheten som är av intresse för att förstå de bakomliggande faktorerna kring de kommunala aktörernas roller och den externa granskningens funktion.

I och med analysens metodupplägg kan denna analys inte ses som ett fullständigt representativt urval av landets kommuner eftersom kommunerna samt respondenterna är valda med ett icke sannolikhetsurval. På så sätt går det miste om relevant information genom att fler perspektiv inte har tagits med i studien och kan vara av intresse för en slutgiltig analys. Det kan finnas en risk för att våra egna värderingar och uppfattningar kan påverka synen på den kommunala verksamheten men under arbetets gång så har det dock förstärkts i inhämtandet av mer information utifrån primärdata.

I denna analys har det på grund av begränsad tid inte funnits möjlighet till att följa fler av landets kommuner för att få en förståelse och förstärkelse av hur den muntliga kommunikationen kan variera mellan olika kommuner.

För fortsatt forskning vore det därför intressant att utifrån ett slumpmässigt urval av kommuner undersöka i vilken omfattning kommunallagen tillämpas utifrån rapporter och skrivelser som görs i revisionsprocessen. Därmed är det intressant att undersöka den muntliga kommunikationen mellan de berörda aktörerna nämligen kommunfullmäktige, förtroendevalda revisorer och sakkunniga revisorer och hur de hanterar beslutstaganden vid sidan av det skriftliga. Fördelen för en sådan forskning leder även till att information genereras så att rollfördelningen kan lokaliseras och även brist av regler och sanktioner som behövs i den kommunala verksamheten.

## 8 Referenser

Adams, B., Michael, (1994), Agency Theory and the Internal Audit, *Managerial Auditing Journal* Vol. 9, No 8, pp. 8-12.

Andersson, Sten, (2006), *Positivism kontra hermeneutik*, Göteborg: Bokförlaget Korpen.

Bazerman, M., H., Morgan, K., P., Loewenstein, G., F., (1997), The impossibility of Auditor Independence, *Sloan Management Review*, Vol. 38, Issue 4, pp. 89-94.

Cassel, Filip, (2000), *Behovet av kommunal externrevision*, Stockholm: SNS Förlag.

Cobert, L., Janet, (2002), Corporate governance: communications from internal and external auditors, *Managerial Auditing Journal* Vol. 17, No 3, pp. 147-152.

Collin, S.-O., Tagesson, T., Andersson, A., Cato, J. & Hansson, K., (2009) "Explaining the choice of accounting standards in municipal corporations: Positive accounting theory and institutional theory as competitive or concurrent theories", *Critical Perspectives on Accounting*, Vol. 20, No 2, pp. 141-174.

Deegan, C., (2002), "The legitimising effect of social and environmental disclosures – a theoretical foundation", *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 15, No 3, pp. 282-311.

Departementsserien, 2009:11, *Oberoendet i den kommunala revisionen*, Stockholm, Finansdepartementet.

Erikson, Peter, (1992), *Planerad kommunikation om information som konkurrensmedel*, Malmö: Liber Ekonomi.

Falkman, P. & Tagesson, T., (2008) "Accrual accounting does not necessarily mean accrual accounting: Factors that counteract compliance with accounting standards in Swedish municipal accounting", *Scandinavian Journal of Management*, Vol. 24, No 3, pp. 271-283.

FAR Komplet, (2006), "God revisionsred i kommunal verksamhet", hämtad 2011-01-04, <http://www.farsrskomplett.se/foInng-customer/document.do#N66073>.

Hanberger, A., Khakee, A., Nygren, L. & Segerholm, C., (2005), *De kommungranskande aktörernas betydelse - Slutrapport från ett forskningsprojekt*, Umeå: UCER, Research Reports.

Hatch, Mary Jo, (2002) *Organisationsteori, moderna, symboliska och postmoderna*, Lund: Studentlitteratur.

Hofstede, G., (1981) "Management control of public and not-for-profit activities", *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 6, No 3, pp. 193-211.



