

Å revidere et politisk og regulatorisk virkemiddel

En praksisorientert analyse av Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i
kyst- og havfisket

Pernille Celine Engdahl



Masteroppgave ved TIK Senter ved teknologi, innovasjon og kultur

UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2021

Å revidere et politisk og regulatorisk virkemiddel:

En praksisorientert analyse av Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket

Av Pernille Celine Engdahl

Sammendrag

Denne oppgaven har en overordnet ambisjon om å vise hvordan revisjon gjøres i praksis. For dette formål griper oppgaven tak i en særegen institusjon og en særegen dokumenttype: Riksrevisjonen og forvaltningsrevisjonen. Et overordnet mål med forvaltningsrevisjonen er å bidra til en bedre og mer effektiv forvaltning. Ettersom revisjon i stor grad tar form gjennom dokumentarbeid, kan det argumenteres for at det i praksis er gjennom revisjonsrapporter at dette målet kan innfris. Oppgaven vil tilnærme seg dokumenter som performative, men ikke uten videre som nøytrale verktøy.

Oppgavens interesse er todelt. Oppgaven undersøker hvordan Riksrevisjonen gjør et politisk og regulatorisk virkemiddel reviderbart, og konsentrerer analysen mot formuleringer av politiske mål og utvalget av fiskearter til Riksrevisjonens undersøkelse. Videre, undersøker oppgaven hvordan dette virkemiddelet skrives frem som en revisjons- og kontrollsak. Når en revisjonsrapport gjøres offentlig tilgjengelig er den *ikke* politisk, men den *blir politisk* i kraft av sin reiserute ved at revisjonssak omgjøres til kontrollsak. Med revisjonssak referer jeg derfor til Riksrevisjonens arbeid med å skrive frem revisjonssaken, og med kontrollsak referer jeg til den politiske behandlingen av saken i Stortinget. Oppgaven følger dokumentet fra offentliggjøring og til Stortinget, for å undersøke hvordan reaksjoner under den politiske behandlingen kan forstås i lys av og muligens som et resultat av Riksrevisjonens arbeid med å gjøre dette virkemiddelet reviderbart og arbeidet med å skrive det frem som en revisjons- og kontrollsak. Reaksjonene som oppstår under den politiske behandlingen, understreker at en revisjon ikke kan tas for gitt som et nøytralt verktøy.

Oppgaven finner at det skjer en rekke små, men sentrale endringer av de fiskeripolitiske målene, og at revisjonsdokumentet gir særlig én art et spesielt rom og fokus. Oppgaven tolker disse funnene som et resultat av Riksrevisjonens arbeid med å gjøre det politiske og regulatoriske virkemiddelet reviderbart, og arbeidet med å skrive det frem som en revisjons- og kontrollsak. I dette arbeidet er metodiske valg, tekstlig arbeid, tallfesting og grafikk sentralt, og oppgaven begrepsfester dette som revisjonsrapportens optikker. Det er revisjonsrapportens optikker som bidrar til at *lovgivende* og *utøvende* makt kan se og handle på det politiske og regulatoriske virkemiddelet på nye måter. I denne oppgaven vil jeg argumentere for at valg av ord, begreper, formuleringer og uttrykk er av praktisk betydning i en revisjonsprosess, og av stor politisk betydning når revisjonssak blir til kontrollsak.

Forord

Min veileder Hilde Reinertsen har vært en proaktiv og engasjert veileder. Hun har kommet med viktige innspill underveis, og samtidig vært en inspirasjonskilde for mitt arbeid med denne oppgaven. I oppgaven vil jeg blant annet argumentere for at valg av ord, begreper, formuleringer og uttrykk er av praktisk betydning i en revisjonsprosess, og av stor politisk betydning. På samme måte har det vært av betydning at Hilde har gitt støttende og motiverende ord underveis i masterprosessen, og det vil jeg takke for!

Takket være spesialiseringen i STS har jeg fått muligheten til å fordype meg i noe, som jeg synes er svært interessant: en særegen institusjon og en særegen revisjonstype. Begrepet revisjon kan trolig gi assosiasjoner til tørt og detaljert papirarbeid. Jeg mener imidlertid at vi må tenke annerledes rundt dokumenter og revisjonsdokumenter, hvis vi ønsker å forstå hvordan revisjon, politikk, byråkrati og forvaltning gjøres i praksis.

For, både revisjon og politikk tar i stor grad form gjennom dokumentarbeid. Vi kan ikke ignorere eller undervurdere dokumentenes aktive rolle, hvis vi ønsker å forstå samfunn og samfunnsendring. Det er ikke foruten grunn at begrepet revisjon kan forstås i betydningen *endring; modifisering (Naob, u.å., revisjon)*. Som Asdal sier, bidrar dokumentarbeid til å modifisere og transformere virkeligheten (Asdal, 2015, s. 74*). For å gripe og begripe hvordan dokumenter har en performativ, men ikke uten videre en nøytral funksjon – må vi i første rekke gi dokumentene plass i våre empiriske studier av politiske praksiser, kunnskapsutvikling, byråkrati og forvaltning.

Oslo, 3. mai 2021

Pernille Celine Engdahl

Ordforklaringer

Merk: Med unntak av begrepet bunnfiskerier, tar alle forklaringene utgangspunkt i Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket (Riksrevisjonen, 2020). Forklaringen på bunnfiskerier er hentet fra Meld. St. 32 (2018-2019): Et kvotesystem for økt verdiskapning – En fremtidsrettet fiskerinæring (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019).

Bunnfiskerier: omfatter fiske etter torsk, hyse og sei (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019, s. 68).

Den minste kystfiskeflåten: består av fartøy i lukket gruppe under 11 meter hjemmelslengde (13 meter for kystnot makrell). Kalles også for «sjarkflåten» (Riksrevisjonen, 2020, s. 56)

Fisketillatelse: det er fastsatt adgangsbegrensninger i de kommersielt viktigste fiskeriene. I kystfiskeriene fastsettes adgangsbegrensningene årlig for det enkelte fiskeri som gjerne deles i lukket og åpen gruppe. Fartøy med adgang i lukket gruppe har såkalt deltakeradgang. I havfiskeflåten benyttes konsesjoner. En fisketillatelse vil kunne ha flere kvoter knyttet til seg (Riksrevisjonen, 2020, s. 169).

Kvotest: en kvote er en fisketillatelse, som i dag kjøpes og selges i det private markedet under visse betingelser. Formelt sett kan ikke en kvote kjøpes eller selges. I praksis kjøpes og selges kvoter i markedet ved at kjøperen og selgeren avtaler at tillatelsen skal overdras fra ett fartøy til et annet, eller fra én fartøyeier til en annen, med et forbehold om at fiskerimyndighetene tildeler kvoten til den nye kjøperen (Riksrevisjonen, 2020, s. 15).

Kvotesystem: kvotesystemet er en betegnelse på reglene for hvem som kan fiske, når, hvordan og hvor mye som kan fiskes (Riksrevisjonen, 2020, s. 25-25).

Kystfiskekvoten: kystfiskekvoten er et tilleggskvantum til fartøy i åpen gruppe i fisket etter torsk, og som eies av person bosatt i Finnmark, i Nord-Troms eller i en annen kommune i Troms eller Nordland som ligger innenfor det geografiske virkeområdet til Sametingets søkerbaserte tilskuddsordning (Riksrevisjonen, 2020, s. 117).

Lukket gruppe: i en lukket gruppe i fiskeriene er det nødvendig at fartøyet har fisketillatelse for å delta (Riksrevisjonen, 2020, s. 170).

Pelagiske fiskerier: omfatter fiske etter sild, makrell og andre pelagiske arter (Riksrevisjonen, 2020, s. 98).

Samfiskeordningen: en ordning som innebærer at et fartøy på bestemte vilkår kan fiske hele eller deler av et annet fartøys kvote i inntil ett år. Ordningen gjelder for fartøy med hjemmelslengde under 11 meter i fisket etter torsk, hyse og sei i nord, og fartøy under 15 meter i fisket etter pelagiske arter i Nordsjøen og Skagerrak (Riksrevisjonen, 2020, s. 171).

Strukturkvoteordning: en mulighet til under visse vilkår å samle flere kvoter i samme fiskeri på ett fartøy. Hovedvilkåret for å tildele strukturkvote er at et fartøy som avgir kvoten sin, tas ut av fisket ved at det oppgir alle fisketillatelser, og blir meldt ut av fartøyregisteret og kondemnert (Riksrevisjonen, 2020, s. 171).

Reguleringsgruppe: fisket etter de forskjellige fiskeslagene er regulert i grupper etter blant annet redskap. Disse gruppene kalles reguleringsgrupper. De årlige reguleringene for hvert fiskeslag blir gitt i forskrift der reglene for hver reguleringsgruppe er fastsatt. I fisket etter torsk nord for 62 grader nord er det for eksempel fire reguleringsgrupper: trål, konvensjonelle havfiskefartøy, kyst lukket gruppe og kyst åpen gruppe. I fisket etter makrell er det seks reguleringsgrupper: ringnot, små ringnotfartøy, trål, kyst lukket gruppe, kyst åpen gruppe og kyst landnot (Riksrevisjonen, 2020, s. 171).

Åpen gruppe: i en åpen gruppe i fiskeriene er det ikke nødvendig å ha fisketillatelse for å delta (deltakeradgang/konsesjon). Fartøyene i en åpen gruppe tildeles kvote i mange viktige kvoteregulerte fiskerier, som blant annet torsk, sei og hyse nord for 62 grader nord, NVG-sild (norsk vårgytende sild), makrell og kongekrabbe. Det er åpen gruppe i torskfisket i nord som er den største åpne gruppen. (Riksrevisjonen, 2020, s. 171-172).

Innhold

1	Introduksjon.....	9
1.1	Forskningsspørsmål.....	10
1.2	Oppgavestruktur	11
2	Teoretisk og metodisk tilnærming.....	12
2.1	Å gripe og begripe revisjon og revisjonsorganer.....	13
2.1.1	Revisjonssamfunnet.....	16
2.1.2	Politikkens teknologier.....	18
2.2	Analytiske verktøy	19
2.2.1	Evalueringsoptikker.....	19
2.2.2	Modifiserende arbeid.....	21
2.2.3	Oversettelseskjede	22
2.3	Metode.....	24
2.3.1	Performative dokumenter	25
2.3.2	Materiellsemiotikk.....	26
2.3.3	Utvelgelse av dokumenter	27
2.3.4	Metodiske refleksjoner	27
2.3.5	Etiske og praktiske hensyn	30
3	Analysekapittel 1: «Revisjon til nytte for morgendagens samfunn».....	31
3.1	Stortingets eldste kontrollorgan.....	32
3.2	Forvaltningsrevisjonen	34
3.2.1	Valg av forvaltningsrevisjon	36
3.2.2	Normative visjoner og tekniske operasjoner	37
3.3	Undersøkelsen av kvotesystemet i kyst- og havfisket.....	40
3.3.1	Å revidere et regulatorisk og politisk virkemiddel.....	43
3.3.2	Kunsten å bedømme	46
3.3.3	Kausalitet.....	50
3.4	Å alminneliggjøre kritikken	52
3.4.1	Kausalitetsproblemet: Fiskeriforvaltningen lever ikke i et vakuum.....	53
3.4.2	Å oversette er å forskyve.....	56
3.4.3	Kritikk og motkritikk: Et spørsmål om skyld- og ansvarsfordeling	57
3.4.4	Kritikk som optikk.....	61
3.5	Oppsummering: Å bidra til en bedre og mer effektiv forvaltning.....	62
4	Analysekapittel 2: Å gjøre fiskeripolitiske mål reviderbare.....	64
4.1	Å skrive natur og samfunn inn i lov	65
4.2	Motstridende målforståelse	67

4.2.1	Å kople fra kvantitative størrelser	70
4.2.2	Et balanse mål?.....	72
4.3	Oppsummering: Fiskeripolitiske mål krever fortolkning	74
5	Analysekapittel 3: Å skrive frem en revisjonssak	75
5.1	En (kvantitativt) viktig næring i Norge	75
5.1.1	... Men, et komplekst og lite legitimt system.....	78
5.1.2	Kjeder av dokumenter	79
5.1.3	Legitimerende dokumentkjeder.....	83
5.2	Å kople torsken på saken.....	85
5.2.1	Datatorsken.....	86
5.2.2	Å kople torsken på industri.....	89
5.2.3	Papirfisken.....	91
5.2.4	Å ikke være verdt en sur sild.....	95
5.2.5	Å gi rom for kongekrabben	97
5.3	Oppsummering: Ein fangar fisk med agn, og folk med fagre ord.....	99
6	Analysekapittel 4: Å behandle en kontrollsak.....	101
6.1	Høringsinstitusjonen.....	101
6.1.1	Sande versus statsråd: Revisjonsdiskusjon blir til politisk diskusjon.....	103
6.1.2	Tolkinga liggjer milevis frå Riksrevisjonens tolking	106
6.1.3	Å kvantifisere eller ikke kvantifisere?.....	107
6.1.4	Å høyne til 2000 arbeidsplasser	109
6.2	Å syne kvotesystemet.....	110
6.2.1	Statsrådets oversettelse er ikke i tråd med Stortingets intensjoner	112
6.2.2	En politisk revisjon av en politisk oversettelse	114
6.2.3	Alvorets time	116
6.2.4	«Å sette skåpet der det skal stå».....	119
6.3	En torskedebatt	120
6.3.1	Eit hjartesukk.....	121
6.3.2	Men, torsken har jo høy bearbeidingsgrad!	122
6.3.3	Å <i>handle</i> på systemet på nye måter	123
6.4	Oppsummering: Høringsinstitusjonen som politikken teknologi	124
7	Konkluderende bemerkninger	126

1 Introduksjon

Vi lever i et samfunn hvor revisjon av myndigheter har utviklet seg til å bli en naturlig og integrert del av det offentlig-administrative systemet. En revisjon illustrerer hvordan en rekke mekanismer og organer er bygd inn i systemet, med formål om å evaluere, vurdere og kontrollere regjering og statsapparat. Samtidig kopler en revisjon ulike deler av det offentlige styringssystemet sammen. Revisjon er imidlertid ikke et nytt fenomen. Oppgaver knyttet til revisjon av myndigheter ble grunnlovsfestet allerede i 1814, da Norges grunnlov ble vedtatt. Historisk sett har ikke Stortingets kontrollvirksomhet overfor regjeringen og dens apparat vært særlig aktiv. I løpet av de siste 20-25 årene, har imidlertid Stortinget tydelig skjerpet sin kontroll overfor den utøvende makt (Christensen, Egeberg, Lægred og Aars, 2014, s. 117), og siden 1814 har revisjonen har utviklet seg enormt både fagmessig, metodisk og organisatorisk.

Det kan argumenteres for at det er vanskelig å forstå offentlig revisjon i norsk kontekst, både historisk og i nåtid, uten å forstå Riksrevisjonen. Riksrevisjonen har en helt sentral rolle i Stortingets konstitusjonelle og løpende kontroll av regjering og forvaltning (Espeli og Nilsen, 2016, s. 11). Ved hjelp av Riksrevisjonen, kontroll- og konstitusjonskomiteen og åpne høringer har Stortinget et økende fokus på kontroll av og innsikt i sentralforvaltningen (Christensen et al., 2014, s. 119). Etableringen av Riksrevisjonen er formodentlig det mest fremtredende eksemplet på at et organ har blitt institusjonalisert med formål om å revidere og kontrollere regjering og statsapparat. Rollen som Stortingets kontrollorgan, innebærer imidlertid at Riksrevisjonen ikke kan stille de reviderte virksomhetene direkte til ansvar selv. Denne ansvarskrevingen skjer i praksis gjennom Stortinget (Christensen et al., 2014, s. 80). Enkelte har argumentert for at Riksrevisjonens rolle som Stortingets kontrollorgan og forvaltningens vaktbikkje siden 2009 har fått en betydning som mangler en historisk parallell (Espeli og Nilsen, 2016, s. 461).

Med en bakgrunn fra statsvitenskapen, har denne oppgaven vokst ut av et ønske om å forstå hvordan revisjon fungerer i praksis. Oppgavens tittel henspiller på at revisjonen er uløselig koplet til politikk, byråkrati og forvaltning. I et forsøk på å forstå hvordan revisjon gjøres i praksis, og hvordan revisjon og politikk henger sammen, har fordypningen i vitenskaps- og teknologistudier (STS) gitt meg nye perspektiver og tilnærminger. Særlig gjelder det fagfeltets tilnærminger til og forståelser av dokumenters rolle i politikk, byråkrati og forvaltning. Oppgaven har særlig latt seg inspirere av Kristin Asdals begrep politikkers teknologier (2011), og Hilde Reinertsens konsept evalueringsoptikker (2015).

1.1 Forskningsspørsmål

Interessen med denne oppgaven er todelt. For det første er jeg interessert i hvordan Riksrevisjonen gjør et politisk og regulatorisk virkemiddel reviderbart. For det andre er jeg interessert i hvordan Riksrevisjonen skriver frem kvotesystemet som en revisjons- og kontrollsak. Oppgavens forskningsspørsmål er

1. *Hvordan gjør Riksrevisjonen et politisk og regulatorisk virkemiddel reviderbart?*
2. *Hvordan skrives kvotesystemet frem som en revisjons- og kontrollsak av Riksrevisjonen?*

Med politisk og regulatorisk virkemiddel referer jeg til kvotesystemet i kyst- og havfisket. Bruken av politisk virkemiddel bygger på Riksrevisjonen sin undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket, hvor kvotesystemet blir beskrevet som et viktig fiskeripolitisk virkemiddel for myndighetene (Riksrevisjonen, 2020, s. 9). Kvotesystemet regulerer både myndighetenes forvaltning, og næringsutøvelsen til fiskere og fartøy. Systemet er basert på lover, som angir formål og rammer for myndighetenes forvaltning, og på forskrifter som angir konkrete reguleringer (Riksrevisjonen, 2020, s. 141). Det er gjennom dette systemet at myndighetene forvalter kyst- og havfisket i Norge, og det er følgelig kvotesystemet som er revisjonsobjektet i Riksrevisjonen sin undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket.

Det første spørsmålet innebærer at jeg undersøker hva som skjer med systemet når det flyttes fra sentralt lovverk og fra havet, og inn i et revisjonsdokument. Jeg vil konsentrere meg om særlig to aspekter. Det ene gjelder beskrivelsen av fiskeripolitiske mål, fra lovverk og inn i revisjonsdokumentet, og det andre gjelder utvelgelsen av fiskearter for undersøkelsen. I tilknytning til det siste aspektet, vil jeg undersøke hvordan revisjonsdokumentet gir særlig én fiskeart et spesielt rom og fokus.

Det andre spørsmålet bærer en tosidig interesse, noe begrepet revisjonssak og kontrollsak er et uttrykk for. Gjennom dette spørsmålet er jeg først interessert i hvordan Riksrevisjonen skriver frem kvotesystemet som en revisjonssak. Jeg vil legge særlig vekt på beskrivelser av næring, fisk og kvotesystem, og hvordan disse beskrivelsene kan bidra til å belyse valg av forvaltningsrevisjon og begrunne behovet for revisjon. Når revisjonsdokumentet gjøres offentlig tilgjengelig er det *ikke* politisk, men det *blir politisk* i kraft av sin reiserute. Det er dette begrepet kontrollsak referer til. For, når revisjonsdokumentet sirkulerer videre for å handles med og på politisk, blir revisjonssak til kontrollsak. Jeg vil derfor følge revisjonsdokumentets reise fra offentliggjøring og til politisk behandling i Stortinget, og

undersøke hvordan reaksjoner under den politiske behandlingen kan forstås i lys av Riksrevisjonens arbeid med å gjøre kvotesystemet reviderbart og arbeidet med å skrive frem en revisjonssak. På denne måten er de to forskningsspørsmålene nært relaterte og delvis overlappende. Jeg vil derfor se og besvare spørsmålene i sammenheng.