- Jacobsen, Dag Ingvar, (2002), *Vad, hur och varför?*, Lund: Studentlitteratur.
- Karlsson, Ann Britt, (2004), *Den kommunala revisionen, med ansvar för granskning av det som räknas på lokal nivå*, Bilaga till betänkande från Utredningen om den kommunala revisionen, SOU 2004:107, Fritzes offentliga publikationer.
- Karlsson, Ann Britt, (2009), *Institutionalisering av ansvar i kommunal revision – lärande organisering*, Jönköping: International Business School, ARK tryckaren AB.
- Kommunallagen (1991:900), hämtad 2011-01-04, <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19910900.htm>.
- Larsson, Larsåke, (1997), *Tillämpad kommunikationsvetenskap*, Lund: Studentlitteratur.
- Liukkonen Paula, (2000), *Verksamhetsuppföljning med inriktning på personalen, ekonomin och organisationen*, Tallinn: OskarMedia, Estland.
- Lundin, Olle, (1999) *Kommunal revision – en rättslig analys*, Uppsala: Iustus förlag.
- May, Tim, (2001), *Samhällsvetenskaplig forskning*, Lund: Studentlitteratur.
- Milne, J., Marcus, (2002), Securing organizational legitimacy: An experimental decision case examining the impact of environmental disclosures, *Accounting Auditing & Accountability Journal* Vol. 15, No 3, pp. 372-405.
- Mobus, Luft, Janet, (2005), Mandatory environmental disclosures in a legitimacy theory context, *Accounting Auditing & Accountability Journal* Vol. 18, No 4, pp. 492-517.
- Regeringens proposition 1998/99:66, ”En stärkt kommunal revision”, hämtad 2011-01-07, [http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=37&dok\\_id=GM0366](http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=37&dok_id=GM0366).
- Schoderbek, P., P., Schoderbek, G., C., Kefalas, A., (1985), *Management systems: conceptual considerations*, Tredje upplaga, Business publications, INC.
- Sveriges Kommunala Yrkesrevisorers, SKYREV, (2004), ”Revisionsprocessen och de etiska reglerna”, hämtad 2011-01-05, <http://www.skyrev.se/>.
- Smith, Gene, (2005), Communication skills are critical for internal auditors, *Managerial Auditing Journal* Vol. 20 No 5, pp.513-519.
- Statens Offentliga Utredningar, SOU 1998:71, *Den kommunala revisionen – ett demokratiskt kontrollinstrument* Stockholm, Fritzes offentliga publikationer.
- Statens Offentliga Utredningar, SOU 2004:107, *Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting*, Stockholm, Fritzes offentliga publikationer.
- Suchman, Mark, C, (1995), Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches, *The Academy of Management Review* Vol. 20, No 3, pp. 571-610.

Sveriges kommuner och landsting, SKL, (2002), "Effektiv revision vad är det och när?", hämtad 2011-01-04.

[http://brs.skl.se/brsbibl/kata\\_documents/doc30400\\_1.pdf](http://brs.skl.se/brsbibl/kata_documents/doc30400_1.pdf).

Sveriges kommuner och landsting, SKL, (2004), "Fullmäktige & revisionen fakta och frågor för reflexion och diskussion", hämtad 2011-01-04.

[http://brs.skl.se/brsbibl/kata\\_documents/doc35930\\_1.pdf](http://brs.skl.se/brsbibl/kata_documents/doc35930_1.pdf).

Sveriges kommuner och landsting, SKL, (2005), "Ta kommandot över risk- & väsenlighetsanalysen! Vägen fram till en revisionsplan", hämtad 2011-01-05,

[http://brs.skl.se/publikationer/index.jsp?http://brs.skl.se/publikationer/publdoc.jsp?searchpage=katasearch.jsp&db=KATA&from=1&toc\\_length=20&currdoc=1&search\\_titn=%2236760%22](http://brs.skl.se/publikationer/index.jsp?http://brs.skl.se/publikationer/publdoc.jsp?searchpage=katasearch.jsp&db=KATA&from=1&toc_length=20&currdoc=1&search_titn=%2236760%22).

Sveriges kommuner och landsting, SKL (2006), "God revisionsned i kommunal verksamhet", skriften nedladdad 2010-11-07, [www.skl.se/revision](http://www.skl.se/revision).

Sveriges kommuner och landsting, SKL, (2007), "Oberoende i kommunal revision – en studie av den kommunala revisionens oberoende", hämtad 2010-10-30,

[http://www.skl.se/web/Oberoende\\_i\\_kommunal\\_revision.aspx](http://www.skl.se/web/Oberoende_i_kommunal_revision.aspx).

Sveriges kommuner och landsting, SKL (2010), "God revisionsned i kommunal verksamhet", hämtad 2011-01-04.

[http://www.skl.se/web/God\\_revisionsned\\_i\\_kommunal\\_verksamhet\\_2010\\_1.aspx](http://www.skl.se/web/God_revisionsned_i_kommunal_verksamhet_2010_1.aspx).

Tagesson, T., & Collin, S., O., (2009), Governance strategies in local government, A study of the governance of municipal corporations in a Swedish municipality, *Governance, Accounting & Development*, hämtad 2010-11-04,

<http://hh.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:239449>.

Thuren, Torsten, (2008), *Vetenskapsteori för nybörjare*, Malmö: Liber AB.

Watts, R. L. & Zimmerman, J. L., (1978) "Towards a Positive Theory of the Determination of Accounting Standards", *The Accounting Review*, Vol. 53, No 1, pp.112-134.

## **Intervjuer**

### **Kommun 1**

Ordförande kommunfullmäktige, 2010-11-12.

Förste vice ordförande kommunstyrelse, 2010-11-09.

Förste vice ordförande nämnd, 2010-11-15.

Andre vice ordförande förtroendevald revisor, 2010-11-16.

Förste vice ordförande förtroendevald revisor,	2010-11-10.
Sakkunnig, certifierad revisor,	2010-11-24.
Sakkunnig, certifierad revisor,	2010-11-30.

## **Kommun 2**

Förste vice ordförande kommunfullmäktige,	2010-11-16.
Ordförande kommunstyrelse,	2010-11-11.
Ordförande nämnd,	2010-11-16.
Förste ordförande förtroendevald revisor,	2010-11-19.
Sakkunnig, certifierad revisor,	2010-11-24.
Sakkunnig, auktoriserad revisor,	2010-11-25.

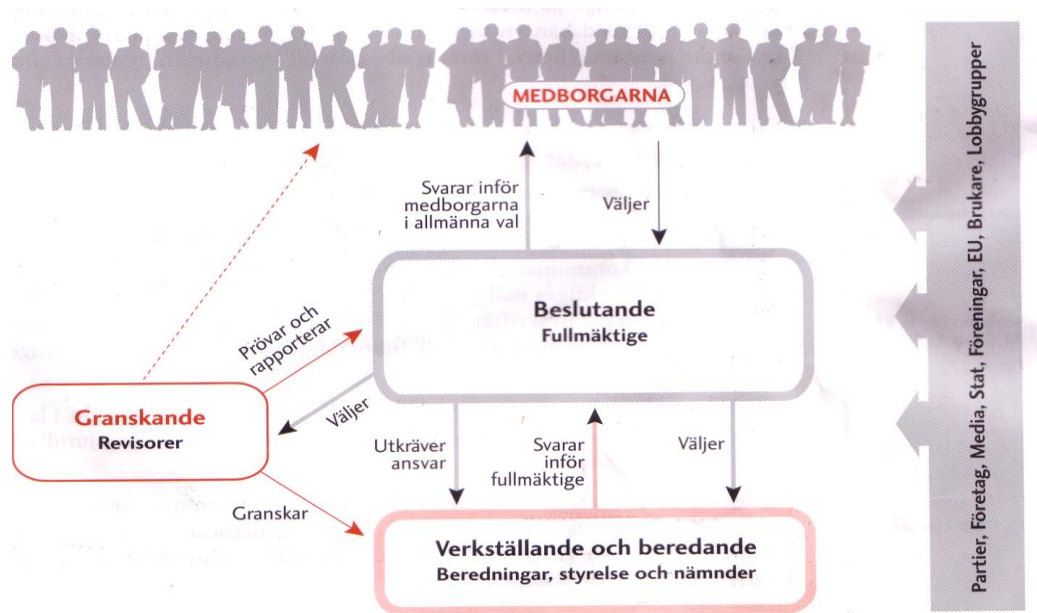
## **Expertis inom området**

Expert, certifierad och kanslichef för förening vars syfte är att stärka kommunalekonomer i sin yrkesroll,	2010-11-08.
Expert, docent på juridiska fakulteten med inriktning på forskning av kommunal revision,	2010-11-10.
Expert, ekonomi och handläggare inom utveckling av kommunal revision och ansvarsprövning,	2010-12-14.

# Bilaga 1: Den kommunala verksamhetens struktur

Den kommunala verksamheten är en organisation som är politiskt styrd med ett demokratiskt beslutsfattande. Verksamheten sköts under en offentlig insyn, där det ställs klara krav i beslut, processer och rutiner samt verksamhet.<sup>96</sup> Lundin beskriver den kommunala verksamheten som en lekmannaorganisation, som styrs av förtroendevalda lekmän. Den kommunala organisationen består av kommunfullmäktige, som är det ”högsta beslutande organet”, och förvaltningen, som bereder och verkställer fullmäktiges beslut.<sup>97</sup> Politikerna som sitter i kommunfullmäktige väljs vart fjärde år vid allmänna val av medborgarna. Karlsson beskriver den kommunala verksamheten som en folkstyrd, social ekonomisk enhet.<sup>98</sup> Vidare så väljer fullmäktige nämnder i förvaltningen, förtroendevalda revisorer och ledamöter till kommunstyrelsen.<sup>99</sup> De förtroendevalda revisorerna har i uppdrag att granska och pröva om nämnder, kommunstyrelse och fullmäktigeberedningar fullgjort sina uppdrag och tar sitt ansvar.<sup>100</sup>

Syftet med att bedriva den kommunala verksamheten är att se till att medborgarnas behov skall prioriteras och uppfyllas genom ändamålsenliga tjänster. Kommunens medborgare ses som verksamhetens mål och medel och får inte bedriva verksamheten i syfte att göra ekonomisk vinst.<sup>101 102</sup> De förtroendevalda har ett politiskt ansvar att se till att verksamheten sköts på de villkor som ställs och som därmed följer kommunens demokratiska ordning.<sup>103</sup>



Figur 1: Ansvarsystemet. Källa: SKL, 2006, sid. 7.

<sup>96</sup> SKL., 2006, sid. 6.

<sup>97</sup> Lundin, O., 1999, sid. 52-53.

<sup>98</sup> Karlsson, A., 2009, sid. 25.

<sup>99</sup> Lundin, O., 1999, sid. 54.