En overordnet ambisjon med denne oppgaven er å undersøke og forstå hvordan revisjon gjøres i praksis. For å besvare oppgavens problemstillinger, vil jeg i analysekapittel 1 (kapittel 3) først gjøre rede for Riksrevisjonen som særegen institusjon og forvaltningsrevisjonen som særegen dokumenttype. Samtidig vil jeg i dette kapitlet konsentrere meg om to sentrale dokumenter, som er av betydning i arbeidet med å gjøre revisjon i praksis. Det gjelder Riksrevisjonens faglige retningslinjer for forvaltningsrevisjon og Riksrevisjonens strategidokument for 2018-2024. Problemstillingene vil bli besvart i oppgavens andre, tredje og fjerde analysekapittel (kapittel 4, 5 og 6).

1.2 Oppgavestruktur

Riksrevisjonen og forvaltningsrevisjonen kan gripes og begripes på en rekke ulike måter. Jeg vil derfor starte oppgavens teori- og metodekapittel (kapittel 2) med en beskrivelse av hvordan ulike fagtradisjoner og fagfelt har tilnærmet seg og forstått revisjon og et organ som Riksrevisjonen. Dette har jeg valgt å se i sammenheng med begrepet evaluering, ettersom begrepene er nært relaterte og fordi revisjon også omhandler evaluering. Jeg vil deretter redegjøre for sentrale teoretiske ressurser for denne oppgaven. Det inkluderer litteratur fra Michael Power (1997; 2000; 2007), og hans begrep «the audit society», heretter omtalt som revisjonssamfunnet, og konseptet kontroll av kontroll. Videre, vil jeg trekke frem Kristin Asdals (2011) begrep politikkens teknologier. Jeg vil deretter redegjøre for sentrale analytiske ressurser, som har vært viktige for å begrepsfeste det jeg studerer. Oppgavens analytiske rammeverk består av Reinertsens konsept (2015) evalueringsoptikker, Kristin Asdals (2015) konsept modifierende arbeid og Latour (1999) sitt begrep oversettelseskjede. Til sist vil jeg redegjøre for oppgavens metode, en praksisorientert dokumentanalyse (Asdal og Reinertsen, 2020), og tilknyttede begreper som materiellsemiotikk og performativitet. Jeg viser deretter en oversikt over dokumenter som jeg har tatt i bruk for å besvare oppgavens problemstillinger, og avslutter med mine metodiske refleksjoner, og etiske og praktiske hensyn.

I analysekapittel 1 (kapittel 3) vil jeg først gjøre rede for Riksrevisjon som særegen institusjon og forvaltningsrevisjon som særegen dokumenttype. Dette gjør jeg for å kunne besvare oppgavens problemstillinger i de etterfølgende analysekapitlene, og kapitlet er derfor kortere enn de andre analysekapitlene. I tilknytning til forvaltningsrevisjonen, vil jeg presentere

sentrale elementer fra de faglige retningslinjene for forvaltningsrevisjon og fra Riksrevisjonens strategidokument. Jeg runder av kapittelet med en presentasjon av oppgavens case, som er Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket. Her vil jeg trekke frem undersøkelsens mål, problemstillinger, sentrale fiskeripolitiske prinsipper, hovedfunn, anbefalinger og kritikk.

I analysekapittel 2 (kapittel 4) vil jeg konsentrere meg om beskrivelsen av tre fiskeripolitiske mål, og særlig ett fiskeripolitisk mål om bo- og sysselsetting i kystsamfunn. Jeg vil først presentere det rettslige grunnlaget for myndighetenes forvaltning av kvotesystemet i kyst- og havfisket, og vise hvordan Riksrevisjonen forstår deler av dette grunnlaget. På denne måten vil jeg vise hvordan natur og samfunn er skrevet inn i lovverket. Jeg undersøker beskrivelsen av fiskeripolitiske mål for å undersøke hvordan Riksrevisjonen gjør kvotesystemet reviderbart. Dette henger samtidig sammen med hvordan kvotesystemet skrives frem som en revisjonssak. Jeg vil tilnærme meg formuleringer og forståelser av mål – fra lovverk og inn i revisjonsdokumentet – som en lang oversettelseskjede (Latour, 1999).

I analysekapittel 3 (kapittel 5) vil jeg undersøke hvordan Riksrevisjonen skriver frem kvotesystemet som en revisjonssak. Jeg vil legge særlig vekt på beskrivelser av næring, fisk og kvotesystem, og undersøke hvordan dette bidrar til å begrunne valget av og behovet for revisjon. Samtidig vil jeg undersøke hvordan særlig én fiskeart blir gitt et spesielt rom og fokus. Jeg tilnærmer meg dette som en del av Riksrevisjonens arbeid med å skrive frem kvotesystemet som en revisjonssak, men ikke desto mindre som en del av arbeidet med å gjøre systemet reviderbart.

I analysekapittelet 4 (kapittel 6) beveger jeg meg inn i stortingssalen. I dette kapitlet vil jeg undersøke hva som skjer, når en revisjonssak blir til en kontrollsak. Jeg vil undersøke hvordan reaksjoner under den politiske behandlingen kan forstås i lys av – og muligens – som et resultat av arbeidet med å gjøre kvotesystemet reviderbart og arbeidet med å skrive frem en revisjonssak. Jeg vil legge særlig vekt på høringen i saken, og avslutter kapitlet med å vise hvordan høringsinstitusjonen kan forstås som en politikkens teknologi (Asdal, 2011). I denne sammenheng vil jeg trekke frem funn fra de foregående analysekapitlene, og vise hvordan revisjon, politikk, byråkrati og forvaltning samles i en viktig møteplass.

2 Teoretisk og metodisk tilnærming

Denne oppgaven er skrevet innenfor det fremvoksende fagfeltet vitenskaps- og teknologistudier (STS). For denne oppgaven er faglitteraturen på feltet politikkstudier

innenfor STS, revisjons- og evalueringsfeltet innen STS og regnskapsstudier viktige ressurser. Sentrale teoretiske ressurser er Power (1997) sitt begrep revisjonssamfunnet, og Asdals (2011) begrep politikkenes teknologier. Ettersom studieobjektet på sentrale måter er vevd inn i det offentlige styringssystemet, og dets bestanddeler, har jeg valgt å aktivere faglitteratur fra fagfeltet Offentlig politikk og administrasjon (OPA) innenfor statsvitenskapen. Det har vært en viktig resurs for å forstå den konstitusjonelle og parlamentariske rollen til både Riksrevisjonen og forvaltningsrevisjonen. Et ønske med denne oppgaven er å bidra på feltet politikkstudier innenfor STS, herunder vendingen til de empiriske studiene av politiske praksiser (Asdal, Borch og Moser, 2011, s. 6).

2.1 Å gripe og begripe revisjon og revisjonsorganer

Ulike fagtradisjoner og -felt, har tilnærmet seg forvaltningsrevisjonens fremvekst og etableringen av institusjoner som Riksrevisjonen på ulike måter. Innenfor STS har fokuset blant annet vært lagt på evaluering, som et tilknyttet begrep til revisjon. I denne sammenheng har det blitt pekt på at det i løpet av de siste tiårene har funnet sted en begynnende fusjon mellom evaluering og revisjon, noe Riksrevisjonens økende bruk av forvaltningsrevisjoner er et eksempel på (Reinertsen, 2020, s. 1). Denne fusjonen er interessant, ettersom evaluering og revisjon tidligere har vært metodologisk og profesjonelt adskilte felt. At slike fenomen ikke er gitt større akademisk fokus og gjort til gjenstand for våre vitenskapelige analyser, er ifølge Reinertsen overraskende med tanke på den kritiske demokratiske funksjonen og utbredelsen til evaluering og forvaltningsrevisjon i Norge (Reinertsen, 2020, s. 1). Innenfor STS har Hilde Reinertsen undersøkt hvordan evalueringens verktøy og rutiner har gjort ansatte på utviklingsfeltet i stand til å se og gjøre utviklingshjelp på nye måter (Reinertsen, 2015, s. 15).

Innenfor felt som regnskapsstudier, har man blant annet belyst evalueringens og revisjonens uheldige effekter på offentlig administrasjon, og på denne måten gitt innsikt i sosiale og organisatoriske aspekter ved disse feltene (Reinertsen, 2020, s. 1). Innenfor dette feltet har man blant annet tilnærmet seg revisjon som en idé like mye som en konkret teknisk praksis (Power, 1997, s. 4), og det har blitt argumentert for at ideen reflekterer forpliktelser knyttet til kontroll og tillit (Power, 1997, s. 7).

I denne sammenheng er nøytralitet et sentralt begrep. For, innenfor regnskapsstudier har man ikke tilnærmet seg revisjonsprosesser som nøytrale. Snarere, har forståelsen vært at slike prosesser bidrar til å forme resultatenes design og tolkning (Power, 2000, s. 114). Videre, har revisjonens fremvekst blitt ansett som et resultat av NPM-reformer (Power, 1997). Dette knytter seg til et annet poeng om at tradisjoner som regnskapsstudier og evalueringssosiologi

har hatt en tendens til å kategorisere slike praksiser som eksempler på NPM-reformer, symboler eller ritualer. Som følge av et slikt perspektiv, har det blitt pekt på at disse tradisjonene risikerer å forbigå et grunnleggende historisk premiss for demokratiske samfunn: Man kan aldri ta for gitt at statlige handlinger og beretninger vis-à-vis lovgivende makt og innbyggere er transparente og knyttet til ansvarlighetspraksiser. Ved å innta en apriori kritisk holdning til byråkratiske praksiser, kan man ifølge Reinertsen risikere å overse selve meningen, rasjonale, erfaringene og den praktiske virkemåten til statlige byråkratier og aktører på evalueringsfeltet. Ifølge Reinertsen, kan man gjennom en slik holdning samtidig risikere at spesifikke verktøy, metoder, praksiser og infrastrukturer som til sammen gjør evalueringsfeltet til et særegent og profesjonelt felt, forblir underanalysert. I neste rekke kan et manglende fokus på historie og teknologi bidra til at det blir vanskeligere å forstå hvordan evalueringer gjøres eller gjennomføres, og brukes i praksis (Reinertsen, 2020, s. 1).

Innenfor statsvitenskapen, og særlig OPA, har forvaltningsrevisjonens fremvekst blant annet blitt begrepet som en form for stiavhengighet – mer spesifikt en målforskyvning («displacement»). Dette innebærer kort fortalt at en eksisterende institusjon gradvis tilegner seg nye mål eller formål. Begrepet kan bidra til å forklare hvordan et nasjonalt revisjonsorgan, som historisk har fokusert på tradisjonell regnskapsrevisjon, begynner å revidere og evaluere myndigheters resultater og prestasjoner (Pollit, 2016, s. 35; Streeck og Thelen, 2005). Dette perspektivet er del av et bredere kulturelt perspektiv innenfor OPA, som til sammenligning med instrumentelle perspektiv og myteperspektiv, legger særlig vekt på institusjonelle og kulturelle faktorer. Videre, er det sentralt at man innenfor statsvitenskapen har forstått Riksrevisjonen som et eksternt kontrollorgan i det politisk-administrative offentlige systemet. Det knytter seg til et annet poeng om at Riksrevisjonen ikke kan stille reviderte virksomheter – eller reviderte parter, direkte til ansvar. Denne formen for ansvarsskrevning skjer gjennom Stortinget (Christensen et al., 2014, s. 80).

I denne sammenheng kan begrepet parlamentarisk eller politisk kontroll trekkes frem. Det innebærer ulike former for kritikk, fra enkeltrepresentanter i Stortinget til komitéflertall. Det kan videre skilles mellom to former for parlamentarisk kontroll, og disse er henholdsvis ansvarskontroll og styringskontroll. Ansvarskontrollen handler om å stille en statsråd politisk til ansvar i Stortinget, mens formålet med styringskontrollen er å bidra til å øke forvaltningens effektivitet. Sagt på en annen måte, ser styringskontrollen etter muligheter til å skape en bedre og mer effektiv forvaltning. De to formene for parlamentarisk kontroll er ikke gjensidig utelukkende, som betyr at begge kan kombineres i en forvaltningsrevisjon. I praksis kan det

imidlertid være vanskelig å skille de ulike formene for kritikk fra hverandre.

Ansvarskontrollen kan imidlertid også bli satt i fokus, når saker blir overført til Stortinget, hvor opposisjonen kan være en aktiv pådriver (Christensen et al., 2014, s. 80; Espeli og Nilsen, 2016, s. 12). Hvis målet er å forstå kontrollens hovedperspektiv, er skillet imidlertid nyttig som et analytisk hjelpemiddel (Christensen et al., 2014, s. 80; Espeli og Nilsen, 2016, s. 12). Ifølge Espeli og Nilsen ble Riksrevisjonens arbeid tidlig og i betydelig grad orientert mot styringskontroll, og at forvaltningsrevisjonen tar særlig sikte på å bedre nettopp denne formen for kontroll (Espeli og Nilsen, 2016, s. 12).

At ulike fagtradisjoner og fagfelt har vært opptatt av å forstå evaluering og revisjon i sammenheng er ikke unaturlig. Siden 1990-tallet har nemlig Riksrevisjonen i kraft av forvaltningsrevisjonen tatt i bruk evaluering som metode i sin kontroll av forvaltningen. (Johnsen og Reichborn-Kjennerud, 2017, s. 102). Her kan det nevnes at ulike forskere har sett evaluering i sammenheng med vitenskap (Reinertsen, 2015; Johnsen og Reichborn-Kjennerud, 2017). Ifølge Åge Johnsen og Kristin Reichborn-Kjennerud kan evaluering som metode og dens rapporter til forveksling likne på forsknings- og evalueringsrapporter, som utføres av konsulentselskaper og forskningsinstitusjoner. Johnsen og Reichborn-Kjennerud peker imidlertid på at en viktig forskjell er at Riksrevisjonen vurderer forvaltningen ut fra kriterier som ligger i Stortingets vedtak og forutsetninger. De argumenterer videre, for at dette har vært en kontroversiell metode, og at forvaltningen i lengre tid har vært kritiske til Riksrevisjonens rapporter (Johnsen og Reichborn-Kjennerud, 2017, s. 102).

Dagens ordning med en uavhengig og faglig sterk Riksrevisjonen, som rapporterer direkte til Stortinget, synes å være godt organisering og har gode virkninger. Ifølge Johnsen og Reichborn-Kjennerud er det imidlertid alltid noe som kan forbedres, og i dette perspektivet anmoder de forskere til å se revisjons- og kontrollsystemer i sammenheng. De peker videre på et behov for mer forskning om revisjonens virkninger i vid forstand, og at det trengs mer kunnskap om hva som gjør at revisjonen blant annet oppfattes som uavhengig og hvilken betydning uavhengigheten har for revisjonens rolle og virkninger (Johnsen og Reichborn-Kjennerud, 2017, s. 105-106). Til sist, kan det bemerkes at de understreker at en velfungerende offentlig revisjon og en velfungerende kontroll har stor betydning for et lands demokratiske styring. På dette området er det også behov for mer forskning, og forfatterne peker på at en slik forskning også vil være interessant for de som er interessert i demokrati, styring og organisering i offentlig sektor mer allment, og dermed ikke kun for de som er interessert i revisjon og kontroll i staten (Johnsen og Reichborn-Kjennerud, 2017, s. 107).

Med en overordnet ambisjon om å forstå revisjon i praksis, tar jeg i bruk en tverrfaglig og transformativ tilnærming. I dette legger jeg at jeg aktiverer faglitteratur, teoretiske og analytiske begreper og konsepter fra ulike fagtradisjoner og fagfelt.

2.1.1 Revisjonssamfunnet

I sin bok *The Audit Society* (1997), lanserer Michael Power konseptet revisjonssamfunnet, og konseptet kontroll av kontroll. Han argumenterer blant annet for at velferdsstaten i økende grad blir erstattet av den regulatoriske staten, og at revisjons- og inspeksjonsinstrumenter som en følge av dette blir stadig mer sentrale for identiteten og aktivitetene til myndigheter og politikere. Ifølge Power eksisterer det et institusjonalisert press i revisjonssamfunnet om at revisjonssystemer skal produsere komfort og forsikring, snarere enn kritikk (Power, 1997, xii; xvi-xvii).

Selv om de fleste eksemplene og illustrasjonene i boken blir koplet til Storbritannia, har Power som formål at argumentene skal være generiske i den forstand at de referer mer generelt til saker som omhandler organiseringen av tillit i utviklede samfunn og til den relaterte institusjonaliseringen av kontrollmekanismer (Power, 1997, xii; xvi). Når Power skal forklare revisjonens økende attraktivitet, promoteringen eller utbredelsen til en rekke nye områder og at revisjonen selv antok nye former i løpet av 1980-tallet (Power, 1997, xii; xvi), knytter han det til New Public Management (NPM), som et program for forbedret styring og kontroll (Power, 1997, s. 42).

Kort fortalt er NPM reformbevegelse, som nedtoner forskjellene mellom offentlig og privat sektor, og som framhever at organisasjonsmodeller og styringsformer fra private organisasjoner med stort utbytte kan overføres til offentlige organisasjoner (Christensen, Egeberg, Lægroid, Roness, Røvik, 2017, s. 15). Ifølge Power har NPM medført en uthuling av staten, som videre har skapt et behov for blant annet revisjon (Power, 1997, s. 44). Dette synliggjør Reinertsens poeng om at tradisjoner som eksempelvis regnskapsstudier har hatt en tendens til å kategorisere revisjonspraksiser som eksempler på NPM-reformer. I forlengelsen av det, peker Power på at staten i økende og mer eksplisitt grad har blitt forpliktet til en indirekte overvåkingsrolle, som har medført at revisjons- og regnskapspraksiser har antatt en avgjørende funksjon (Power, 1997, s. 10-11).

Revisjonssamfunnet

For å forstå Power sitt begrep revisjonssamfunnet, er det nødvendig å beskrive Powers definisjon av revisjonsekspløsjonen i Storbritannia. Power foreslår at revisjonsekspløsjonen referer til et bestemt sett med holdninger eller kulturelle forpliktelser til problemløsning (Power, 1997, s. 4). Revisjonssamfunnet referer ikke til en objektivt identifiserbar tilstand, men snarere til tendensene som slike forpliktelser avslører. Sagt på en annen måte, anser Power en revisjon som en idé like mye som en konkret teknisk praksis (Power, 1997, s. 4). Power ser revisjonssamfunnet i sammenheng med ideen bak revisjonen. Ifølge Power, former revisjonens idé allmenne oppfatninger av problemene som revisjonen skal løse, og anser denne ideen som grunnleggende for en spesifikk regulatorisk stil eller kontrollstil, som reflekterer sterke forpliktelser knyttet til kontroll og tillit (Power, 1997, s. 7). I senere arbeider har Power forklart at revisjonssamfunnet kan forstås som en betegnelse på tap av tillitt i sentrale styringsinstitusjoner i samfunnet, især politikken (Power, 2000, s. 118). Han har samtidig forklart at begrepets forankring knytter seg til at regnskapsrapporters og resultatmålingers design i stor grad er influert av et imperativ om «making them auditable», som på norsk kan oversettes til det å gjøre (dem) reviderbare. Han henviser til organisasjoner som revisjonsobjekt, ettersom organisasjonene kan vurderes ut ifra regnskapsrapporter og resultatmålinger. Ifølge Power, følger det av dette at mange revisjonsprosesser ikke er nøytrale «acts of verification», som kan oversettes til verifiseringshandlinger. Snarere, former revisjonsprosesser designet og tolkningen av reviderbare resultater eller prestasjoner (Power, 2000, s. 114).

Program og teknologi

Power knytter ideene bak revisjon til det han omtaler som program og teknologi. Ifølge Power kan enhver praksis karakteriseres av programmatisk eller normative elementer og teknologiske eller operasjonelle elementer. De programmatisk elementene relaterer til ideer og konsepter som former praksisens formål, og som kopler praksisen til bredere policy objektiver innenfor den politiske sfæren (Power, 1997, s. 6). På det programmatisk nivået, formuleres brede mål og det blir mer eller mindre antatt at praksisen er i stand til å innfri målene. Det er på dette nivået at revisjonspraksiser blir etterspurt av regulatoriske systemer. Teknologiske eller operasjonelle elementer henviser til de mer eller mindre konkrete oppgavene og rutinene (Power, 1997, s. 6). Det er et poeng for denne oppgaven at Power argumenterer for at det programmatisk og det teknologisk nivået kun er løselig koplet sammen, og at revisjonsområdet er kjennetegnet av et gap mellom programmatisk krav og

forventninger til revisjonen, og de mer lokale historiene som blir fortalt om en revisjons underliggende operasjonelle kapabiliteter (Power, 1997, s. 7).

Kontroll av kontroll, og kontroll og tillit

Konseptet kontroll av kontroll viser til etableringen av organisasjoner på høyere nivå, som har som formål å kontrollere kontrollprosesser på et lavere nivå (Power, 1997, xvi). Power anser ikke kontroll og tillit som gjensidig utelukkende, i den forstand at tillit er en forutsetning for kontroll og at kontroll fordrer tillit. I tillegg til at kontroll knytter seg til tekniske spørsmål, anser Power også kontroll som en kulturell sak (Power, 1997, s.2). I forlengelsen av det anser ikke Power revisjon som simpelthen en løsning til et teknisk problem – ifølge Power muliggjør revisjon også ulike måter å re-designe myndigheters praksis på (Power, 1997, s. 11). Et sentralt poeng er imidlertid at ulike samfunn vil institusjonalisere ulike former for ansvarliggjøring eller ansvarlighet (Power, 1997, s. 5), og revisjonen vil operasjonalisere ansvarlighetsrelasjoner på distinkte måter, som ikke nødvendigvis er ønsket eller intendert. Det følger av sistnevnte at en revisjon aldri vil være helt nøytral i sine operasjoner (Power, 1997, s. 13).

In the end auditing in general, and the auditing of performance in particular, may have dysfunctional side-effects and there is a need for a greater empirical understanding of the consequences of audit. In short, auditing needs to be evaluated. (Power, 1997, s. 13).

Ifølge Power kan det å gjøre reviderbart – eller skape reviderbarhet – i seg selv være et hinder for utviklingen av enhver resultatstyring (Power, 1997, xvi). I senere arbeider, kommer det frem at Power ikke anser revisjon for å være eller å ha vært en ren form for observasjon, som er uavhengig av domenet som blir undersøkt. Ifølge Power, står alltid en revisjon i en transformativ relasjon til organisasjoner – særlig i tilknytning til imperativet om å gjøre organisasjoner reviderbare ved å etablere systemer (Power, 2007, s. 6).

2.1.2 Politikkens teknologier

Begrepet politikkens teknologier ble lansert i Kristin Asdals bok *Politikkens natur – naturens politikk* fra 2011. Begrepet defineres som «*de ulike måtene vitenskapelig kunnskap inngår i politikken på, samt de ulike tekniske arrangementene og prosedyrene som bidrar til å muliggjøre og forme politikk*» (Asdal, 2011, s. 13). I denne boken retter Asdal fokuset mot hvordan styringspraksiser og politikkens teknologier kan bidra til å omforme et saksfelt til

kvantifiserbare, sammenlignbare og regjerlige størrelser (Asdal, 2011, s. 19). Hun analyserer seks natursaker som koples til hver sine politiske teknologier (Asdal, 2011, s. 220), herunder høringsrunden som politikken teknologi.

Vitenskapelig kunnskap er helt sentralt for politikktutforming – for nær sagt alle politikkområder. I tradisjonelle analyser av politikk og forvaltning, har vitenskap gjerne blitt forstått som noe eksternt i forhold til politikken. Denne forståelsen innebærer at politikken gjør vurderingen ut ifra det grunnlaget som vitenskap og forskning legger. Asdal argumenterer imidlertid for at vitenskapelig kunnskap på mer grunnleggende vis kan bidra til å forme politikken saker, ved å vise at kunnskap også påvirker hvordan saker skal angripes og forstås. Fra denne innfallsvinkelen, bør analyser av politikk og forvaltning inkludere vitenskapelig kunnskap som en mer eller mindre integrert del av politikk og forvaltning (Asdal, 2011, s.12). Politikk er derfor ikke redusert til samhandling og samarbeid mellom ulike interesser, verdier, ideer og ideologier – politikk handler også om hvordan samhandling, medvirkning og politikktutforming muliggjøres av ulike tekniske og materielle arrangement eller prosedyrer – og at politikken saker og innhold også påvirkes av vitenskapelig kunnskap (Asdal, 2011, s. 13).

For denne oppgaven er både begrepet politikken teknologier og denne innfallsvinkelen sentral, fordi revisjonsrapporten om kvotesystemet i kyst- og havfisket kan forstås og tilnærmes som et materiellsemiotisk verktøy, som legger grunnlaget for en politisk sak og som samtidig bidrar til å forme hva saken handler om og hvordan den kan handles på. Videre, er det sentralt poeng for denne oppgaven at politikken teknologier kan forstås som styringsstrategier. Det inkluderer strategier for å styre over noe, og strategier for å styre med noe. En tradisjonell forståelse av kontrollstrategier peker i retning av teknologier for å styre enten direkte eller indirekte over en befolkning, et territorium eller andre artefakter. Et vesentlig poeng for denne oppgaven er imidlertid at styringsstrategier også kan muliggjøre deltakelse, samle og synliggjøre sammenhenger og realiteter. På denne måten referer begrepet politikken teknologier delvis til teknologier i form av kontrollstrategier, og delvis i form av mer åpne og tillitsskapende strategier. Slike strategier kan være teknologier som muliggjør deltakelse, demokratisering og deliberasjon (Asdal, 2011, s. 211).

2.2 Analytiske verktøy

2.2.1 Evalueringsoptikker

I sin PHD-avhandling, *Optics of Evaluation – Making Norwegian foreign aid an evaluable object, 1980-1992*, viser Hilde Reinertsen (2015) hvordan norsk utviklingshjelp ble forsøkt

gjort til et evaluerbart objekt, og hvordan evalueringsforsøkene bidro til å transformere utviklingshjelp-feltet (Reinertsen, 2015, s.2). Konseptet «evaluation optics», heretter omtalt som evalueringsoptikker, er utviklet for å beskrive hvordan evalueringsverktøy- og rutiner har gjort ansatte på utviklingsfeltet i stand til både å se og «gjøre» utviklingshjelp på nye måter (Reinertsen, 2015, s. 15). Å skape evaluerbarhet på bistandsfeltet innebar at man anla et eget evalueringsblikk, som gjorde at bistandsarbeidere selv kunne forstå hvordan alt de selv gjorde, på sikt ville gjøre det mulig for tilreisende evalueringsteam å anvende sine redskaper (Reinertsen, 2018, s. 72). I denne sammenheng er det et sentralt poeng at dokumentasjon og tekst, muligjorde at kunnskap om norsk bistand kunne forflytte seg fra et prosjekts nærområde og til andre kontinenter og landegrenser, og bli lest og forstått ikke bare av de som var direkte involvert, men også av mennesker som befant seg langt unna. Gjennom skriving og tekstproduksjon kunne resultater bli synlige som enten reelt eksisterende eller ikke-eksisterende også for utenforstående (Reinertsen, 2018, s. 72-73). Det er på denne måten at evaluering kan forstås som en særegen form for optikk – “*en teknologi som gjør det mulig å se noe som ikke ellers er synlig for menneskeøyet*” (Reinertsen, 2018, s. 73).

Konseptet evalueringsoptikker er ytterligere utdypet i det nylig lanserte forskningsprosjektet *Evaluation optics of the nation state: The past, present, and future of public documentation (EVALUNATION)*. Konseptet understreker hvordan bestemte verktøy, metoder og infrastrukturer knyttet til evaluering, aldri er nøytrale midler for observasjon og vurdering (Reinertsen, 2020, s. 2). Videre, framhever Reinertsen hvordan evaluering kan analyseres som en egen kunnskapsproduksjon, parallelt med vitenskap. Til tross for at evaluering og vitenskap har ulike kjennetegn og at de inngår i ulike settinger, handler denne parallellen om at evalueringens dokumentasjonsprosess nettopp likner på en forskningsprosess. Evalueringen benytter seg av en rekke metoder og instrumenter for observasjon og analyse – synsteknologier - som har mange fellestrekk med forskning. Evalueringen som synsteknologi muliggjør at man kan se bistanden tydeligere på avstand, men ettersom evaluering inngår som del av statsforvaltningen, er ikke evaluering kun en synsteknologi. Evalueringen er også en styringsteknologi som muliggjør politisk handling. Argumentet er simpelthen at evalueringens optikk består av en kombinasjon av vitenskapens og politikkenes teknologier. I motsetning til forskningen, er det en sentral bemerkning at den kunnskapen som evalueringen frambringer ikke er nok i seg selv. Det er kun i kraft av å være et beslutningsgrunnlag at evalueringens kunnskap kan bli relevant og nyttig (Reinertsen, 2018, s. 75-76).

Et sentralt poeng er at Reinertsen gjør dokumentene og arkivene til sine primære undersøkelsessteder, istedenfor å behandle dokumenter som rene kilder til informasjon. Ved å kombinere metoder fra både historiefaget og STS, bidrar Reinertsen til å utvide repertoaret for hvordan man kan studere dokumenter (Reinertsen, 2015, s. 3). Evalueringens doble ambisjon, om å være en kombinert syns- og styringsteknologi, gjør evaluering til en spesielt krevende øvelse. Dokumentasjon er i evalueringsøyemed helt avgjørende, for uten dokumentasjon svekkes bistandens evaluerbarhet. Å dokumentere, slik at andre senere kan spore og etterprøve bistandens evalueringer, er derfor en sentral del av evalueringens optikk (Reinertsen, 2018, s. 83). Her kan det bemerkes at formålet med å bygge og opprettholde tillitt gjennom sporbarhet og etterprøvnbarhet skiller seg mellom vitenskapen og byråkratiet: «*I vitenskapen er det avgjørende for sannhetsgehalten, i politikken er det avgjørende for borgernes kontroll*» (Reinertsen, 2018, s. 77).

2.2.2 Modifiserende arbeid

Paperwork does not simply describe an external reality 'out there': Documents also take part in working upon, modifying, and transforming that reality. (Asdal, 2015, s. 74).

Dette er hovedargumentet i Kristin Asdal sin artikkel *What is the issue? The transformative capacity of documents* (2015), som bruker en praksis-orientert tilnærming for å demonstrere hvordan dette er utført. Argumentet forfølges ved å analysere det Asdal foreslår å kalle for modifiserende arbeid. (Asdal, 2015, s. 74). Dette gjør hun ved å lese et byråkratisk dokument og demonstrere hvordan et dokument, som et resultat av en rekke modifiserende arbeid, kan komme til å transformere en sak radikalt. Samtidig, providerer Asdal et sett med verktøy for hvordan man kan tilnærme seg dokumenter, hvis målet er å forstå hvordan dokumenter tar del i å modifisere, og noen ganger transformere saker (Asdal, 2015, s. 74).

Artikkelen viser hvordan et byråkratisk dokument, som følge av en rekke modifiserende arbeid, kan komme til å transformere en sak radikalt. Artikkelen er til dels skrevet som et bidrag til diskusjoner som relaterer seg til den akademiske vendingen til 'materialitet' eller 'materialiteten til objekter'. Denne vendingen forstås ofte som en måte å behandle naturobjekters materialitet på en seriøs måte, og videre påtrengende spørsmål relatert til hvordan studenter innenfor samfunnsvitenskapen og humaniora kan ta 'miljøet' i betraktning i våre/sine studier. Hvis mål er å ta miljøet i betraktning, er imidlertid ikke et gjennomgående fokus på materialitet eller materialiteter tilstrekkelig ifølge Asdals argument. Argumentet foreslår at man må behandle det semiotiske og det materielle i sammenheng/samtidig, istedenfor å indikere at det er en konflikt eller motstand mellom disse to vendingene mot hhv.

Ord og objekter eller materialiteter (Asdal, 2015, s. 74). Sentralt i denne sammenheng, er Asdals anmodning om å ta seriøst den grad materialitet, inkludert naturobjektene vi studerer, er tilgjengeliggjort til oss gjennom dokumenter – i en materiell-semiotisk versjon (Asdal, 2015, s. 75).

I sin studie av naturobjekter kombinerer Asdal Foucault-tradisjonen med ANT, for å behandle det semiotiske og det materielle i sammenheng. I tillegg knytter hun inn en tredje dimensjon, og det gjelder sakskonseptet (Asdal, 2015, s. 75; Marres, 2007). I sin artikkel argumenterer Asdal for at man ikke skal være tilfreds med det faktum at noe *blir* eller *er* en sak. Asdal argumenter for at vi må analysere forsiktig både hvordan saker oppstår i første rekke, og dertil hva slags sak og med hvilke effekter for det relevante naturobjektet eller saken. Det er også et viktig poeng at selve konseptet ‘sak’ kan også bety og betegne ulike ting og ble oversatt på ulike måter (Asdal, 2015, s. 75).

Å gjøre noe til en sak trenger ikke nødvendigvis å implisere at en sak blir et omstridt og politisert spørsmål, med kapasitet til å samle interessenter rundt seg - slik det gjerne har for STS-studenter. Ifølge Asdal, kan det å gjøre noe til en sak også implisere at det på viktige måter, blir en ikke-sak. Sagt på en annen måte: et spørsmål som eksklusivt skal behandles av spesifikke saksekspert, og som ekskluderer andre interessenter og interessentgrupper (Asdal, 2015, s. 75). Asdal eksemplifiserer dette ved bruk av forurensningssaken, som transformeres fra en omstridt affære til en sak laget for å tilhøre industrien og bestemte saksekspert. På samme tid som forurensningsscasen ble en sak, ble den også lukket og avkuttet fra en rekke relevante offentligheter. For å forstå hvordan dette skjer, må vi ifølge Asdal undersøke hva som er forstått som det relevante materielle objektet. Derfor må fremveksten av objekter og saker bli sporet og analysert simultant (Asdal, 2015, s. 75-76).

2.2.3 Oversettelseskjede

Latour definerer oversettelseskjede som “*the work through which actors modify, displace, and translate their various and contradictory interests*” (Latour, 1999, s. 276). Ifølge Latour, referer oversettelseskjeder til aktørers arbeid med å modifisere, forskyve og oversette ulike og motstridende interesser. Begrepet peker i retning av en materiellsemiotisk tilnærming og en ikke-kontekstuell metode, og søker å unngå en rigid distinksjon mellom kontekst og innhold (Latour, 1999, s. 276).

(...) translation does not mean a shift from one vocabulary to another, from one French word to one English word, for instance, as if the two languages existed independently. I used translation to mean displacement,

drift, invention, mediation, the creation of a link that did not exist before and that to some degree modifies the original two. (Latour, 1999, s. 164).

Dette sitatet viser at oversettelse ikke handler om ulike språk eller terminologier, men snarere at det knytter seg til det å forskyve, å mediere, å bevege, å skape, og etablere en kopling som ikke eksisterte forut for oversettelseskjeden. Ifølge Latour er det nytteløst å studere en enkelt oversettelse i isolasjon (Latour, 1999, s. 89), noe begrepet i seg selv hentyder. Det som gjøres til gjenstand for en oversettelseskjede, som for denne oppgavens vedkommende er et kvotesystem, vil ifølge Latour miste noen av sine egenskaper for hvert ledd i oversettelseskjeden. Samtidig vil det oppnå nye eller andre egenskaper (Latour, 1999, s. 73). I denne sammenheng bruker Latour begrepene «reduction» og «amplification», heretter omtalt som forenkling og forsterkning (Latour, 1999, s. 72; Reinertsen, 2015, s. 25). For, ved å analysere vitenskap som oversettelseskjeder oppstår det en tosidig prosess bestående av forenkling og forsterkning (Reinertsen, 2015, s. 25).

Forenkling henviser til hva som forsvinner, mens forsterkning henviser til hva som tilføres når noe blir gjort til gjenstand for en oversettelseskjede. Ifølge Latour innebærer en forenkling at det som gjøres til gjenstand for en oversettelseskjede mister sin lokalitet, særegenhet, materialitet, multiplisitet og kontinuitet som følge av oversettelsene i kjeden (Latour, 1999, s. 72-73). Sagt på en annen måte, beskriver reduksjon prosessen ved å flytte et undersøkelsesobjekt fra dets opprinnelige miljø og inn i laboratoriet. Denne forflytningen transformerer objektet til noe som kan undersøkes i detalj av en forsker (Reinertsen, 2015, s. 25). Ifølge Latour innebærer forsterkning at man samtidig oppnår komparabilitet eller sammenlignbarhet, standardisering, tekst, kalkulering, sirkulering og relativ universalitet (Latour, 1999, s. 72-73). Sagt på en annen måte, gjør oversettelseskjeden det blant annet mulig å sammenligne, standardisere, tekstliggjøre det som er gjort til gjenstand for oversettelseskjeden. Sagt på en annen måte, beskriver forsterkning transformasjonen av undersøkelsens funn til vitenskapelige fakta, som videre kan flyttes ut av laboratoriet og returnere til verden for å overbevise andre rundt funnenes eller faktaenes validitet (Reinertsen, 2015, s. 25). Det påfallende er at man i hvert ledd ikke kun forenkler, men også oppnår og gjenerverver noe, ved at man i kraft av arbeidet med å re-representere noe, også får evnen til å oppnå større eksempelvis større sammenlignbarhet (Latour, 1999, s. 72).

I denne sammenheng kan begrepet «circulating reference» trekkes frem, som på norsk kan oversettes til sirkulerende referanse. Ifølge Latour henviser sirkulerende referanse til “*the*

quality of the chain of transformation, the viability of its circulation” (Latour, 1999, s. 274).

Dette knytter seg med andre ord til kvaliteten og levedyktigheten til oversettelseskjeden.

Ifølge Reinertsen bidrar reduksjon og forenkling til å belyse hvordan vitenskapelig praksis bygger på at man isolerer et objekt fra sitt miljø og bevege det inn i laboratoriet for nøye undersøkelser ved hjelp av vitenskapelige instrumenter og metoder. Sentrale verktøy i en slik transformasjonsprosess er inskripsjonsverktøy, som kan endre objektet fra prøver/eksemplarer til data, og deretter til evidens som støtter et vitenskapelig argument. Disse stegene involverer alle multiple, små oversettelser, som betyr at det å «gjøre vitenskap» innebærer at man bygger en solid oversettelseskjede fra felt via lab og til vitenskapelig konklusjon (Reinertsen, 2015, s. 25).