<sup>100</sup> SKL., (2006), sid. 8.

<sup>101</sup> Karlsson, A., 2009, sid. 22.

<sup>102</sup> Torbjörn, T., et.al., (2009), sid. 3.

<sup>103</sup> Karlsson, A., 2009, sid. 14.

## Fullmäktiges roll

Kommunfullmäktige har den beslutande makten i den kommunala verksamheten. De förtroendevalda som sitter i fullmäktige är i högsta grad politiskt ansvariga för att den kommunala verksamheten beviljar de möjligheter som kommunallagen (1999:900) ställer, vid granskning av kommunala betydelser som information, kontroll, uppföljning och utvärdering.<sup>104</sup> Fullmäktige har i uppdrag att fatta grundläggande och övergripande beslut om den kommunala verksamheten. De beslutar om mål, riktlinjer och ekonomi för verksamheten samt fastställer frågor om kommunens budget, skatt och organisationsfrågor mm. Eftersom fullmäktige är det beslutande organet så beskrivs dess kompetens som unik.<sup>105</sup>

Genom medborgarnas val så har fullmäktige fått deras förtroende och därför skall de förtroendevalda utföra det politiska ansvaret på lokal nivå. Till sitt stöd så har fullmäktige förtroendevalda politiker i beredningar, styrelser och nämnder.<sup>106</sup> Kommunfullmäktige ska årligen se till att de som har fullmäktiges uppdrag sköter verksamheten, genom att pröva deras ansvarstagande. Till stöd av detta så har fullmäktige förtroendevalda revisorer.<sup>107</sup>

## Nämnder och kommunstyrelsen verksamhetsområde

Nämnder och kommunstyrelse beskrivs som det ”förvaltande organet” i den kommunala verksamheten.<sup>108</sup> Nämnderna utövar beslutanderätt och ansvarar för förvaltningen. De har i uppgift att förvalta och genomföra verksamheten, enligt fullmäktiges uppdrag, lagar och föreskrifter. De beslutar om frågor som rör förvaltningen samt bereder fullmäktiges ärenden. Kommunstyrelsen betraktas också som en nämnd och kan beskrivas som ett internt tillsynsorgan i kommunen, som leder och samordnar förvaltningen men även har tillsyn över andra nämnders verksamhet.<sup>109 110</sup>

---

<sup>104</sup> Karlsson, A., 2009, sid. 22.

<sup>105</sup> Lundin, O., 1999, sid.75.

<sup>106</sup> Karlsson, A., 2009, sid. 25.

<sup>107</sup> SKL., 2010, sid. 15.

<sup>108</sup>SKL., 2004, sid. 9.

<sup>109</sup> Lundin, O., 1999, sid. 54-55.

<sup>110</sup>SKL., 2004, sid. 9.

## Bilaga 2: Den kommunala revisionens funktion

”Den kommunala revisionen är ett lokalt demokratiskt kontrollinstrument som granskar den verksamhet som bedrivs i kommunen och pröva ansvarstagandet. Med sin granskning bidrar revisorerna till att värna och utveckla demokrati, rättsäkerhet och effektivitet. Den kommunala revisionen är oberoende och granskar på fullmäktiges uppdrag och därigenom indirekt också för medborgarna”.<sup>111</sup> Revisionen behövs och införs för att förbättra en verksamhet. Den hjälper verksamheten att uppnå sina mål genom att granska och förbättra effektiviteten i förvaltning, kontroll, styrning, definierar Colbert.<sup>112</sup>

Vid varje mandatperiod väljer fullmäktige minst tre förtroendevalda revisorer samt lika många ersättare revisorer som skall granska verksamheten. Revisorernas uppdrag regleras av 1991 års kommunallag. Det ställs inga särskilda kompetenskrav på de förtroendevalda revisorerna, utan det enda kravet är att de måste vara myndiga och ha rösträtt.<sup>113 114</sup> Däremot är det viktigt att dem har politisk erfarenhet och kunskap om den kommunala verksamheten för att kunna utföra sitt uppdrag effektivt.<sup>115</sup>

Revisorerna har i uppdrag att årligen granska verksamheten som bedrivs inom kommunstyrelsens och nämndernas verksamhetsområde, i den omfattning som följer av god revisionsordning. Efter att revisorerna har granskat och fått sitt årliga resultat så prövar revisorerna om nämnder, styrelser och beredningar har fullgjort sitt uppdrag och tagit sitt ansvar. Enligt kommunallagen så ska revisorerna, ”pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig”.<sup>116</sup> Efter det så lämnar revisorerna varje år en revisionsberättelse till fullmäktige som innehåller ett uttalande om ansvarsfrihet för de förtroendevalda ska rekommenderas eller inte.<sup>117</sup> Utifrån detta beslutar fullmäktige sedan om ansvarsfrihet ska beviljas eller inte. Om fullmäktige då beviljar ansvarsfrihet så innebär det att denne tycker att det de förtroendevalda haft i uppdrag för det förgående verksamhetsåret inte behöver kollas igenom och utkrävas.<sup>118</sup> När revisorerna granskar och prövar deras verksamhetsområde så ska de vara oberoende och självständiga.<sup>119</sup> Vidare så skall revisorerna biträddas av yrkesrevisorer, s.k. sakkunniga revisorer som är certifierade eller av auktoriserade.<sup>120 121</sup> Dessa väljs i den omfattning som behövs för att kunna utföra granskningen enligt god revisionsordning.<sup>122</sup> Det krävs att de sakkunniga revisorerna skall ha tillräcklig kunskap och erfarenhet om den kommunala revisionen och verksamheten och med hjälp av detta så stärks de förtroendevaldas arbete.<sup>123</sup>