2.3 Metode

Temaet for denne oppgaven er forvaltningsrevisjonen. Jeg ønsker å produsere rike beskrivelser av hvordan forvaltningsrevisjonen – som særegen revisjonsoptikk – er et performativt, og ikke et nøytralt verktøy. For å forstå hvordan forvaltningsrevisjon gjøres i praksis, hvordan Riksrevisjonen gjør kvotesystemet reviderbart og hvordan reaksjoner under den politiske behandlingen kan forstås i lys av dette arbeidet, har jeg valgt ut Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket som oppgavens case. Ettersom undersøkelsen ble publisert våren 2020, og den politiske behandlingen pågikk fra våren til høsten 2020, har det vært mulig for denne oppgaven å følge rapporten fra offentliggjøring, og gjennom den politiske behandlingen i Stortinget. I tillegg representerer undersøkelsen en ny revisjon, og ikke en oppfølgingsrevisjon. Valget av denne undersøkelsen baserer seg derfor på dokumentets tidsdimensjon, og samtidig undersøkelsens aktualitet. Ikke desto mindre har undersøkelsens tematikk vært viktig for dette valget, ettersom gjeldende revisjon på sentrale måter er knyttet til juss, politikk, byråkrati og forvaltning av en spesiell type ressurs: fellesressurser. Jeg har ansett tematikken som passende med min fagmessige bakgrunn fra statsvitenskap, og ikke desto mindre til fordypningen i STS.

Opgavens problemstillinger og case peker i retning av en kvalitativ casestudie av forvaltningsrevisjonen om kvotesystemet i kyst- og havfisket. For dette formål har jeg ansett dokumentanalyse som en spesielt anvendelig metode (Bowen, 2009, s. 29). Jeg har imidlertid et spesielt ønske om å forstå og vurdere dokumentenes aktive rolle, det vil si i praksis. Av den grunn, har jeg valgt å bruke en praksis-orientert dokumentanalyse for å besvare oppgavens problemstillinger (Asdal og Reinertsen, 2020). Metoden innebærer at jeg i møte med materialet har forsøkt å bryte ned distinksjonen mellom tekst på den ene siden og realiteten på

den andre, for å forstå og behandle dokumentene som integrerte deler av realiteten (Asdal og Reinertsen, 2020, s. 153). Metoden er utviklet med et sett metodegrep og analytiske verktøy. I denne oppgaven har jeg særlig lagt vekt på dokumentverktøy, ettersom begrepet er spesielt anvendelig for å studere politikk og byråkrati i praksis og fordi begrepet peker oss i retning av hvordan vi gjør bruk av dokumenter for å oppnå, realisere, etablere og skape noe. Som analytisk inngang, innebærer dette en forståelse av at dokumenter ikke uten videre er nøytrale, men snarere at de er med på å forme de sakene de arbeider med og på. Oppgavens andre problemstilling er direkte inspirert av et slikt metodegrep og analytisk inngang, fordi jeg ønsker å følge hvordan revisjonen som dokumentverktøy gjør systemet reviderbart og hvordan dette samtidig modifierer saken om kvotesystemet i kyst- og havfisket (Asdal og Reinertsen, 2020, s. 146-147). Jeg har samtidig tatt i bruk andre analytiske verktøy, slik som dokumentarbeid, dokumenttekster, dokumentsaker, og dokumentbevegelser. De ulike inngangene bidrar til at man kan få grep om ulike praksisdimensjoner ved dokumenter. Den neste delen vil redegjøre for to sentrale begreper, som må forstås i sammenheng med oppgavens praksis-orientering, og det gjelder henholdsvis performative og materiellsemiotiske dokumenter.

2.3.1 Performative dokumenter

Begrepet performativitet stammer fra lingvistisk filosofi, og er et sentralt begrep innenfor STS. Begrepet innebærer at teknovitenskapelige praksiser både er formet av, samtidig som de også selv former den sosiale virkeligheten. Dette belyser hvordan ord også kan forstås som handlinger (Law, 2017, s. 39). Innenfor STS innebærer en forståelse av performative dokumenter at papirarbeid ikke simpelthen beskriver en ekstern virkelighet, men snarere at dokumenter bidrar til å arbeide med og på, modifisere, og transformere den samme virkeligheten (Asdal, 2015, s. 74). Ved hjelp av en praksisorientering kan man undersøke hvordan dokumenter er performative, som betyr at praksis og performativitet er nært relaterte begreper. Samtidig ser vi av denne forståelsen at performativitet også knytter seg til materiell semiotikk i den forstand at forståelsen bryter ned skillet mellom semiotikk på den ene hånden og materialitet på den andre. Den materiellsemiotiske dimensjonen ved en slik forståelse, må forstås som et bidrag til diskusjoner innenfor den materielle vendingen (Asdal, 2015, s.74).

I denne sammenheng er det verdt å trekke frem aktør-nettverk-teori (ANT), som i nyere tid er en av de mest innflytelsesrike tradisjonene innenfor vitenskapsstudier, eller det tverrfaglige feltet for studier av vitenskap og teknologi (Asdal, 2011, s. 69). Dette rammeverket består av en rekke materiellsemiotiske verktøy, analysemetoder og sensibiliteter, og beskriver

ordningen av heterogene relasjoner som både er materielle og semiotiske (Law, 2007, s. 2). ANT er med andre ord en materiellsemiotisk tilnærming og en ikke-kontekstuell metode. Sistnevnte innebærer at fokuset flyttes til hva dokumenter og tekster selv gjør, og ikke hvordan dokumenter kan forklares ved hjelp av en utenfortekstlig kontekst. Det er i forlengelsen av en slik forståelse at tekster og dokumenter er produktive, i den forstand at de «bidrar til å endre på, modifisere og skape nye saker og sammenhenger» (Asdal og Reinertsen, 2020, s. 242).

En tekst står imidlertid ikke i et tilfeldig forhold til virkeligheten. Den er allerede en del av virkeligheten, og er bestemt av de sosiale sammenhengende den inngår i. Derfor vil en tekst aldri være en nøytral gjengivelse av et saksforhold. Ved hjelp av en tekst kan ulike aktører bidra til å forme, reforhandle og omforme virkeligheten, på samme tid som teksten selv bidrar til å skape nye sammenhenger. «Å skape tekster er i seg selv en form for handling som bidrar til å forme og skape ny virkelighet» (Asdal, 2011, s. 68). Et sentralt poeng fra Asdal er derfor at tekst og språk derfor ikke må forstås som hindringer for tilgangen til det vi skal studere. Snarere, bidrar det tekstlige i seg selv til at vi kan forstå den virkeligheten vi skal studere. Asdal peker på at nærlesing kan sette oss i stand til å definere og beskrive forandringer som gjøres i tekst, og som bidrar til å skape endringer (Asdal, 2011, s. 67-68).

For denne oppgaven er det sentralt at ANTs ambisjon er å undersøke det som muliggjør og betinger handling (Asdal, 2011, s. 221-222). I ANT er man i stor grad opptatt av kommunikasjonsteknologier, det vil si de innretningene som vi kommuniserer og handler ved hjelp av, og som derigjennom transformerer samfunn. Til sammenligning har kommunikativ handling vært et fokusområde innenfor politisk teori. På denne måten er det ifølge Asdal en viktig kobling mellom studier av politikk og ANT (Asdal, 2011, s. 222).

2.3.2 Materiellsemiotikk

ANT er som nevnt en materiellsemiotisk tradisjon. Det innebærer at den forsøker å harmonere det semiotiske og det materielle istedenfor å behandle dem som to adskilte virkeligheter (Asdal og Reinertsen, 2020, s. 239). For å unngå at tegnenes rolle blir isolert fra materielle og historiske realiteter utenfor tegnsystemet, slik de har blitt forstått innenfor den språklige vendingen, innebærer materiellsemiotikk at man bryter ned distinksjonen mellom tekst og realitet. Å bryte ned denne distinksjonen er derfor ensbetydende med et forsøk på å unngå at tegnenes rolle kun blir forstått innenfor et rent lingvistisk rammeverk (Asdal og Reinertsen, 2020, s. 236; 238). Asdals og Reinertsens praksisorienterte dokumentanalyse er utviklet for å kunne håndtere at dokumenter både er materielle og semiotiske. Samtidig forstås dokumenter

som dobbel materielle, i den forstand at dokumenter i seg selv er ting, samtidig som ting blir forflyttet inn i dokumenter (Asdal og Reinertsen, 2020, s. 153). I tillegg til at tekstlig arbeid bidrar til å forme sakene de omhandler, bidrar tekstlig arbeid samtidig til å forme tingene utenfor teksten, gjennom måten disse står i forbindelse med hverandre på. Dette omtaler Asdal og Reinertsen som en dobbel materiell semiotikk (Asdal og Reinertsen, 2020, s. 241).

2.3.3 Utvelgelse av dokumenter

Dato	Utgiver	Dokumenttype
28. april 2020	Riksrevisjonen	Forvaltningsrevisjon av kvotesystemet i kyst- og havfisket
8. oktober 2020	Kontroll- og konstitusjonskomiteen	Høring
10. november 2020	Kontroll- og konstitusjonskomiteen	Innstilling
19. november 2020	Stortinget	Debatt
24. november 2020	Stortinget	Vedtak
13. februar 2018	Riksrevisjonen	Riksrevisjonens mål og strategier 2018-2024
27. mai 2020	Riksrevisjonen	Faglige retningslinjer for forvaltningsrevisjon

2.3.4 Metodiske refleksjoner

Metoden for denne oppgaven er en praksisorientert dokumentanalyse (Asdal og Reinertsen, 2020). Oppgavens materiale består av offentlig dokumenter, som er offentlig tilgjengelige på Riksrevisjonens nettside og i Stortingets digitale arkiv. Med unntak av Riksrevisjonens strategidokument og de faglige retningslinjene for forvaltningsrevisjonen, inngår alle dokumentene som ledd i en revisjonsprosess og i en politisk behandling. Utgiver av forvaltningsrevisjonen, strategidokumentet og de faglige retningslinjene er Riksrevisjonen. Når forvaltningsrevisjonen sirkulerer til Stortinget for politisk behandling, gir den opphav til en rekke nye dokumenter.

Under den muntlige høringen ble det tatt et stenografisk referat, og etter høringen avga kontrollkomiteen sin skriftlige innstilling om saken. I den etterfølgende stortingsdebatten ble det også tatt stenografisk referat. Jeg har opplevd forvaltningsrevisjonen som den mest krevende å lese. Det skyldes dels dokumentets lengde, og dels dokumentets bruk av særbegreper- og uttrykk. Til tross for at dokumentet har en ordforklaringsliste, og at begreper beskrives fortløpende i rapporten, har det vært vanskelig å forstå og skille enkelte begreper. Dette gjelder blant annet begreper som kvote, fisketillatelse, deltakeradgang, ervervstillatelse, adgangsbegrensninger med mer. Ved hjelp av nærlesing og gjentatte gjennomlesninger av materialet, har jeg imidlertid fått en bedre forståelse for kvotesystemet i kyst- og havfisket.

For denne oppgaven gjelder en sentral avgrensning valget om å ikke behandle stortingsmeldingen *Et kvotesystem for økt verdiskapning – En fremtidsrettet fiskerinæring* (NFD, 2019). Dette dokumentet er utvilsomt sentralt for forståelsen av kvotesystemet og for den fremtidige politikken på området. Stortingsmeldingen ble fremlagt i 2019, og ble behandlet i vårsesjonen 2020 – et halvt år før revisjonsrapporten ble behandlet. Selv om dokumentets tematikk og tidsdimensjon peker i retning av dets aktualitet og relevans, har denne oppgaven et overordnet ønske om å forstå revisjon i praksis. Stortingsmeldingen er et særegent dokument, som inngår i en egen dokumentkjede og egen politisk prosess. I kraft av dette, kan det argumenteres for at stortingsmeldingen krever sin egen oppmerksomhet.

At oppgaven gir rom til andre dokumenttyper som innstillinger og stortingsdokumenter, er basert på et ønske om å følge revisjonsrapporten fra offentliggjøring og gjennom politisk behandling. Jeg er gjennom denne oppgaven interessert i hvordan Riksrevisjonen gjør kvotesystemet reviderbart, og hvordan kvotesystemet skrives frem som en kontroll- og revisjonssak. Det ligger i revisjonsdokumentets natur, at det blir et politisk dokument og at revisjonssak omgjøres til en kontrollsak. Oppgaven er derfor også interessert i den politiske behandlingen av saken, fordi det også forteller oss noe om revisjon i praksis, det å skape reviderbarhet og skrive frem en revisjons- og kontrollsak.

Jeg har lest de utvalgte dokumentene kronologisk, fra rapport til vedtak. Dette skyldes først og fremst dokumentets tidsdimensjoner, forstått som tidspunkt for offentliggjøring. Mens forvaltningsrevisjonen ble publisert våren 2020, startet den politiske behandlingen høsten 2020. Samtidig tror jeg at det ville vært mer utfordrende å forstå hvordan det blir handlet med og på saken politisk, uten å først ha en forståelse av revisjonsobjektet og saken som i første rekke skrives frem. Forvaltningsrevisjonens har også krevd mest tid, og flest gjennomlesninger, på grunn av dokumentets lengde og innhold. Når jeg hadde lest ferdig revisjonsdokumentet, og den politiske behandlingen hadde startet, bevegde jeg meg inn i høringen, innstillingen, debatten og vedtaket i saken.

Analysestrategien jeg valgte i møte med revisjonsdokumentet, var å jobbe meg gjennom materialet uten å sette teoretiske antakelser i forkant. Denne strategien har vært førende for hvordan jeg har tilnærmet de andre dokumentene som er del av mitt materiale. Jeg skumleste revisjonsdokumentet når det ble publisert, før jeg printet det ut og nærleste dokumentet i sin helhet. I arbeidet med å lese dokumentet oppdaget jeg etter hvert en rekke interessante aspekter. Ett eksempel på dette er at fiskeripolitiske mål blir omtalt og beskrevet på til dels

ulike måter underveis i dokumentets ulike ledd, og at revisjonsdokumentet bærer et uttalt torskefokus.

Et annet interessant aspekt er at revisjonsdokumentet ikke gjør eksplisitte vurderinger av bærekraftmålet. Dette til tross for at revisjonsdokumentet tidlig, og ved flere anledninger, slår fast betydningen og viktigheten av tre fiskeripolitiske mål. Revisjonsdokumentet undersøker to fiskeripolitiske mål eksplisitt, ved å gjøre de til en del av undersøkelsens problemstillinger, som dokumentet dermed også svarer på. Jeg har forfulgt dette sporet, men kommet til en erkjennelse at det er en oppgave verdig i seg selv. Oppgaven vil oppfordre til empiriske analyser av hvordan revisjonen forholder seg til og undersøker miljømessig bærekraft på fiskerifeltet, og hvordan dette målet er ivaretatt helt konkret gjennom myndighetenes forvaltning av kyst- og havfisket. Jeg vil også oppfordre til analyser av hvordan fisk kan forstås både som en fellesressurs og naturressurs på den ene siden, og som privat gode på den andre, og hvordan vitenskapelig kunnskap ligger til grunn for og implementeres når totalkvoten skal fordeles.

Det var i møte med slike interessante aspekter og mønstre, at materialet bidro til å peke i retning av hvilke konsepter - både teoretiske og analytiske – som kunne være sentrale for å senere belyse hva som faktisk skjer i teksten (Yin, 2018, s. 169). Samtidig begynte jeg å kategorisere materialet etter tematiske koder, slik som “*målet om bo- og sysselsetting*”, “*målet om lønnsomhet*”, “*målet om bærekraft*”, “*kritikk*”, “*ulik målforståelse*”. Dette gjorde det mulig å behandle sentrale temaer for denne oppgaven på en strukturert måte, samtidig som jeg kunne fordype meg i de utvalgte temaene. Etter å ha nærlest rapporten, byttet jeg på å skumlese og nærlese utvalgte deler.

Når det gjelder høringen i saken om kvotesystemet, startet jeg med å se videoen og transkribere på egen hånd. Dette var veldig tidkrevende, og til tider utfordrende på grunn av dårlig lyd. Jeg bestemte meg for å avvente noen uker til Stortinget publiserte et stenografisk referat fra høringen. Ettersom referatet ikke ble publisert som en PDF-fil, valgte jeg å kopiere all tekst inn i et eget dokument hvor nærlesing og kategorisering fulgte. I løpet av våren 2021 fant jeg ut at referatet fra høringen hadde blitt inkludert som vedlegg i kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling. Dette var viktig med tanke på muligheten til å referere og sitere på korrekt vis. I april fant jeg ut at høringen hadde blitt publisert som et eget vedlegg, som gjorde at alle referanser måtte korrigeres. Av høringen, innstillingen, debatt og vedtak har jeg valgt å fokusere mest på høringen. Dette valget er basert på et ønske om å forstå og analysere høringsinstitusjonen som en politikkens teknologi. Valget er også basert på det at

høringen legger det politiske fundamentet for innstillingen, som videre legger grunnlaget for stortingsdebatt og vedtak i saken.

I tråd med oppgavens overordnede ønske om å forstå revisjon i praksis, kunne oppgaven gjennomført intervjuer med Riksrevisjonen. Det ville vært interessant å gjøre Riksrevisjonen til mitt feltsted, og undersøke prosessen forut for offentliggjøring. Jeg har imidlertid valgt å ikke gjennomføre intervjuer, fordi jeg har vært opptatt av å undersøke hva dokumentene helt konkret gjør og forteller oss – i praksis. Jeg har gjort dokumenter til mitt feltsted, og tilnærmet meg dokumentene som performative. Det følger av oppgavens tosidige interesse at jeg er interessert i å følge prosessen fra revisjonsdokumentets offentliggjøring og gjennom politisk behandling i Stortinget. Jeg har hele tiden forsøkt å møte dokumentene med en åpenhet og nysgjerrighet, og møte egne refleksjoner, ideer, tanker, spørsmål og tolkninger med et kritisk blikk. Egne refleksjoner har som oftest krevd nye gjennomlesninger av materialet. På denne måten har jeg forsøkt å unngå at forståelsen av et fenomen har blitt fastlåst eller lukket.

2.3.5 Ethiske og praktiske hensyn

Denne oppgaven dikterer en bestemt dokumentsjanger, og det er offentlige dokumenter. Dokumentenes forfatterskap forteller oss imidlertid at dokumentene stammer fra ulike deler av det offentlige styringssystemet, som for denne oppgaven gjelder den lovgivende makt og kontrollorganet til den lovgivende makten. I hermeneutikken er det et sentralt poeng at man som forsker må være bevisst på hvordan man møter en tekst. Det gjelder både med tanke på egen forforståelse, som vil forme egen lesning og tolkning av en tekst, og med tanke på at en tekst aldri er nøytral. Jeg har forsøkt å møte dokumentene som til sammen utgjør mitt materiale med en åpen nysgjerrighet og kritisk distanse, og løpende forsøkt å være bevisst hvilke holdninger jeg har hatt til mitt forskningsmateriale (Asdal og Reinertsen, 2020, s. 22; 25).

I tråd med vendingen til de empiriske studiene av politiske praksiser, og forståelsen av dokumenter som performative og transformative, har jeg måttet anerkjenne at selv en masteroppgave kan bidra til handlinger i verden og slik ha en innvirkning/påvirkning både på samfunn og menneskene som lever i det. Dette følger også av at forskning er en sosial prosess, som innebærer at metodene jeg har brukt for å forstå samfunnet, ikke kan separeres fra de sosiale samfunnsstrukturene. Jeg har derfor forsøkt å være bevisst underveis mitt ansvar

som forsker, og at det å kommunisere forskningsresultater har et potensiale til å endre sosiale situasjoner (Dowling, 2016, s. 29).

Oppgavens metode er en dokumentanalyse. Det gjør at særlig tre etiske og praktiske hensyn har vært viktige å vurdere i arbeidet med denne oppgaven, og det gjelder hhv. presisjon, konfidensialitet og validitet. Jeg har i praksis etterstrebet presisjon ved å bruke sitater og følge god henvisningsskikk, slik at andre skal ha muligheten til å spore og validere mine argumenter og påstander. For dette prosjektet er ikke konfidensialitet like relevant, ettersom dokumentene er offentlige tilgjengelige. Når det gjelder validitet, har jeg undersøkt og inkludert informasjon om forfatterskap til de ulike dokumentene, og formålet med dokumentene. Jeg har vært kildekritisk i møte med dokumentene, og validert dokumentene før nærmere undersøkelse og før inkludering i denne oppgaven (UiO, 2019, 5:05; Waitt, 2016, s. 294). Jeg har brukt en forskningsdagbok for å dokumentere arbeidet med denne oppgaven. Av dagboken, som tar form av dokumenter i en filmappe på egen pc, fremgår det hvordan jeg har reflektert i møte med utfordringer og behovet for å gjøre justeringer underveis (Waitt, 2016, s. 294; Hay, 2016, s. 453). Oppgavens eventuelle meldeplikt har vært undersøkt hos NSD høsten 2020 og ble ikke definert som meldepliktig. Det følger av at datamaterialet for denne oppgaven er offentlig tilgjengelig, og at oppgaven ikke behandler personsensitive opplysninger.

3 Analysekapittel 1: «Revisjon til nytte for morgendagens samfunn»

Revisjon er en integrert del av det offentlige styringssystemet, og er derfor uløselig koplet til politikk, byråkrati og forvaltning. I 2019 ble 21 forvaltningsrevisjoner rapportert til Stortinget, og de dekket en rekke ulike temaer fra HMS i petroleumsvirksomheten, infrastruktur og støttefunksjoner for kampflyvåpenets operative evne, årsaker til variasjon i forbruk av helsetjenester, og til det norsk-russiske bilaterale miljøsam arbeidet og rovviltforvaltningen. Denne temabredden er samtidig et signal om at forvaltningsrevisjonene knytter seg til ulike departementer, som for de nevnte eksemplene gjelder alt fra Arbeids- og sosialdepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, og Landbruks- og matdepartementet (Riksrevisjonen, 2020, 7. mai).

Det ble imidlertid ikke kun *rapportert* forvaltningsrevisjoner til Stortinget i 2019. Hele 24 undersøkelser ble planlagt rapportert fra Riksrevisjonen til Stortinget for det kommende året. Én av de planlagte undersøkelsene var Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket, og denne er koplet til Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) (Riksrevisjonen,

2020, 7. mai). Selv om det imidlertid er klart at revisjonen på sentrale måter koples til og på det offentlige styringssystemet, kan det være vanskeligere å få tak på selve revisjonsbegrepet. Revisjon stammer fra det latinske begrepet «*revisio*», og brukes enten i betydningen økonomi eller i betydningen endring; modifisering. I økonomisk forstand knytter begrepet seg til det å gjennomse især regnskap, og begrepet kan knyttes til person(er) eller institusjon som reviderer (især regnskap), jfr. revisor (Naob, u.å., revisjon). Det er med andre ord ikke unaturlig at man forbinder revisjon med revisjon av regnskap. Samtidig handler revisjon om noe mer, og det er her betydningen *endring; modifisering* kommer inn i bildet. For denne oppgavens vedkommende er denne betydningen helt sentral.

Dette analysekapitlet vil først gjøre rede for Riksrevisjonen som særegen institusjon, og forvaltningsrevisjonen som særegen dokumenttype. For å vise hva som er særegent med både Riksrevisjonen og forvaltningsrevisjonen, vil oppgaven trekke inn Riksrevisjonens faglige retningslinjer og strategidokument. Til sist presenterer jeg Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket, som er oppgavens case.

3.1 Stortingets eldste kontrollorgan

Riksrevisjonen er et sentralt kontrollorgan i det norske politisk-administrative systemet (Christensen et al., 2014, s. 80). Institusjonen ble opprettet i 1816, to år etter at institusjonens samfunnsoppdrag ble grunnlovsfestet i Grunnlovens §75. Riksrevisjonen omtaler seg selv som *Stortingets eldste kontrollorgan* (Riksrevisjonen, u.å., B), og ifølge institusjonen selv er deres formål å styrke tilliten at regjeringen og myndighetene utøver sitt ansvar på en måte som er effektiv, etisk og i overenstemmelse med gjeldende lover og regler (Riksrevisjonen, u.å., C).

Formålet til Riksrevisjonen er hjemlet i lov om Riksrevisjonen, hvor det heter at «*Riksrevisjonen skal gjennom revisjon, kontroll og veiledning bidra til at statens inntekter blir innbetalt som forutsatt og at statens midler og verdier blir brukt og forvaltet på en økonomisk forsvarlig måte, og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger*» (Lov om Riksrevisjonen, 2004, §1). Dette sitatet kan bidra til å forklare hvorfor revisjonsbegrepet kan assosieres med økonomi og regnskap. Samtidig, kan vi merke oss ordet «*verdier*» og setningen «*Stortingets vedtak og forutsetninger*». Dette forteller oss mer om typene for revisjon som Riksrevisjonen gjennomfører. Statens verdier er nemlig ikke ensbetydende med økonomiske verdier, og Stortingets vedtak og forutsetninger berører mer enn regnskap og økonomi. Med henblikk Riksrevisjonens faglige retningslinjer kommer det blant annet frem at

naturressurser og godt miljø representerer områder med høy samfunnsmessig verdi (Riksrevisjonen, 2020, 27. mai, s. 7).

I det offentlige styringssystemet, representerer Riksrevisjonens kontrollvirksomhet en ekstern form for revisjon (Christensen et al., 2014, s. 81). Det innebærer at Stortinget har overlatt deler av sin kontrollvirksomhet til Riksrevisjonen, som Stortinget definerer som sitt viktigste kontrollorgan. Det innebærer også at institusjonen opererer uavhengig fra, men samtidig er underlagt den lovgivende makt (Stortinget, 2020, 27. august; Stortinget, 2019, 9. april).

Riksrevisjonens uavhengighet er nærmere forklart i lov om Riksrevisjonen. I lovens paragraf 2 kommer det frem at institusjonen skal utføre sine oppgaver uavhengig og selvstendig, og at de selv bestemmer hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres (Lov om Riksrevisjonen, 2004, §2).

Ettersom Riksrevisjonen er etablert med det formål å kontrollere regjering og statsapparat, vil jeg trekke frem Power sitt begrep kontroll av kontroll (Power, 1997). I praksis innebærer rollen som Stortingets kontrollorgan at Riksrevisjonen reviderer myndigheter og statsforvaltningen på vegne av Stortinget, og at institusjonen understøtter Stortingets kontrollfunksjon vis-à-vis utøvende myndigheter. Undersøkelsene fra Riksrevisjonen, blir ifølge institusjonen selv, levert som revisjonsrapporter til Stortinget, hvor de blir behandlet av kontroll- og konstitusjonskomiteen og brukt i Stortingets utøvelse av kontrollfunksjonen (Riksrevisjonen, u.å., B). Dette understreker at dokumenter er sentrale verktøy for utøvelsen av kontroll, samtidig som rapporteringslinjen forteller oss noe om hvordan revisjonen kopler ulike deler av det offentlige styringssystemet sammen.

Tradisjonelt har Riksrevisjonens aktiviteter vært knyttet til årlig regnskapsrevisjon av statsregnskapet og underliggende regnskaper i statlige forvaltningsorganer. Siden 1994 har det imidlertid vokst fram et betydelig innslag av forvaltningsrevisjon (Christensen et al., 2014, s. 80). I dag gjennomfører Riksrevisjonen totalt fire former for revisjon. Disse revisjonsformene er henholdsvis a) revisjon av statens regnskaper, b) kontroll av statens pengebruk og etterlevelse av lover og regler, c) *undersøkelser av iverksetting og virkninger av offentlige tiltak* og d) undersøkelser av statlig eide selskaper (Riksrevisjonen, u.å., C). Det er den tredje revisjonstypen som går under navnet forvaltningsrevisjon.

Som nevnt tidligere, blir undersøkelsene fra Riksrevisjonen oversendt Stortinget som rapporter. Ved oversendelse blir rapportene implementert i Stortingets dokumentserie. Dette er en samling med ulike publikasjoner med opprinnelse i Stortinget eller organer tilknyttet

Stortinget, som Riksrevisjonen (Stortinget, 2018, 24. oktober; Riksrevisjonen, u.å., C). I denne dokumentserie skilles det mellom henholdsvis Dokument nr. 1, Dokument nr. 2 og Dokument nr. 3. Regnskapsrevisjonen oversendes Stortinget årlig gjennom Dokument 1, mens Dokument 2 er Riksrevisjonens årsrapport til Stortinget. Dokument nr. 3 er en serie med enkeltrapper der Riksrevisjonen etterprøver gjennomføringen av offentlige tiltak og virkninger av tiltakene. Sagt på en annen måte, omfatter Dokument nr. 3 forvaltningsrevisjoner som oversendes kontroll- og konstitusjonskomiteen. Det er i denne dokumentserien at Riksrevisjonen rapporterer resultatene av de større, systematiske undersøkelsene av regjering og statsforvaltning fortløpende. En del forvaltningsrevisjoner offentliggjøres i tillegg som en egen administrativ serie i Riksrevisjonen (Stortinget, 2018, 24. oktober; Christensen et al., 2014, s. 81).

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har som arbeidsområde å kontrollere at regjeringen og forvaltningen gjennomfører de vedtak som fattes i Stortinget. I denne sammenheng representerer dokumenter fra blant annet Riksrevisjonen et eget arbeidsområde for komiteen (Stortinget, u.å., A). Ifølge Stortinget har de fleste kontrollsakene som komiteen behandler sitt grunnlag i Riksrevisjonens undersøkelser (Stortinget, 2020, 27. august). Ifølge Espeli og Nilsen har Riksrevisjonen vært kontroll- og konstitusjonskomiteens viktigste saksleverandør gjennom løpende oversendelse av ulike rapporter, siden komiteens etablering i 1993. De omtaler Riksrevisjonen som Stortingets viktigste leverandør av kontrollsaker (Espeli og Nilsen, 2016, s. 471-472). På denne måten kan vi forstå hvordan kontroll- og konstitusjonskomiteen utgjør et viktig bindeledd mellom Riksrevisjonen og Stortinget.

3.2 Forvaltningsrevisjonen

Forvaltningsrevisjoner defineres som systematiske undersøkelser av utvalgte saker eller tiltak, hvor fokuset er rettet mot økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger (Christensen et al., 2014, s. 80). Forvaltningsrevisjon ble formelt tatt i bruk for første gang i 1979. Ifølge Riksrevisjonen selv har forvaltningsrevisjonen imidlertid blitt praktisert i lengre tid under andre navn, slik som formålsrevisjon og resultatorientert revisjon (Riksrevisjonen, u.å., A). Forvaltningsrevisjoner kan gjennomføres underveis for å undersøke om iverksettinger skjer i samsvar med forutsetningene, eller i etterkant for å etterprøve om resultatene samsvarer med intensjonene. Sistnevnte omtales gjerne som resultatrevisjon (Christensen et al., 2014, s. 80).

Forvaltningsrevisjonen skiller seg fra tradisjonell regnskapsrevisjon ved at man går tidligere inn i beslutningsprosesser og tiltak for å undersøke om Stortingets mål og intensjoner i

tilstrekkelig grad blir ivaretatt (Christensen et al., 2014, s. 118). Med sikte på å avklare om Stortingets vedtak og forutsetninger for måloppnåelse er blitt realisert, tar forvaltningsrevisjonen sikte på å etterprøve hvordan offentlige tiltak er blitt iverksatt, og vurdere hvilke virkninger tiltakene har hatt (Espeli og Nilsen, 2016, s. 13). Vurderinger av i hvilken grad politiske mål er oppfylt er derfor et sentralt stikkord for denne revisjonsformen (Christensen et al., 2014, s. 80).

Fremveksten av forvaltningsrevisjonen har bidratt til å endre og styrke Riksrevisjonens arbeid (Christensen et al., 2014, s. 118). Denne revisjonsformen har blant annet medvirket til at Riksrevisjonen har gått fra å være et lukket og tilbaketrukket organ, til å bli mer synlig i det offentlige rom gjennom økende offentlig debatt rundt sine revisjonssaker (Christensen et al., 2014, s. 80). Samtidig har forvaltningsrevisjonen bidratt til å skape offentlig debatt om institusjonens politiske og forvaltningsmessige rolle (Espeli og Nilsen, 2016, s. 13).

Revisjonsformen har eksempelvis aktualisert spenningen mellom Riksrevisjonens uavhengighet og rolle som objektiv kontrollør på den ene siden, og rollen som politisk aktør tettere knyttet til pågående politiske prosesser på den andre siden (Christensen et al., 2014, s. 80). Riksrevisjonen har i sterkere grad enn før blitt en aktør i politiske prosesser, som ifølge Christensen m.fl. delvis skyldes institusjonens store ressurser og endrede rolle – men også at Riksrevisjonen i sterkere grad “iscenesetter” sine rapporter. I nyere tid får rapportene ofte mye oppmerksomhet, noe opposisjonen ofte bruker politisk (Christensen et al., 2014, s. 118).

Forvaltningsrevisjonen blir, som nevnt tidligere, ivaretatt av en egen dokumentserie til Stortinget – Dokument nr. 3. Et interessant funn fra Espeli og Nilsen, er at introduksjonen av rapporter fra forvaltningsrevisjoner som en ny dokumentserie sammenfalt med en markant økt interesse i media for Riksrevisjonens virksomhet. Ifølge forfatterne var det imidlertid en alminnelig kontrollbølge som trakk Riksrevisjonen frem i medias søkelys (Espeli og Nilsen, 2016, s. 375). Institusjonen har siden 1990-tallet fått en stadig viktigere plass i media, og utviklingen har vært ønsket fra etatens side og vært støttet gjennom konkrete interne tiltak. Den økte medieoppmerksomheten har blant annet vært knyttet til tiltak for å gjøre forvaltningsrevisjonsrapportene mer allment tilgjengelige (Espeli og Nilsen, 2016, s. 449).

I denne sammenheng kan det nevnes at Riksrevisjonen har vært gjenstand for internasjonal fagfelleevaluering i 2005 og i 2011, som begge inneholdt forbedringsforslag (Espeli og Nilsen, 2016, s. 440). Rapporten fra fagfelleevalueringen i 2005 var detaljert når det gjaldt rådgivning for å gjøre forvaltningsrevisjonene mer allment tilgjengelige. Det ble pekt på at viktige funn og analyser kan bli overskygget som følge av rapportenes tendens til å være ordrike, og

vektlegge beskrivelse av prosesser. Det ble også pekt på at rapportene bruker indirekte språk og passive språkformer for å understreke Riksrevisjonens uavhengighet, men at dette språket enkelte ganger kan gjøre rapportene vanskelig å lese (Espeli og Nilsen, 2016, s. 449). For å følge opp fagfellevurderingens innspill, ble det blant annet nedsatt en arbeidsgruppe i 2006 som skulle behandle formidlingen av forvaltningsrevisjonene som inngår i Dokument 3-serien. I gruppens arbeid ble språklige og «layoutmessige» hensyn gitt stor vekt (Espeli og Nilsen, 2016, s. 449). Den økte medieoppmerksomheten rundt Riksrevisjonen siden 2008, kan ifølge Espeli og Nilsen dels forklares med Riksrevisjonens bevisste mediestrategi, dels med profilerte saker, og etter hvert – dels med en ny bølge av kritiske røster til Riksrevisjonens styrkede stilling (Espeli og Nilsen, 2016, s. 449-450). Frem til 1991 hadde aktiv markedsføring, tilrettelegging og spissing overfor mediene av Riksrevisjonens konklusjoner vært en uhørt tanke (Espeli og Nilsen, 2016, s. 471).

3.2.1 Valg av forvaltningsrevisjon

Ifølge Riksrevisjonens faglige retningslinjer for forvaltningsrevisjon, skal valget av forvaltningsrevisjoner baseres på vurderinger av risiko og vesentlighet, relevans og aktualitet. Informasjonen som framskaffes gjennom revisjonen, bør videre være så viktig at den gir Stortinget et godt beslutningsgrunnlag (Riksrevisjonen, 2020, 27. mai, s. 6-7). Ifølge Espeli og Nilsen har risiko og vesentlighet siden 1990-tallet vært kriteriene for å prioritere hva slags saker, sektorer og samfunnsområder Riksrevisjonen skal følge opp. De påpeker videre at disse kriteriene er rent tekniske hjelpemidler, som ikke i seg selv kan si noe om hva slags problemstillinger Riksrevisjonen oppfatter som vesentlige (Espeli og Nilsen, 2016, s. 443-445).

Riksrevisjonen oppgir i sine faglige retningslinjer, at de forstår risiko som sannsynligheten for og konsekvensene av at det er mangelfulle resultater på et område. Videre, kan det være en risiko for at virkemidlene ikke fungerer, eller at de ikke brukes riktig. Ifølge Riksrevisjonen kan en alternativ innretning av virkemiddelbruken gjøre at virksomheter med god måloppnåelse kan oppnå enda bedre resultater eller samme resultater mer effektivt. Av retningslinjene går det videre frem at revisor som et utgangspunkt for risikovurderingen må kartlegge de overordnede målene som Stortinget har satt på et område, og hvilke virkemidler som alene eller i kombinasjon med andre er valgt for å nå disse målene. Måloppnåelsen kan svekkes dersom virkemidlene ikke er godt nok samordnet, og det ansees derfor som viktig å vurdere forholdet mellom de ulike virkemidlene innen området. Forvaltningens virkemidler vil hovedsakelig være juridiske, økonomiske, organisatoriske, pedagogiske og

fysiske (Riksrevisjonen, 2020, 27. mai, s. 7-8). Ifølge Riksrevisjonen er vesentlighet noe som revisor skal vurdere gjennom hele revisjonsprosessen, og dette skal skje ut fra målet om at revisjonene skal bidra til endringer og en bedre forvaltning (Riksrevisjonen, 2020, 27. mai, s. 11-12).

Valget av forvaltningsrevisjon knytter seg også til et annet sentralt element – nemlig betydningen av en sak. I Instruks om Riksrevisjonens virksomhet heter det at «*Forvaltningsrevisjon bør begrenses til saker av prinsipiell, økonomisk eller stor samfunnsmessig betydning*» (Instruks om Riksrevisjonens virksomhet, §9, 2004). I de faglige retningslinjene er dette utdypet, og ifølge retningslinjene innebærer det at revisor ved valg av tema må vurdere om et område er av prinsipiell, økonomisk eller samfunnsmessig betydning.

Å vurdere om et område er av prinsipiell betydning innebærer at revisor må vurdere om et avvik gjelder grunnleggende verdier som demokratihensyn, rettssikkerhet, likebehandling eller offentlighet i forvaltningen. Revisor skal også vurdere konsekvenser for enkeltindivider og sårbare grupper (Riksrevisjonen, 2020, 27. mai, s. 7). Den økonomiske betydningen innebærer at valg av prosjekter skal ta utgangspunkt i hvilken betydning et område har for statens økonomi, både som inntekt og utgift (Riksrevisjonen, 2020, 27. mai, s. 7).