---

<sup>111</sup> FAR Komplet., God revisionsordning i kommunal verksamhet, (2006).

<sup>112</sup> Colbert, J., 2002, sid. 150.

<sup>113</sup> SOU., (1998:71), sid. 48.

<sup>114</sup> Regeringens proposition, (1998/99:66), sid. 31.

<sup>115</sup> Ibid., sid. 34.

<sup>116</sup> Kommunallagen (1991:900) 9 kap. 9 §, Revision.

<sup>117</sup> Finansdepartementet, (2010:6), sid. 23.

<sup>118</sup> Lundin, O., 1999, sid. 310.

<sup>119</sup> SOU., (2004:107), sid.209.

<sup>120</sup> [www.skyrev.se](http://www.skyrev.se) (2010-12-30).

<sup>121</sup> SKL., 2010, sid. 8.

<sup>122</sup> Finansdepartementet, (2009:11), sid. 12.

<sup>123</sup> Regeringens proposition, (1998/99:66), sid. 46.

# Bilaga 3: Kommunikationens betydelse i revisionen

Kommunikation har en viktig roll i revisionsprocessens alla tre delar. Denna har en viktig betydelse när revisorerna framför sin granskning och sedan får fram resultatet samt vid allmänt informationsutbyte om verksamheten och utveckling. För att kommunikation ska kunna bli effektiv så ska den samordnas med samtliga i verksamheten.<sup>124 125</sup>

För att revisionen ska lyckas så krävs det att det finns en framåtstående kommunikation, detta sker dels genom att hela revisionsgruppen är enig, enligt Smith.<sup>126</sup>

Revisorerna ska ha en tillräcklig öppen kommunikation och samverkan för att revisionsarbetet ska bli så effektivt som möjligt, detta skall ske löpande under hela revisionsprocessen.<sup>127</sup>

Enligt Smith så har den skriftliga och den muntliga kommunikationen en väsentlig roll för revisorerna. Dessa underlättar revisorernas förståelse för det revisionsresultat de får, från deras granskning under hela verksamhetsåret, samt förmågan att fullgöra det ansvar och uppdrag de har på ett effektivt sätt. Han menar vidare att revisorerna måste utveckla en hög grad av kommunikation för att kunna stärka sin potential men även för att kunna stärka revisionens kvalitet. Det kan vara lätt att tro att de förtroendevalda revisorerna ses som ett objekt som är till för att hitta fel och undersöka dem, men när revisorerna granskar verksamheten så är det viktigt att de ses som ett hjälpmedel för aktörerna i den kommunala verksamheten. För att samtliga aktörer ska kunna förstå revisionen betydelse så krävs en tillräcklig kommunikation.<sup>128</sup>

De interna revisorerna, förtroendevalda revisorerna, ses som fullmäktiges högra arm, där de har en direkt kommunikation med fullmäktige och styrelsen.<sup>129</sup> En ständig kommunikation mellan revisorer och fullmäktige är nödvändigt genom att ha regelbundna diskussioner med fullmäktiges presidium och vara närvarande vid sammanträden för att ta del av viktig information om verksamheten. Även en successiv rapportering av revisorernas granskning-sresultat till fullmäktiges ledamöter kräver en utbredd kommunikation. Revisorerna ska även ha en regelbunden kommunikation med kommunstyrelsen och nämnder.<sup>130</sup> Det finns inga bestämda krav på kommunikationens former, utan varje kommun agerar utifrån frivilliga handlingar.<sup>131</sup> Det finns en risk att revisorernas oberoende påverkas av den löpande kommunikationen och samverkan med samtliga aktörer i kommunen. Revisorerna ska agera utifrån ett förhållningssätt som inte leder till att detta brister. ”De skall stå utanför den partipolitiska diskussionen”.<sup>132</sup>

Karlsson definierar att kommunikation och dialog leder till att det politiska ansvaret blir allt mer klarare, som medför en öppenhet och insyn mellan samtliga förtroendevalda samt till medborgarna. Det leder till att deras kunskap och förståelse utvecklas. Revisionsdialoger ger

---

<sup>124</sup> SKL., 2010, sid. 36.

<sup>125</sup> Erikson, P., 1992, sid. 113.

<sup>126</sup> Smith, G., 2005, sid. 516.