Den samfunnsmessige betydningen innebærer at det ved valg av tema også skal legges vekt på hvilke forhold et stortingsflertall er opptatt av, slik dette kommer til uttrykk i komitéinnstillinger, debatter og i spørretimen. Det må også legges vekt på hvilke områder som er politiske satsningsområder for forvaltningen i budsjettokumentene som regjeringen har framlagt. Ifølge Riksrevisjonen representerer naturressurser og godt miljø områder med høy samfunnsmessig verdi, og forvaltningsrevisjonen skal derfor også framskaffe informasjon til Stortinget om hvorvidt forvaltningen gjennomfører vedtatt miljøpolitikk, slik at *prinsippet om bærekraftig utvikling og god forvaltning av naturressurser* etterleveres. (Riksrevisjonen, 2020, 27. mai, s. 7). Dette prinsippet stammer fra instruks om Riksrevisjonens virksomhet (Instruks om Riksrevisjonens virksomhet, 2004, §9, bokstav f).

3.2.2 Normative visjoner og tekniske operasjoner

I de faglige retningslinjene for forvaltningsrevisjonen kommer det frem at forvaltningsrevisjoner skal bidra til en bedre og mer effektiv forvaltning, og at de bør begrenses til saker av prinsipiell, økonomisk eller stor samfunnsmessig betydning. Formålet knytter seg til det som heter ISSAI 3000 – en internasjonal standard for forvaltningsrevisjon

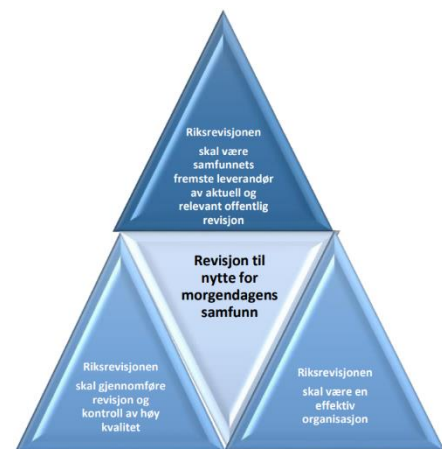
(Riksrevisjonen, 2020, 27. mai; Intosai, u.å. B). Hva slags saker revisjonen bør begrenses til, er som nevnt, fastslått i instruks om Riksrevisjonens virksomhet.

Det kan argumenteres for at dette formålet eksisterer på et programmatisk – eller normativt nivå, og at det er gjennom dokumentarbeid og – rapportering at dette formålet i praksis kan innfris. Det er imidlertid ikke kun de faglige retningslinjene for forvaltningsrevisjonen som er sentralt for det å gjøre revisjon i praksis. Riksrevisjonen har en egen strategi for 2018 til 2024, som definerer et sett med mål som revisjonen skal leve opp til (Riksrevisjonen, 2018, s. 5-6).

Dokumentet heter «*Revisjon til nytte for morgendagens samfunn*»: *Riksrevisjonens mål og strategier 2018-2024* (Riksrevisjonen, 2018).

Målene er henholdsvis:

1. Riksrevisjonen skal være samfunnets fremste leverandør av aktuell og relevant offentlig revisjon.
2. Riksrevisjonen skal gjennomføre revisjon og kontroll av høy kvalitet.
3. Riksrevisjonen skal være en effektiv organisasjon



(Riksrevisjonen, 2018, s. 5-6).

Strategidokumentet er førende for Riksrevisjonens virksomhet i tidsperioden, eller sagt med strategidokumentets egne ord – det «*setter retning for virksomheten de nærmeste årene*» (Riksrevisjonen, 2018, s. 2). I tråd med Power (1997) kan det argumenteres for at de utvalgte målene representerer ideer og konsepter som former praksisens formål (Power, 1997, s. 6). Målene illustrerer at de er koplet til bredere policy-objektiver eller mål. Med henblikk på det første målet, kan det argumenteres for at dette knytter seg til kunnskapssamfunnets økende etterspørsel av aktuell og relevant informasjon og kunnskap. Samtidig ser vi at det kopler seg til konseptet «kontroll av kontroll», fordi institusjonen ifølge strategidokumentet skal være samfunnets fremste leverandør av revisjon – jamfør etableringen av et høytstående organ for å kontrollere kontrollprosesser på et annet nivå. Det andre målet kan forstås i forlengelsen av det første målet, og knyttes til ulike offentlige reformer i nyere tid. Når det gjelder det siste målet, kan det argumenteres for at det er knyttet til blant annet NPM-reformer, hvor begrepet «effektivt» nettopp er sentralt. Oppsummert ser vi at de tre målene knytter Riksrevisjonen til tre ulike egenskaper: Riksrevisjonen skal være relevant, den skal være av høy kvalitet og organisasjonen skal i seg selv være effektiv.

I strategidokumentet kommer det videre frem at Riksrevisjonen har definert strategier innenfor hvert hovedmål, som angir hvordan institusjonen skal arbeide og prioritere for å få til den omstillingen som de ønsker (Riksrevisjonen, 2018, s. 6). Strategien til det første målet:

- Riksrevisjonen skal ha som ambisjon å legge fram rapporter som gir Stortinget et interessant faktagrunnlag i relevante debatter.
- Riksrevisjonen skal legge tydeligere vekt på forbedringsperspektiv i revisjon av forvaltningen og balansere dette mot ansvarlighetsperspektivet.
- Riksrevisjonen skal gjennom all revisjon og kontroll være en aktuell og relevant kilde til analyse og innsikt om forvaltningen. (Riksrevisjonen, 2018, s. 6).

Strategien til det andre målet er:

- Riksrevisjonen skal være en rollemodell og pådriver i utviklingen av offentlig revisjon, både nasjonalt og internasjonalt.
- Riksrevisjonens skal ha en kompetansesammensetning som sikrer leveranser av høy kvalitet og er tilpasset endringer i oppgaveutførelse som følge av digitalisering og andre utviklingstrekk i samfunnet.
- Riksrevisjonen skal identifisere og ta ut kvalitetsgevinster av kompetanseheving og digitalisering. (Riksrevisjonen, 2018, s. 7).

Strategien til det tredje målet er:

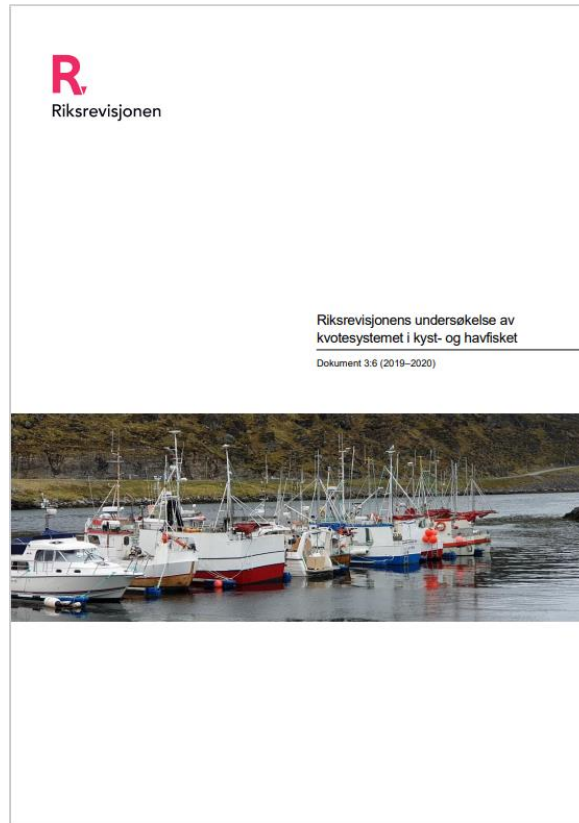
- Riksrevisjonen skal ha ledere og medarbeidere som er endringsorienterte.
- Riksrevisjonen skal identifisere og ta ut effektiviseringsgevinster gjennom endrede arbeidsprosesser og effektive støttesystemer, blant annet som følge av digitalisering. (Riksrevisjonen, 2018, s. 8).

Til sist, er det interessant at Riksrevisjonen har etablert et moderniseringsprogram for å koordinere planlegging og gjennomføring av tiltak som skal sikre at de oppnår de nødvendige endringer og omstillinger. Riksrevisjonen forutsetter at strategiene oppdateres i tilknytning til det årlige planarbeidet for at strategiene skal være levende. Det er sentralt at Riksrevisjonen forstår strategidokumentet som en del av det overordnede moderniseringsprogrammet (Riksrevisjonen, 2018, s. 8).

3.3 Undersøkelsen av kvotesystemet i kyst- og havfisket

Riksrevisjonen publiserte sin undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket 28. april 2020. I det Riksrevisjonen publiserte rapporten, ble den også gjort offentlig tilgjengelig.

Valget av denne forvaltningsrevisjonen hadde vært planlagt fra siden 2019.



(Riksrevisjonen, 2020).

Dette bildet viser forsiden på Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket. Forsiden er hvit og enkel, men gir oss samtidig viktig informasjon både om avsender, tiltenkt mottaker og undersøkelsens tematikk. I tillegg gir den informasjon om hva slags type dokument dette er. I venstre hjørne ser vi Riksrevisjonens logo, som forteller oss at Riksrevisjonen er utgiver av og ansvarlig for dokumentet. Midt på dokumentet ser vi en hovedoverskrift og en underoverskrift. Hovedoverskriften tydeliggjør hva dokumentet inneholder og omhandler: en undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket.

Underoverskriften gir oss informasjon om dokumentets reiserute, og hva som skal skje videre med dokumentet. «Dokument 3:6 (2019-2020)» forteller oss at dokumentet inngår i en bestemt dokumentserie til Stortinget – nemlig Dokument 3-serien. Denne serien består av forvaltningsrevisjoner som oversendes Stortinget, og mer spesifikt kontroll- og konstitusjonskomiteen, enkeltvis og løpende. I tillegg til at hovedoverskriften gir informasjon

om undersøkelsens tematikk, gjør også bildet under titlene det. I dette bildet kan vi se syv båter i ulik størrelse, og som skiller seg utseendemessig. Vi kan også se vann, natur og fysisk infrastruktur. Undersøkelsen handler formodentlig om kyst- og havfisket, og natur.

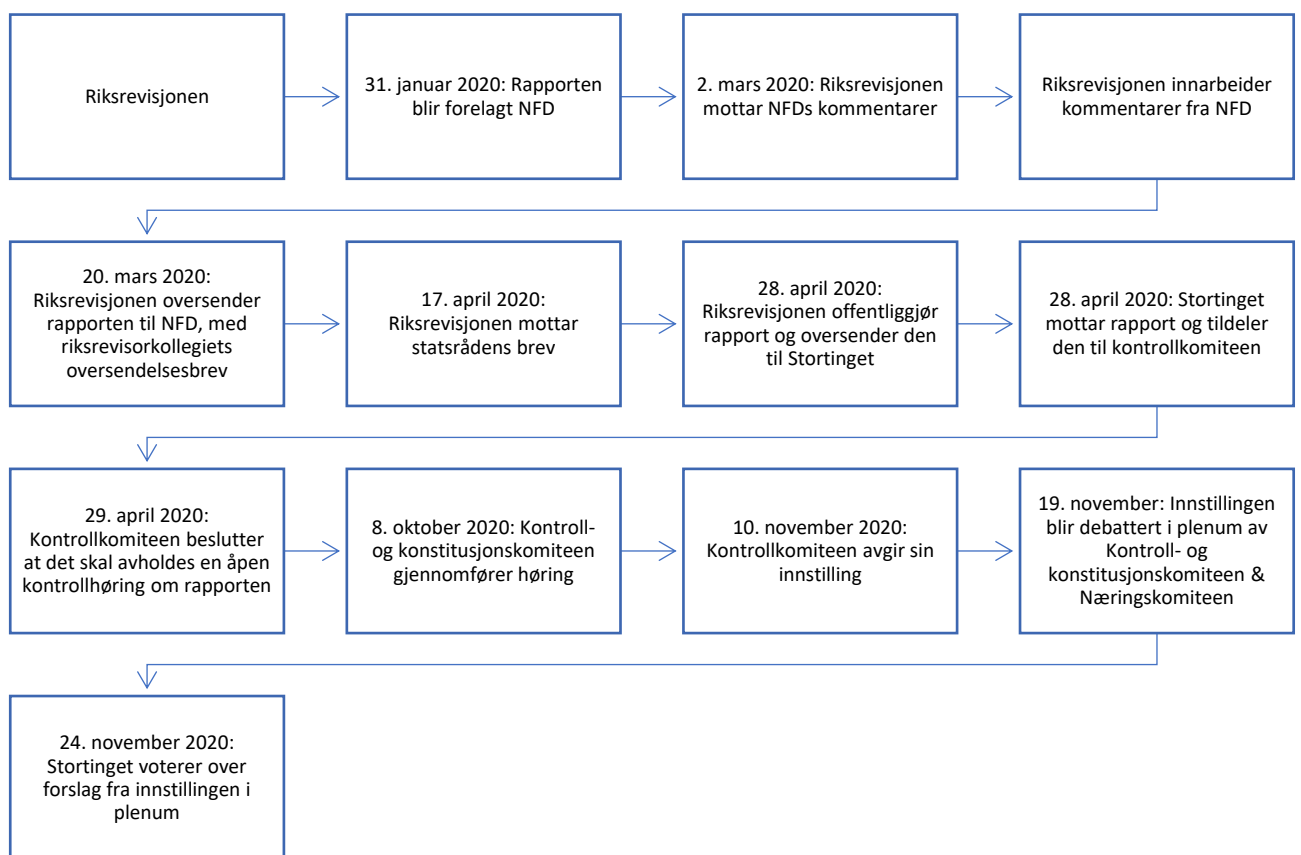
Med nærmere henblikk på dokumentets første sider, kan man se at revisjonsdokumentet består av 180 sider. De første sidene består av en innholdsfortegnelse på tre sider, som etterfølges av en tabelloversikt, figuroversikt og en faktabokoversikt. Hvis man ser nærmere på innholdsfortegnelsen, blir det klart at dokumentet består av en oppsummering fra Riksrevisjonen og selve revisjonsrapporten. Man kan også se at dokumentet inneholder flere vedlegg (Riksrevisjonen, 2020, s. 3-7). Innholdsfortegnelsen kan skape visse assosiasjoner til dokumentet. Revisjonsdokumentet kan med utgangspunkt i denne, virke innholdsrik, detaljert og informativ. Samtidig inkluderer den en rekke særbegreper, som gjør at rapporten kan virke komplisert og at den derfor kanskje er tilpasset eller rettet mot en spesiell målgruppe. På denne måten kan det virke som at det kreves forkunnskaper om kvotesystem og kyst- og havfisket, for å kunne forstå dokumentets innhold.

Når det er sagt, forteller dokumentets underoverskrift at det skal bevege seg videre til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite. Dette taler for at revisjonsdokumentet ikke nødvendigvis er rettet mot personer med forkunnskaper om eller kjennskap til temaet. Dette understøttes av at dokumentet inneholder en faktabokoversikt og en oppsummering, som er kortere enn selve revisjonsrapporten. På denne måten, kan det virke som at revisjonsdokumentet er forsøkt tilpasset lesere som ikke nødvendigvis besitter forkunnskaper om eller har kjennskap til emnet. Videre, plasserer en rekke ord, uttrykk og begreper i innholdsfortegnelsen i en politisk og forvaltningsmessig kontekst. Det gjelder blant annet setninger som «*Til Stortinget*», «*Departementets oppfølging*», «*Riksrevisjonens brev til statsråden*» og «*Statsrådets svar*». Dette gir oss samtidig informasjon om dokumentets avsender, og at dokumentet har blitt sirkulert mellom en rekke offentlige organer, institusjoner og personer, og ikke desto mindre tilbake til Riksrevisjonen. Slik kan dokumentet gi uttrykk for at det allerede er integrert i det offentlige styringssystemet.

Fra rapporten ble planlagt rapportert til Stortinget i 2019, hadde dokumentet trolig en mer eller mindre fastlagt reiserute. I denne sammenheng kan det skilles mellom forflytninger som skjer forut for og i etterkant av offentliggjøring. Denne reiseruten kan samtidig fortelle oss noe om trepartsforholdet i en revisjon: Riksrevisjonen er revisor, Stortinget er tiltenkt mottaker, og NFD og statsråd er ansvarlig og revidert part. I de faglige retningslinjene blir det såkalte trepartsforholdet forklart som et grunnelement i forvaltningsrevisjonen, og det

skisserer forholdet mellom tiltenkt bruker, ansvarlig part og revisor. Den tiltenkte brukeren av forvaltningsrapportene er Stortinget. Ifølge retningslinjene, vil imidlertid forvaltningsrapportene også være av betydning for forvaltningen, og revisjonene vil dessuten ha betydning for interessegrupper og samfunn for øvrig (Riksrevisjonen, 2020, 27. mai, s. 8).

Jeg vil nå bruke en figur for å vise dokumentets reiserute, både forut for og i etterkant av offentliggjøring. Den første delen av figuren, det vil si første til syvende boks, tar utgangspunkt i opplysninger og informasjon som stammer fra revisjonsdokumentet. Den neste delen av figuren tar utgangspunkt i informasjon fra Stortinget om behandlingen av saken (Stortinget, u.å. C).



(Figur 1).

Vi ser av denne figuren at første til sjette boks representerer ulike ledd i dokumentets reiserute, og at det i hvert ledd skjer ulike former for arbeid med og på dokumentet, forut for offentliggjøring. Syvende til tolvte boks representerer nye ledd i dokumentets reise i etterkant av offentliggjøring, og en ny form for handling med og på dokumentet. Arbeidet i disse leddene er av politisk karakter, og vi kan særlig merke oss syvende boks. For, i dette leddet blir revisjonsdokumentet og revisjonssaken omgjort til et stortingsdokument og en

kontrollsak. Under den politiske behandlingen kan vi også legge merke til at det oppstår nye dokumenter i arbeidet med revisjonsdokumentet. Ett revisjonsdokument gir opphav til en rekke nye dokumenter. I hvert ledd i den politiske behandlingen, har handling blitt skriftliggjort.

Når revisjonsrapporten gjøres til gjenstand for en muntlig høring, blir det tatt et stenografisk referat; når komiteen har drøftet saken avgir komiteen en innstilling; denne innstillingen blir så debattert, og debatten blir skriftliggjort; innstillingen blir så gjort til gjenstand for votering i Stortinget, og selv om voteringen per se ikke er tekstliggjort i et fysisk eller digitalt dokument, så er det imidlertid tekstliggjort på Stortinget sine nettsider. Det kan også nevnes at den skriftliggjorte høringen er innlemmet i et eget dokument, men ikke desto mindre inkludert i innstillingen. Ved å vise dokumentets reiserute, blir det klart at revisjonsdokumentet blir produsert av Riksrevisjonen, men sirkulert til ulike deler av det offentlige styringssystemet. Ved å peke på hva som skjer i hvert enkelt ledd, blir det samtidig tydelig at vi nå har å gjøre med en *offentlig dokumentkjede* som består av en rekke ulike dokumenttyper. Til sist, kan det bringes på det rene at reiseruten også forteller oss at dokumentet forut for offentliggjøring ikke i seg selv er politisk, men at det i kraft av sin reiserute blir politisk ved oversendelse til Stortinget.