<sup>127</sup> SKL., 2010, sid. 36.

<sup>128</sup> Smith, G., 2005, sid. 513-519.

<sup>129</sup> Ibid., sid. 516.

<sup>130</sup> SOU., (2004:107), sid. 158.

<sup>131</sup> SKL., 2002, sid. 28.

<sup>132</sup> SKL., 2006, sid. 15.

möjligheter som är fastställda som vidare skapar samspel för ansvaret både internt i verksamheten men även mellan olika kommuner för kommunens medborgare.<sup>133</sup>

Den kommunala verksamheten har som mål att samtliga arbetar för ett fungerande samhälle, och då krävs det att förhållandet mellan dessa är positivt. Samtliga måste vara överens om målen och för att uppnå detta så måste planer för målen vara tydliga. Verksamheten bör ha en effektiv kommunikationsplan. Förhållandet stärks genom en god samverkan och förståelse och med en tillräcklig kommunikation är detta möjligt.<sup>134</sup>

Många problem kan lösas genom en god kommunikation mellan revisorerna, och samtliga förtroendevalda. Revisorers erfarenhet speglar kommunikationens olika former. Om kommunikation inte fanns så skulle det leda till att gemenskapen skulle försvinna. Det rör sig istället om ett ”vi mot dem” förhållande, menar Karlsson. Det innebär att man inte finner något gemensamt mål, vilket leder till att utvecklingen blir svår att uppnå.<sup>135</sup> Kommunikationsstrategi och kommunikationsplan är det långsiktiga tillvägagångssätt eftersom kommunikation bidrar till att uppnå organisationens övergripande mål.<sup>136</sup>

---

<sup>133</sup> Karlsson, A., 2009, sid. 308-309.

<sup>134</sup> Erikson, P., 1992, sid. 113.

<sup>135</sup> Karlsson, A., 2009, sid. 284.

<sup>136</sup> Erikson, P., 2009, sid. 123 & 218.



# Bilaga 4: Intervjufrågor till de förtroendevalda aktörerna

## **Inledande frågor**

Vilken titel har ni?

Hur många år har ni haft er nuvarande position?

Vilken är er bakgrund? (Utbildning och erfarenhet)

Har ni varit i kontakt med kommunal verksamhet i tidigare befattningar?

## **Förväntningen på den kommunala verksamheten**

Vilken uppfattning och förväntning har ni på er yrkes roll?

Hur mycket kommunikation sker skriftligt, muntlig respektive elektroniskt i er verksamhet?

Vilken uppfattning har ni om den muntliga kommunikationen i revisionsprocessen?

Hur viktig är den muntliga kommunikationen i din roll gentemot resterande aktörer?

## **Verksamhetens styrning**

Tror ni att detta påverkar den ”gemensamma” uppfattningen och förväntningen på det kommunala beslutstagandet?

Hur ser den interna utbildningen ut för de förtroende valda som inte har de grundläggande kunskaperna vad gäller hanteringen av de ekonomiska rapporterna?

Hur skolas nya förtroendevalda in i revisionsprocessens kultur när det gäller den muntliga kommunikationen?

Hur förbereder fullmäktige den muntliga informationen i planeringsprocessen till de förtroendevalda?

## **Riskbedömning**

När det föreligger en risk för att en viss oönskad händelse kommer att inträffa

- Vilka är era främsta ansvarsuppgifter för att bemöta detta?
- Hur sker den muntliga kommunikationen i verksamheten i detta fall?

Vilka effekter tycker ni att riskbedömningen bidrar till i ditt arbete

- Fördelar?
- Nackdelar?

## **Kommunikationens betydelse**

Hur fungerar kommunikationen om alla parter inte är överens?

- Hur tas beslutet när alla inte är överens, inflytande och vad tillämpas?

Vilka tänkbara konsekvenser kan uppkomma om man väljer att frångå från kommunallagen?

- Hur tas beslut om ansvarsprövningen i detta fall?

Vad händer med muntliga kommunikationen om kommunen påverkas av oönskade händelser och oväntade händelser?

- Hur sker tillämpningen av det interna kontrollsystemet som följd?

## **Politikernas Oberoende**

Vilken syn har ni på den oberoende revisionen?

- Hur kan revisorns ansvar och oberoende stärkas?
- Vilka konsekvenser kan uppkomma utifrån ett beroendeförhållande mellan aktörerna?

## **Revisionens betydelse**

Vilken nytta har den kommunala revisionen gentemot medborgarna och aktörerna i den kommunala verksamheten?

Vilken uppfattning och förväntning har ni på de förtroendevalda aktörernas olika roller?

Nämn tre positiva och tre negativa faktorer som kännetecknar den muntliga kommunikationen mellan er och de resterande aktörerna?

**Slutligen har ni några synpunkter som ni vill tillägga som ni anser att vi inte har tagit upp.**

**Tack för din medverkan!**

# Bilaga 5: Intervjufrågor till de sakkunniga revisorerna

## **Inledande frågor**

Titel och certifiering?