3.3.1 Å revidere et regulatorisk og politisk virkemiddel

Opgaven har tidligere nevnt at forholdet mellom Stortingets mål og forvaltningens resultater, er et sentralt stikkord for en forvaltningsrevisjon. Det gjelder også for undersøkelsen av kvotesystemet i kyst- og havfisket. I innledningen til rapporten, oppgir Riksrevisjonen at målet med undersøkelsen har vært å vurdere hvordan kvotesystemet og endringer i dette, ivaretar prinsipper for norsk fiskeripolitikk (Riksrevisjonen, 2020, s.9). Jeg pekte i oppgavens teorikapittel på skillet mellom ansvars kontroll og styrings kontroll, og at forvaltningsrevisjoner primært er innrettet mot å bedre *styringskontrollen*.

Det kan vi også se av undersøkelsens mål, hvor det kommer frem at Riksrevisjonen skal vurdere hvordan kvotesystemet og endringer i dette ivaretar fiskeripolitiske prinsipper. Med henblikk på dette målet, vil jeg presisere at Riksrevisjonen både er opptatt av systemet *i seg selv* og *endringer* som har blitt gjennomført i dette systemet. Kvotesystemet er et regulatorisk og politisk virkemiddel, som myndighetene bruker i sin forvaltning av kyst- og havfisket. Vi ser med andre ord at Riksrevisjonen er opptatt av forholdet mellom forvaltning og prinsipper, og jeg vil komme tilbake til hva slags prinsipper Riksrevisjonen henviser til.

Ifølge Riksrevisjonen har undersøkelsen kartlagt endringer som myndighetene har foretatt i systemet, og belyst i hvilken grad endringene har påvirket et utvalg områder. Det inkluderer lønnsomheten i fiskeflåten, bo- og sysselsetting i kystsamfunn, eierskap til fartøy med kvote, flåtestruktur, og rekrutteringen til fiskeryrket (Riksrevisjonen, 2020, s.9).

Av undersøkelsens mål går det altså frem at Riksrevisjonen er opptatt av hvordan kvotesystemet og endringer i dette ivaretar *prinsipper* for norsk fiskeripolitikk. Følgende oversikt viser hvilke prinsipper Riksrevisjonen definerer som sentrale fiskeripolitiske prinsipper, som har blitt vedtatt av Stortinget og som har vært sentrale i forvaltningen av kyst- og havfisket:

Prinsipp	Spesifikasjon
Målet om spredt eierskap	Eierskapet til fartøy med kvoter skal ikke konsentreres på for få hender.
Målet om en fiskereid flåte	Fiskere skal eie fartøy med kvoter.
Målet om en variert flåtestruktur med fartøy i ulik størrelse	
«Nasjonalitetskravet» i deltakerloven	Norske statsborgere skal være majoritetseiere i fartøy over 15 meter som driver kommersielt fiske.
Prinsippet om at en kvote tilhører ett bestemt fartøy, og kvoten kan bare fiskes med dette fartøyet	

(Riksrevisjonen, 2020, s. 11).

Opgaven vil komme tilbake til hva Riksrevisjonen definerer som sentrale fiskeripolitiske mål, og hvordan de blir beskrevet i revisjonsdokumentets ulike deler. Ifølge Riksrevisjonen belyses undersøkelsens *mål* gjennom følgende problemstillinger:

1. Hvordan fungerer kvotesystemet? Punktet inkluderer en beskrivelse av dagens regelverk, og en beskrivelse av hvordan kvotene fastsettes og fordeles.
2. Hvordan har kvotesystemet blitt endret i perioden 2004-2018? Punktet inkluderer følgende underspørsmål: a) Hvilke endringer er gjennomført i forskrifter, instruksjoner og forvaltningspraksis? b) Hva er grunnlaget for endringene?
3. I hvilken grad har endringer i kvotesystemet påvirket lønnsomheten i næringen, bo- og sysselsetting i kystsamfunnene, eierskapet til fartøyene, hvem som har tillatelsene til å fiske, flåtestrukturen og rekrutteringen til fiskeryrket?

(Riksrevisjonen, 2020, s. 26).

I denne sammenheng kan det presiseres at kvotesystemet er undersøkelsens revisjonsobjekt, mens fiskeriressursene som myndighetene forvalter gjennom dette systemet er myndighetenes

forvaltningsobjekt. Jeg sier dette for å presisere at det verken er næring eller fisk i havet som utgjør målskiven for Riksrevisjonens *kritikk*. Før jeg løfter frem denne kritikken, vil jeg vise hva Riksrevisjonen definerer som hovedfunn i undersøkelsen. Denne tabellen viser en oversikt over de seks hovedfunnene som Riksrevisjonen gjør og konkluderer med i sin revisjonsrapport:

Riksrevisjonens hovedfunn
1. Endringene i kvotesystemet i perioden 2004 til 2018 har bidratt til økt lønnsomhet i fiskeflåten.
2. Etablerte fiskeripolitiske prinsipper er blitt utfordret ved at: <ul style="list-style-type: none"> a. Eierskapet til fartøy med kvoter er konsentrert på færre hender. b. Fartøy med kvoter eies i mindre grad av registrerte fiskere. c. Flåtestrukturen er mindre variert, og fartøyene er færre og større. d. Utenlandsk eierskap i fiskeflåten er økende, men fortsatt lavt. e. Koblingen mellom fartøy og kvote er svekket.
3. Økte kvotepriser har gjort det vanskeligere å rekruttere nye fiskere.
4. Endringer i den minste kystflåten har negative konsekvenser for kystsamfunn.
5. Flere fiskeriavhengige kommuner har fått redusert fiskeriaktivitet.
6. Flere av endringene i kvotesystemet er ikke tilstrekkelig konsekvensutredet av departementet.

(Riksrevisjonen, 2020, s. 10).

Vi kan legge særlig merke til ord som «lønnsomhet», «kystsamfunn» og «fiskeriavhengige kommuner». Disse ordene gir informasjon om hva myndighetene skal hensynta i forvaltningen av kyst- og havfisket, og oppgaven vil komme tilbake til disse ordene i analysekapittel 2 (kapittel 4). Med utgangspunkt i hovedfunnene over, utleder Riksrevisjonen en rekke anbefalinger. Forholdet mellom funn og anbefalinger kan vise hvordan anbefalingene er del av et dokumentverktøy, som skal bidra til å forbedre og effektivisere myndighetenes forvaltning. Jeg vil her presisere at det er gjennom dokumentarbeid og mer spesifikt en revisjonsrapport, at Riksrevisjonen kan bidra til å innfri dette programmatisk målet. Under følger en oversikt over anbefalingene som Riksrevisjonen har gitt myndighetene, som i dette tilfellet er NFD og statsråd:

Riksrevisjonens anbefalinger
<ul style="list-style-type: none"> • sørge for at endringer i kvotesystemet blir grundig konsekvensutredet
<ul style="list-style-type: none"> • vurdere å innføre eierkonsentrasjonsbegrensninger for kystflåten og/eller andre tiltak for å begrense eierkonsentrasjonen
<ul style="list-style-type: none"> • registrere og offentliggjøre utviklingen i kvoteprisene, og gjennomføre tiltak som bedrer rekrutteringen til fiskeryrket
<ul style="list-style-type: none"> • vurdere tiltak for å opprettholde den minste kystflåtens betydning for kystsamfunnene
<ul style="list-style-type: none"> • vurdere tiltak for å hindre at økende andeler av kvoten mangler tilkobling til et fartøy
<ul style="list-style-type: none"> • følge systematisk med på hvordan endringer i kvotesystemet påvirker landingsmønsteret og fiskeriaktiviteten i kystsamfunnene

(Riksrevisjonen, 2020, s. 21).

Av anbefalingene kan vi merke oss uttrykk som «sørge for», «vurdere», «følge med på». Slike ord og uttrykk kan gi anbefalingene et mindre forpliktende preg. I henhold til de faglige retningslinjene, heter det at

Formuleringen av anbefalingene skal ikke være detaljerte, men av overordnet karakter. Anbefalingene bør videre være utformet slik at de angir hvilke endringer og forbedringer som bør skje, og hvor endringene bør komme, for å imøtekomme de påviste svakhetene, uten å si noe om framgangsmåte og/eller prosess som skal til for å oppnå bedre resultater. (Riksrevisjonen, 2020, 27. mai, s. 16-17).

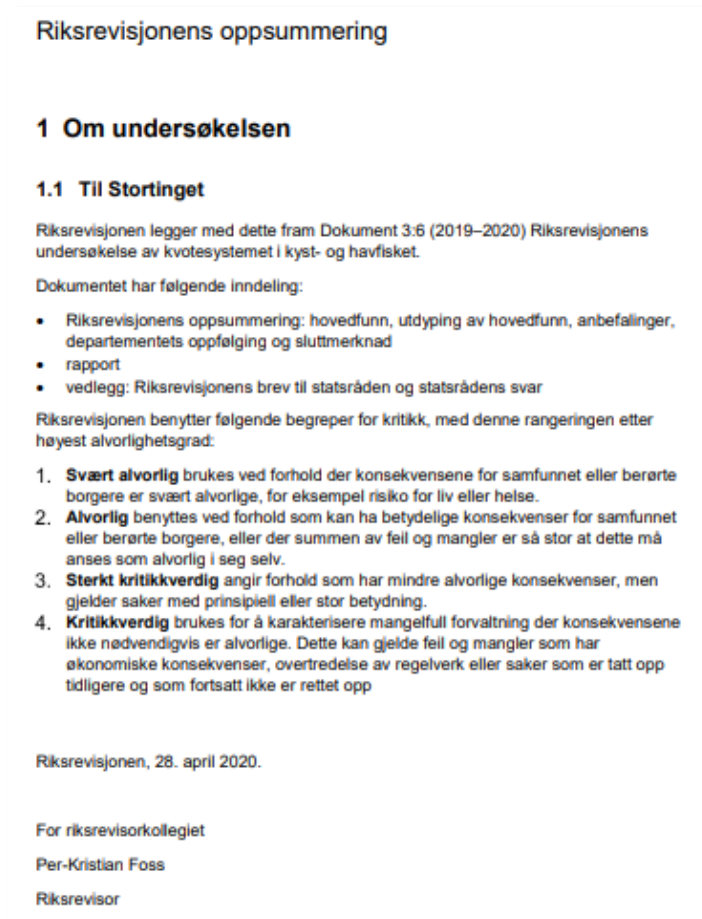
Vi ser altså at anbefalingene skal være av overordnet karakter, og ikke være detaljerte. Jeg nevnte over at anbefalingene er del av et dokumentverktøy, som skal bidra til å forbedre og effektivisere myndighetenes forvaltning. Av utdraget over, ser vi imidlertid at det er myndighetens oppgave å definere framgangsmåte og/eller prosess som skal til for å oppnå bedre resultater.

3.3.2 Kunsten å bedømme

Riksrevisjonen fører til at forvaltningen blir risikoavers. Dette er uheldig fordi forvaltningen skal være utviklingsorientert, og skal ta sjanser. For å unngå Riksrevisjonens kritiske merknader kveles derfor helt nødvendig og sårt tiltrengt kreativitet og innovasjon. (Østtveiten, 2012, s. 33).

Ifølge Østtveiten er dette en av de mest sentrale kritiske synspunktene om Riksrevisjonen (Østtveiten, 2012, s. 33). Sitatet er interessant, fordi det berører et sentralt element i og for forvaltningsrevisjonen. Det gjelder de ulike nivåene for kritikk som Riksrevisjonen tar i bruk. For å få grep om hvordan revisjon gjøres i praksis, og hvordan Riksrevisjonen skriver frem kvotesystemet som et revisjonsobjekt, er kritikken derfor et helt sentralt begrep. Kritikk stammer fra det greske uttrykket «*kritike tekhne*», som kan oversettes til kunsten å bedømme eller bedømmelseskunst (UiB og Språkrådet, u.å.).

Allerede på den første siden i revisjonsdokumentets oppsummering, presenteres de ulike kritikkbegrepene som Riksrevisjonen opererer med på.



Riksrevisjonens oppsummering

1 Om undersøkelsen

1.1 Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:6 (2019–2020) Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket.

Dokumentet har følgende inndeling:

- Riksrevisjonens oppsummering: hovedfunn, utdyping av hovedfunn, anbefalinger, departementets oppfølging og sluttmerknad
- rapport
- vedlegg: Riksrevisjonens brev til statsråden og statsrådets svar

Riksrevisjonen benytter følgende begreper for kritikk, med denne rangeringen etter høyest alvorlighetsgrad:

1. **Svært alvorlig** brukes ved forhold der konsekvensene for samfunnet eller berørte borgere er svært alvorlige, for eksempel risiko for liv eller helse.
2. **Alvorlig** benyttes ved forhold som kan ha betydelige konsekvenser for samfunnet eller berørte borgere, eller der summen av feil og mangler er så stor at dette må anses som alvorlig i seg selv.
3. **Sterkt kritikkverdlig** angir forhold som har mindre alvorlige konsekvenser, men gjelder saker med prinsipiell eller stor betydning.
4. **Kritikkverdlig** brukes for å karakterisere mangelfull forvaltning der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske konsekvenser, overtredelse av regelverk eller saker som er tatt opp tidligere og som fortsatt ikke er rettet opp

Riksrevisjonen, 28. april 2020.

For riksrevisorkollegiet
Per-Kristian Foss
Riksrevisor

(Riksrevisjonen, 2020, s. 8).

Som vi kan se av dette bildet, opererer Riksrevisjonen med *fire* begreper for kritikk, som er rangert etter *alvorlighetsgrad*. Flere kritikknivåer kan brukes i én og samme rapport, og nivåene er henholdsvis:

<i>Svært alvorlig</i>	brukes ved forhold der konsekvensene for samfunnet eller berørte borgere er svært alvorlige, for eksempel risiko for liv eller helse.
<i>Alvorlig</i>	benyttes ved forhold som kan ha betydelige konsekvenser for samfunnet eller berørte borgere, eller der summen av feil og mangler er så stor at dette må ansees som alvorlig i seg selv.
<i>Sterkt kritikkverdige</i>	angir forhold som har mindre alvorlige konsekvenser, men gjelder saker med prinsipiell eller stor betydning.
<i>Kritikkverdige</i>	brukes for å karakterisere mangelfull forvaltning der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske konsekvenser, overtredelse av regelverk eller saker som er tatt opp tidligere og som fortsatt ikke er rettet opp.

(Riksrevisjonen, 2020, s. 8; Riksrevisjonen, u.å., C).

I denne sammenheng er det verdt å presisere at målskiven for Riksrevisjonens kritikk verken er næringen, eller fisken i seg selv. Kritikken er rettet mot de ansvarlige myndighetene på feltet, som i denne saken er NFD og statsråd. I Riksrevisjonens faglige retningslinjer for forvaltningsrevisjon, heter det at «*I rapporteringen er det viktig å framheve hva som er de mest sentrale funnene og kritikkverdige forholdene. Men rapportene skal også være balanserte, noe som innebærer at rapportene også skal beskrive positive funn dersom det er grunnlag for det*» (Riksrevisjonen, 2020, 27. mai, s. 14). Jeg vil nå vise hvilke nivåer for kritikk som Riksrevisjonen anvender i revisjonssaken om kvotesystemet, og *hvordan* de brukes.

I undersøkelsen av kvotesystemet i kyst- og havfisket, blir tre av fire kritikkbegreper brukt av Riksrevisjonen. Det høyeste nivået for kritikk, *svært alvorlig*, er det eneste som ikke blir brukt i rapporten. Når det er sagt, blir det nest høyeste kritikknivået *alvorlig* anvendt én gang, *sterkt kritikkverdige* anvendt to ganger, og *kritikkverdige* én gang.

Kritikknivå: **Alvorlig**



(Riksrevisjonen, 2020, 28. april).

Med henblikk på det nest høyeste kritikknivået, har Riksrevisjonen vurdert det som *alvorlig* at summen av endringene i kvotesystemet har fått, til dels utilsiktede, negative konsekvenser for

fiskeriaktiviteten i mange kystsamfunn. Dette er koplet til hovedfunnet om at endringene i kvotesystemet har bidratt til å utfordre etablerte fiskeripolitiske prinsipper (Riksrevisjonen, 2020, s. 11). I dokumentet blir dette underbygget ved at Riksrevisjonen henviser til seks fiskeripolitiske *prinsipper*. Kort fortalt blir målet om spredt eierskap utfordret ved at eierskapet til fartøy med kvoter konsentreres på færre hender; målet om en fiskereid flåte blir utfordret ved at fartøy med kvoter i mindre grad eies av registrerte fiskere; målet om en variert flåtestruktur med fartøy i ulik størrelse blir utfordret ved at flåtestrukturen er mindre variert, og fartøyene færre og større; kravet i deltakerloven om at norske statsborgere skal være majoritetseiere i fartøy over 15 meter som driver kommersielt fiske blir utfordret ved at det utenlandske eierskapet i fiskeflåten er økende; prinsippet om at en kvote tilhører ett bestemt fartøy og at kvoten kun kan fiskes med dette fartøyet blir utfordret når koblingen mellom fartøy og kvote er svekket (Riksrevisjonen, 2020, s. 10-11).

Kritikknivå: Sterkt kritikkverdig



(Riksrevisjonen, 2020, 28. april).

Når det gjelder det nest laveste kritikknivået, har Riksrevisjonen vurdert det som sterkt kritikkverdig at samfiskeordningen har fått virke i mer enn 10 år og i praksis fungert som en strukturordning, når de negative konsekvensene var kjent på forhånd. Dette knytter seg til hovedfunnet om at endringer i den minste kystflåten har negative konsekvenser for kystsamfunn, og ifølge Riksrevisjonen har innføringen av den såkalte samfiskeordningen vært en av de mest inngripende endringene i den minste kystflåten i fisket etter torsk. På grunn av sin særlige betydning for kystsamfunnene, er gruppen av fartøy under 11 meter unntatt fra strukturvoteordningen (Riksrevisjonen, 2020, s. 17-18; Riksrevisjonen, 2020, 28. april). Riksrevisjonen har også vurdert det som sterkt kritikkverdig at NFD ikke i tilstrekkelig grad har utredet konsekvensene i forkant av endringsforslag, og at ikke departementet i større grad har vurdert hvordan endringene i kvotesystemet har påvirket fiskeriaktiviteten i kystsamfunnene etter at de er blitt gjennomført (Riksrevisjonen, 2020, s. 21). Dette knytter seg til hovedfunnet om at flere av endringene i systemet ikke er tilstrekkelig konsekvensutredet av NFD, som igjen knytter seg til et krav i forvaltningsloven om at en sak skal være så godt opplyst som mulig før forskrifter blir innført, endret eller hevet (Riksrevisjonen, 2020, 28. april).



(Riksrevisjonen, 2020, 28. april).

Når det gjelder det laveste kritikknivået, har Riksrevisjonen vurdert det som kritikkverdig at det ikke finnes systematisert og offentlig tilgjengelig informasjon om kvotepriser i Norge (Riksrevisjonen, 2020, s. 15).

3.3.3 Kausalitet

For denne oppgaven er kausalitet et sentralt begrep, for å forstå både kritikk og motkritikk. Kausalitet berører Riksrevisjonens evne til å påvise årsakssammenhenger mellom myndighetenes forvaltning og fiskerinæringens utvikling. Denne evner er av betydning for hvilke funn og kritikk som blir rettet mot myndighetene. Det er derfor også sentralt for å forstå hvordan kritikken blir imøtekommet – eller ikke imøtekommet – og hvordan reaksjoner under den politiske behandlingen kan forstås i lys av Riksrevisjonens arbeid med å gjøre kvotesystemet reviderbart.