Hur länge har ni arbetat med kommunal revision?

Hur ser er arbetsprocess ut under året?

(Planering och granskning)

## **Kommunikationens betydelse**

Vilken kommunikation sker skriftligt, muntligt respektive elektroniskt gentemot de förtroendevalda?

Hur sker den muntliga kommunikationen med de förtroendevalda revisorerna?

Hur stor roll har den muntliga kommunikationen mellan er och de förtroendevalda i ert arbete?

Hur ser er plan ut för den muntliga kommunikationen med de förtroendevalda?

## **Riskbedömning**

Hur viktig är de förtroendevalda revisorernas riskbedömning?

Vilken påverkan har den på revisionsprocessen i planeringsfasen?

Vilka förtroendevalda är de som ger er den grundläggande informationen för er granskning?

(Fullmäktige, nämnder, styrelse, revisorer)

Upplever ni att ni får all den information som krävs för att utföra ert uppdrag från de förtroendevalda?

Den feedback som ni får från de förtroendevalda, är den tillräcklig i er bedömning?

Hur sker den muntligen?

## **Kommunallagen**

Det ställs inga kompetenskrav på de förtroendevalda revisorerna, vilken syn har du på detta?

Ser du någon skillnad i hur förtroendevalda revisorerna arbetar med revisionsprocessen i olika kommuner?

Har det hänt att revisorerna inte har ställt sig bakom en rapport ni framställt?

Vilka tänkbara konsekvenser kan uppkomma om man väljer att frångå från Kommunallagen i användning av synnerliga skäl?

- Hur kan man undvika och förbättra detta?

Hur tas beslut om ansvarsprövning i detta fall?

- Hur stor roll har den muntliga kommunikationen i beslutet om ansvarsprövningen i samband med er granskning?

Vilken roll har den muntliga kommunikationen vid oväntade och oönskade händelser?

- Vilka är dina främsta ställningstaganden gentemot de förtroendevalda?
- Vilka är revisorernas främsta ansvarsuppgift för att bemöta detta?
- Vad kännetecknar en bra kommunikation vid en sådan situation?
- Hur kan den långsiktiga relationen mellan er och de förtroendevalda revisorerna stärkas?

### **Oberoende revision**

Vilken syn har ni på den oberoende revisionen?

Har ni märkt att arbetet påverkas på grund av politiska ställningstaganden?

Vilka konsekvenser kan uppkomma utifrån detta (beroende förhållande)?

### **Avslutande frågor**

Hur ser ni på den kommunala verksamheten?

- Fördelar
- Nackdelar

Hur ser ni på den kommunala revisionen?

- Fördelar
- Nackdelar

Vilken är er definition på god revisions sed i kommunal verksamhet?

Om du kunde ändra något i kommunikationen mellan er och de förtroende valda, vad skulle det vara?

Nämn tre styrkor och tre svagheter med kommunikationen mellan er och de förtroende valda?

**Slutligen har ni några synpunkter som ni vill tillägga som ni anser att vi inte har tagit upp.**

**Tack för din medverkan!**

# Bilaga 6: Intervjufrågor till experter

## **Inledande frågor**

Vilken titel har ni?

Hur länge har ni varit insatt inom området kommunal revision?

## **Kommunala verksamheten och revisionen**

Hur ser ni på den kommunala verksamheten?

- Fördelar.
- Nackdelar.

Hur ser ni på den kommunala revisionen?

- Fördelar.
- Nackdelar.

Vilken är er definition på god revisionsred?

Kommunikationen spelar en roll i den kommunala revisionen. Hur viktig anser ni den vara mellan verksamhetens aktörer och de sakkunniga revisorerna?

## **Riskbedömning**

Vad anser du om revisorns riskbedömning i planeringsprocessen?

- Fördelar?
- Nackdelar?
- Hur viktig är den muntliga kommunikationen mellan revisorerna och aktörerna vid riskbedömningen?

## **Uppföljning och kontroll av den muntliga kommunikationen**

Vilken kommunikation anser ni vara viktig inom den kommunala revisionen?

- Den skriftliga.
- Muntliga.
- Elektroniska kommunikationen.

Hur viktig är den muntliga kommunikationen när den kommunala verksamheten påverkas av oönskade händelser?

- Vilka tänkbara åtgärder tror du att revisorn kommer att vidta?
- Hur sker den muntliga kommunikationen i detta fall?
- Vilka tänkbara fel i den muntliga kommunikationen tror ni skulle kunna finnas mellan revisorn och kommunens aktörer i detta fall?
- Hur skulle den muntliga kommunikationen kunna förbättras i detta fall?

Vad kännetecknar en bra kommunikation vid oegentligheter i den kommunala revisionen?

Det har diskuterats i olika sammanhang (media) om de förtroendevalda revisorernas ställning om att den bör stärkas.

- Vad anser ni om detta?
- Vad krävs för att stärka ställningen?
- Vem har ansvaret för denna stärkning?

### **Politikernas Oberoende**

Vilken syn har ni på den oberoende revisionen?

Vilka konsekvenser kan uppkomma utifrån ett beroendeförhållande mellan aktörerna?

### **Kommunallagen**

Det krävs inga kompetenskrav hos de förtroendevalda revisorerna enligt kommunallagen. Hur ser ni på detta?

Det har uppmärksammats att kommuner inte tillämpar kommunallagen i olika sammanhang.

- Vad anser ni om detta?
- Vad kan detta bero på?
- Hur kan man undvika och förbättra detta?
- Har den muntliga kommunikationen en stor roll inom detta sammanhang?

Hur ser ni på de förtroendevalda revisorernas roll då dessa är politiker som är partikamrater med dem man ska granska?

- Anser ni att detta kan leda till motsatta effekter gällande oberoende förhållande mellan förtroendevalda revisorerna och fullmäktige?

Vid en situation med oegentligheter hur tror ni att samarbetet mellan kommunens förtroendevalda aktörer och den sakkunnige revisorn påverkas på längre sikt?

- Hur tror du den kommunala verksamheten i sin revision kommer att reagera?

Vilka egenskaper krävs för att skapa en långsiktig relation mellan den sakkunnige revisorn och samtliga förtroendevalda aktörer?

- Hur tror du den långsiktiga relationen kan påverkas vid oegentligheter
  - dels för revisorns förmåga att granska?
  - och dels för aktörernas förtroende till revisorn?

**Slutligen har ni några synpunkter som ni vill tillägga som ni anser att vi inte har tagit upp.**

**Tack för din medverkan!**

# Bilaga 7 Följande information lämnas på begäran

## Former för kommunikation utifrån det teoretiska perspektivet

Inom den interna kommunikation så finns det olika kanaler som en organisation använder sig av vid kommunikativa förhållanden. Hur man väljer att använda dessa kanaler samt vilka kanaler som ska användas kan skiljas åt mellan olika organisationer. Dessa är skriftliga, muntliga och elektroniska kanaler. Den skriftliga kanalen har som fördel att om en läsare inte förstått något så kan denne alltid gå tillbaka för att få en klarare bild om just den informationen. Men det finns ingen stor möjlighet att det sker en dubbelriktad dialog mellan individer så som de muntliga kanalerna tillför. Då finns en risk att det uppstår feltolkningar som leder till att läsaren missförstår informationens innebörd om texten inte är korrekt skriven. De skriftliga kanalerna anses då vara mest lämpliga när man förmedlar och dokumenterar fakta. Den elektroniska kombineras ofta med den skriftliga kanalen men med den finns en stor möjlighet till att informationen når fram snabbare till mottagaren och sändaren i jämförelse med den skriftliga. Vid användning av muntliga kanaler så finns en möjlighet för varje individ att få sin fråga besvarad och även kunna framföra sina egna åsikter. Utifrån detta så uppstår tydlig information när det finns en tillräcklig dialog mellan individerna.<sup>137</sup> För att kunna få en effektiv intern kommunikation så ska dessa kanaler kunna kombineras för att även kunna komplettera varandra. Med detta så stärks individernas kunskap och förståelse och utifrån detta kunna ge sin syn på verksamheten.<sup>138</sup>

## Former för kommunikation utifrån de förtroendevalda respondenternas syn

Samtliga respondenter berättar att det sker en blandning av all kommunikationssätt inom den kommunala verksamheten. Vidare förklarar de att den elektroniska kommunikationen utgör en stor del, ”den elektroniska har revolutionerat”. Detta underlättar arbetet då det är enklare och går snabbare när alla handlingar finns tillgängliga på nätet, digitalt och skriftligt. Dock så anses det aktörer inte enbart bör förlita sig på all elektronisk information eftersom det ofta sker missuppfattningar. ”För att nå ut med tydliga budskap så behövs den muntliga kommunikationen”. Den muntliga kommunikationen anses som den mest viktiga och vanliga inom den kommunala verksamheten eftersom ”den är själva grunden i ett politiskt system, om den sorten av kommunikation inte fanns så skulle inte det politiska systemet fungera”, förklarar nämnderna. Den muntliga kommunikationen är viktig och har en stor betydelse eftersom alla papper aldrig kan ersätta det talande ordet, definierar de förtroendevalda revisorerna. Man får en tydligare genomgripande diskussion där allting blir klart och förstått. Den muntliga sker vid sammanträden och är ett komplement till det skriftliga, som rapporter, revisionsberättelser, pm etc. Vid dialogen så ska alla komma till tals och även vara väl förberedda och ha koll på läget.

---

<sup>137</sup> Erikson, P., 1992, sid. 50-53.

<sup>138</sup> Ibid., sid. 57-58.

Stockholm University School of Business  
106 91 Stockholm  
Telephone: +46 (0)8 16 20 00  
[www.fek.su.se](http://www.fek.su.se)

**Företagsekonomiska institutionen**



**Stockholms  
universitet**