Undersøkelsen belyser som nevnt hvordan forvaltningens regelendringer har påvirket et utvalg områder knyttet til kyst- og havfisket, slik som bo- og sysselsetting i kystsamfunnene (Riksrevisjonen, 2020, s. 36). Ifølge Riksrevisjonen ligger det i dette at *«Nærings- og fiskeridepartementet har innvirkning på hvordan fiskerinæringen utvikler seg, og hvordan denne utviklingen påvirker samfunnet. (...) Imidlertid er det svært vanskelig å påvise kausale sammenhenger på dette feltet»* (Riksrevisjonen, 2020, s.36). Vi er av disse sitatene at Riksrevisjonen vurderer det slik at NFD virker inn på fiskerinæringens utvikling, og at denne utviklingen virker på samfunnet. Samtidig ser vi at Riksrevisjonen beskriver det som svært vanskelig å påvise kausalsammenhenger på feltet dette feltet.

NFD har i intervju med Riksrevisjonen uttalt at fiskeripolitikken til en viss grad kan bidra til bo- og sysselsetting i kystsamfunnene, men at politikken ikke nødvendigvis kan oppnå dette alene (Riksrevisjonen, 2020, s. 36). Ifølge NFD henger dette delvis sammen med at fiskeriene i stor grad er styrt av endringer fra naturens side – det være seg variasjoner i fiskebestanders størrelse eller bestandenes vandringsmønster. I tillegg vil mange eksterne forhold ifølge NFD ha innvirkning på de fiskeripolitiske målene, slik som teknologisk og generell økonomisk utvikling, næringspolitikk og handelspolitikk, samt større strukturelle samfunnsendringer som fraflytting (Riksrevisjonen, 2020, s. 36).

Som nevnt, beskriver Riksrevisjonen det som svært vanskelig å påvise årsakssammenhenger på dette feltet. Ifølge revisjonsdokumentet blir denne metodologiske utfordringen *“større og større jo lenger ut i «årsakskjeden» analysen kommer, og den er spesielt aktuell i forbindelse med myndighetenes mål om at fiskeripolitikken skal bidra til sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene”* (Riksrevisjonen, 2020, s. 36). Dette begrunner ifølge Riksrevisjonen hvorfor de har valgt å legge vekt på å analysere utviklingen i fiskeflåten og i fiskeindustrien.

Riksrevisjonen har valgt å holde generelle bo- og sysselsettingsanalyser utenfor, ettersom *«det er for mange eksterne faktorer som påvirker disse forholdene, til at det er mulig å trekke sikre nok slutninger»* (Riksrevisjonen, 2020, s. 36). Sitatene i dette avsnittet er sentrale for oppgavens vedkommende, særlig for analysekapittel 2 (kapittel 4) og for siste del av dette kapitlet. Det påfallende er at Riksrevisjonen beskriver en metodologisk utfordring, som er spesielt aktuell i forbindelse med myndighetenes mål om at fiskeripolitikken skal bidra til bo- og sysselsetting i kystsamfunnene. Samtidig kan vi merke oss at Riksrevisjonen har holdt generelle bo- og sysselsettingsanalyser utenfor, på grunn av antallet eksterne faktorer som påvirker slike forhold.

Det er imidlertid ikke kun i rapportens metodekapittel at kausalitet er et sentralt tema. Temaet dukker opp kontinuerlig, og særlig når Riksrevisjonen presenterer sine funn. Etter at undersøkelsens mål blir presentert i rapportens oppsummering, heter det nemlig at *«Fiskerinæringen blir imidlertid også påvirket av eksterne forhold, og den generelle effektivitetsutviklingen i samfunnet har innvirkning på antall fiskere og fartøy. Videre vil strukturelle samfunnsendringer som for eksempel fraflytting påvirke sysselsettingen og bosettingen i kystsamfunnene»* (Riksrevisjonen, 2020, s. 9). På denne måten bevisstgjør Riksrevisjonen leseren tidlig om utfordringen med å påvise kausale sammenhenger, særlig hva bo- og sysselsetting gjelder.

Det blir også gjort et poeng av dette, når Riksrevisjonen funnet om at flere fiskeriavhengige kommuner har redusert fiskeriaktivitet. Etter Riksrevisjonen forklarer hva undersøkelsen viser på dette området, understreker de at næringen også påvirkes av eksterne faktorer som teknologisk og generell økonomisk utvikling, samt handelspolitikk og valutasvingninger. Riksrevisjonen peker videre på at bo- og sysselsettingen i kystsamfunnene vil bli påvirket av større strukturelle samfunnsendringer, slik som fraflytting. Riksrevisjonen vurderer det imidlertid slik at endringene som NFD har gjort i kvotesystemet har bidratt til endringer i fiskeflåten, som igjen har bidratt til geografisk konsentrasjon i landinger av fisk, og til færre og større mottak og industribedrifter. Deretter skriver Riksrevisjonen at de *«merker seg at*

endringene i fiskeflåten har påvirket fiskeriaktiviteten langs kysten. Aktiviteten har økt i enkelte kystsamfunn, mens den har blitt redusert eller har forsvunnet fra andre kystsamfunn» (Riksrevisjonen, 2020, s. 20).

Kausalitet gjøres også til et sentralt tema i rapportens kapittel om vurderinger. Her henviser Riksrevisjonen til det rettslige grunnlaget for myndighetens forvaltning av kyst- og havfisket, og de tre fiskeripolitiske målene for næringen. Igjen, blir understreket det at *«Fiskerinæringen blir imidlertid også påvirket av eksterne forhold, og den generelle effektivitetsutviklingen i samfunnet har innvirkning på antall fiskere og fartøy. Videre vil strukturelle samfunnsendringer som for eksemplet fraflytting påvirke sysselsettingen og bosettingen i kystsamfunnene»* (Riksrevisjonen, 2020, s. 158). Vi kan med andre ord se at beskrivelsen av kausalitetsutfordringer gjøres en rekke steder i revisjonsdokumentet, både i revisjonsdokumentets oppsummering og i selve revisjonsrapporten. Ettersom flere av Riksrevisjonens funn knytter seg til hvordan myndighetenes forvaltning har påvirket det fiskeripolitiske målet om bo- og sysselsetting i kystsamfunn, er det viktig å være bevisst på at de også oppgir at den største metodologiske utfordringen for undersøkelsen har vært å påvise kausale sammenhenger på området bo- og sysselsetting (Riksrevisjonen, 2020, s. 36). Dette er av betydning for kritikken som Riksrevisjonen gjør, da den baserer seg på de funn som gjøres i undersøkelsen. Med andre ord, er det sentralt å forstå kausalitet for å forstå kritikk – men, ikke desto mindre for å forstå motkritikk.

3.4 Å alminneliggjøre kritikken

I denne delen tilnærmer jeg meg kritikken i revisjonsdokumentet som en del av revisjonsrapportens optikker. Det innebærer at kritikken – som en del av det tekstlige arbeidet, i likhet med metodiske valg, tallfesting og grafikk – bidrar til at vi kan se og forvalte systemet på nye måter. Ettersom trepartsforholdet er et grunnelement i en forvaltningsrevisjon, kan dette poenget rettere sagt omformuleres til at *tiltenkt mottaker og ansvarlig part* kan se og forvalte systemet på nye måter, dvs. Stortinget og NFD og statsråd.

Tidligere i dette kapitlet, har jeg beskrevet at revisjonsdokumentet består av en oppsummering av rapporten, selve rapporten og et par vedlegg. Figur 1 på side 42 viser at NFD ble forelagt rapporten 31. januar 2020, og at NFD ga sine kommentarer til denne 2. mars 2020. Figuren viser også at Riksrevisjonen oversendte NFD rapporten med riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev 20. mars 2020 til NFD, og at Riksrevisjonen mottok statsrådets svar per brev 17. april 2020. Ifølge Riksrevisjonen er disse kommentarene hovedsakelig innarbeidet i rapporten og i det overordnede revisjonsdokumentet (Riksrevisjonen, 2020, s. 10). Jeg vil nå

rette fokuset mot statsrådets svar til Riksrevisjonens brev, som ble sendt til statsråden. Først vil jeg imidlertid beskrive hvordan brevene ser ut.

Riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev har et formelt preg. Brevet innehar Riksrevisjonens logo, og er signert digitalt av riksrevisor Per-Kristian Foss på vegne av riksrevisorkollegiet. I brevet er det oppgitt at mottakeren er NFD, ved statsråd Odd Emil Ingebrigtsen, og at utkastet til revisjonsrapporten er vedlagt. Av innholdet kommer det videre frem at dokumentet som blir oversendt, baserer seg på en rapport som ble oversendt NFD per brev i januar 2020, og på departementets svar til denne rapporten. I brevet heter det at «*Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen*». Videre, kommer det frem i brevet at departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget, og at statsrådets svar vil bli vedlagt dokumentet i sin helhet (Riksrevisjonen, 2020, Vedlegg 1).

Brevet fra statsråden til Riksrevisjonen, har også et formelt og høytidelig preg. Øverst i brevet troner NFDs logo, hvor det står «*DET KONGELIGE NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT: Fiskeri- og sjømatministeren*». Brevet er adressert til Riksrevisjonen og handler om Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket. Innledningen på brevet er formelt, men er også personlig i den forstand at statsråden omtaler seg selv i første person («*Jeg viser ...*»). I brevet fremkommer det videre at statsråden først vil gi sine generelle kommentarer til rapporten, deretter gjennomgå Riksrevisjonens merknader og kommentere dem punkt for punkt, og at han til sist vil kommentere anbefalingene (NFD, 2020, s. 1). De generelle kommentarene bærer et mindre formelt og mer personlig preg, som samtidig gjør at kommentarene får et mindre institusjonelt preg (NFD, 2020, s. 1). Nå vil jeg gjennomgå brevet fra statsråden, for å vise hvordan kommentarene fra statsråden kan tolkes som et forsøk på å *alminneliggjøre kritikken* fra Riksrevisjonen.

3.4.1 Kausalitetsproblemet: Fiskeriforvaltningen lever ikke i et vakuum

Tidligere skrev jeg at kausalitet er et viktig begrep for å forstå både kritikk og motkritikk. Vurderinger og beskrivelser av kausalitet er på sentrale måter vevd inn i revisjonsdokumentet. Som vi nå skal se, er det på ulike måter vevd inn i kommentarene fra statsråden. Statsråden innleder sine generelle kommentarer på følgende måte:

Det er positivt at Riksrevisjonen har prioritert å gjøre en vurdering av kvote- og tillatelsessystemet i norske fiskerier. Riksrevisjonen har etter min oppfatning foretatt en omfattende og grundig gjennomgang av et komplekst forvaltningsregime. Forvaltningen vil kunne ha god nytte av denne

gjennomgangen i vårt arbeid med å videreutvikle og forbedre kvote- og tillatelsessystemet. (NFD, 2020, s. 1, egen understreking).

I dette sitatet kan vi først legge merke til begrepet «*kvote- og tillatelsessystemet*». På denne måten ser vi at Riksrevisjonen og statsråden omtaler revisjonsobjektet på ulike måter. Det neste vi kan legge merke til er statsrådets oppfatning om at Riksrevisjonen har foretatt en omfattende og grundig gjennomgang av det han omtaler som et komplekst forvaltningsregime. Statsråden henviser da til kvotesystemet. Videre, kan vi legge merke til den siste setningen, og særlig formulering «*vil kunne ha god nytte*» og ordet «*forbedre*». Ordet forbedre knytter seg til det programmatisk målet om at forvaltningsrevisjonen skal bidra til en bedre og mer effektiv forvaltning, og vi ser av sitatet at forvaltningen vil kunne ha god nytte av revisjonsrapporten i sitt arbeid med å forbedre systemet. Det understreker at det i praksis er gjennom revisjonsrapporter at det programmatisk målet innfris. Samtidig må vi merke oss bruken av «*vil kunne*», fordi formuleringen kan karakteriseres som mindre forpliktende. Sagt på en annen måte, kan revisjonsrapporten potensielt bli nyttig for myndighetene, men dette er ikke på forhånd gitt. Samtidig kan det trekkes en parallell til de faglige retningslinjene for forvaltningsrevisjonen, hvor Stortinget defineres som tiltenkt mottaker, og departement og statsråd som ansvarlig part. Det heter imidlertid at «*Forvaltningsrevisjoner vil også være av betydning for forvaltningen, blant annet for ansvarlig departement og ansvarlige virksomheter*» (Riksrevisjonen, 2020, 27. mai, s. 8).

I likhet med Riksrevisjonen gjør statsråden en rekke henvisninger til den generelle samfunnsutviklingen. Dette gjør han allerede i sine generelle kommentarer, hvor han blant annet skriver: «*Det er videre slik at fiskeriforvaltningen ikke lever i et vakuum, men påvirkes av den generelle samfunnsutviklingen og de økte kravene til effektivitet og lønnsomhet som denne stiller*» (NFD, 2020, s. 2). Statsråden utdyper dette, når han skriver at flere utviklingstrekk i samfunnet har stor betydning for fiskerinæringens strukturelle utvikling. Han eksemplifiserer med henvisning til teknologisk utvikling, generell økonomisk utvikling, samt andre forhold som råstoffpriser, valutasvingninger, handelspolitikk og demografiske trender. Han legger videre til

Når det over tid er produktivitetsvekst i økonomien, er det derfor langt på vei uunngåelig at antall fiskere på lengre sikt reduseres, mens fangst pr. fisker øker så lenge fangstmengden relativt sett vil være stabil som følge av biologiske forhold. (NFD, 2020, s. 2).

Ifølge statsråden begrunner dette hvorfor den generelle samfunnsutviklingen, og dens bestanddeler også må hensyntas i avveiningen av de ulike fiskeripolitiske målene (NFD,

2020, s. 2). Én måte å tolke sitatet på er at statsråden forsøker å redusere politikkenes rolle i de kausale sammenhengene som Riksrevisjonen undersøker. Sagt på en annen måte: Det er ikke politikkenes skyld at antallet fiskere har blitt redusert, gitt at det over tid er produktivitetsvekst i økonomien og at fangstmengden relativt sett er stabil. Dette kan tolkes som forsøk på å alminneliggjøre de funn og den kritikken som Riksrevisjonen har rettet mot myndighetene.

Statsråden mener videre at den generelle samfunnsutviklingen, herunder demografiske trender, må sees i sammenheng med utviklingen i den geografiske fordelingen av kvoter og fisketillatelser og utvikling i landingsmønsteret. Han legger til at *«Det er også viktig å ha med seg at Riksrevisjonens undersøkelser viser at utviklingen i flere lokalsamfunn faktisk er positiv i den forstand at antall fartøy med fisketillatelser og antall landinger øker»* (NFD, 2020, s. 12).

I denne sammenheng vil jeg trekke frem noen funn som Riksrevisjonen gjør: Rapporten slår blant annet fast at; kvotenes geografiske forankring har endret seg; eierkonsentrasjonen har økt; fartøy med kvoter i mindre grad eies av registrerte fiskere; kjøp og salg av kvoter skjer oftere; en større andel av kvoten er ikke tilknyttet et fartøy; andre ordninger enn strukturkvoteordningen brukes til å fiske flere kvoter på ett fartøy (Riksrevisjonen, 2020, s. 60). Dette berører eierskapet til kvotene. Når det gjelder fiskens landingsmønster slår rapporten blant annet fast at det har vært endringer i det geografiske landingsmønsteret, at landingene konsentreres i visse landsdeler, fylker og i enkelte kommuner (Riksrevisjonen, 2020, s. 110-113). Jeg trekker frem disse funnene, for å understreke at det er på basis i undersøkelsens funn at Riksrevisjonen aktiverer kritikknivåene alvorlig, sterkt kritikkverdig og kritikkverdig. Av sitatet fra statsråden over, ser vi at sistnevnte anlegger en positiv tilnærming til den utviklingen som Riksrevisjonen skisserer.

Videre, peker statsråden på det han anser som en mangel ved undersøkelsen, noe følgende sitat tyder på: *«Jeg savner særlig at Riksrevisjonen problematiserer næringsaktørens behov for fleksibilitet til å utøve og utvikle sin næringsaktivitet»* (NFD, 2020, s. 4). Ifølge statsråden er næringen gjennomregulert, noe som gjør at det kreves omfattende forvaltning. Statsråden anser det som et kjennetegn ved «god» forvaltning av fiskeressursene, at det er behov for betydelig offentlig intervensjon. Han legger imidlertid til at *«Alle "de fem fiskeripolitiske prinsippene" som Riksrevisjonen trekker fram, innebærer begrensninger på næringsvirksomheten, f.eks. knyttet til eierskap eller driftsgrunnlag. Det er etter min mening viktig å ta tilbørlig hensyn til dette når en argumenterer for ytterligere innskrenkninger i næringsfriheten»* (NFD, 2020, s. 4).

Dette sitatet kan nærmest gi et inntrykk av at Riksrevisjonen i sitt revisjonsdokument har argumentert for ytterligere innskrenkninger i næringsfriheten. Av sitatet kan det samtidig virke som at Riksrevisjonen har valgt ut prinsipper som medfører begrensninger på næringsfriheten. Samtidig er det noe mer ved dette sitatet som er verdt å legge merke til, og det gjelder bruken av klammetegn. Klammetegnene synliggjør en *reaksjon* knyttet til Riksrevisjonens valg og formuleringer av prinsippene. En slik reaksjon må sees i sammenheng med andre kommentarer i brevet. Statsråden griper nemlig på flere måter tak i både Riksrevisjonens mål- og prinsippformuleringer.

3.4.2 Å oversette er å forskyve

Statsråden skriver at han merker seg at Riksrevisjonen har beskrevet de tre hovedmålene som kvotesystemet skal ivareta: bærekraftige fiskebestander, samfunnsøkonomisk lønnsomhet og bo- og sysselsetting i kystsamfunnene. Samtidig biter han seg merke i måten Riksrevisjonen har valgt å formulere de tre målene på, noe følgende sitat understreker: «*Disse tre hovedmålene er da også gjengitt – om enn med noe ulik ordlyd – i formålsbestemmelsene til de to lovene som kvote- og tillatelsessystemet er forankret i, henholdsvis deltakerloven § 1 og havressursloven § 1*» (NFD, 2020, s. 1-2). Det statsråden gjør her er å vise til den rettslige forankringen til de fiskeripolitiske målene, samtidig som han understreker at de har en *annen ordlyd* i lovene enn det de har i revisjonsdokumentet. Det som statsråden her påpeker, er helt sentralt for denne oppgavens vedkommende. I analysekapittel 2 (kapittel 4) vil jeg konsentrere meg om beskrivelsen av fiskeripolitiske mål gjennom revisjonsdokumentets ulike deler.

At målene er forankret i havressursloven og deltakerloven, innebærer ifølge statsråden at de er grunnleggende fiskeripolitiske hensyn som fiskeriforvaltningen vil se hen til i utformingen av de ulike elementene som til sammen utgjør kvotesystemet (NFD, 2020, s. 2). Til dette legger statsråden til:

Disse hensynene vil imidlertid ofte kunne være helt eller delvis motstridende ved konkrete avgjørelser på et kanskje detaljert nivå, og det er ikke gitt hvor stor vekt hvert av hensynene i slike tilfelle skal tillegges. Denne avveiningen vil i utgangspunktet være opp til forvaltningens frie skjønn, så lenge det skjer innenfor de rammene som Stortinget til enhver tid måtte sette. (NFD, 2020, s. 2).

Vi ser av dette sitatet at statsråden påpeker at målene kan være helt eller delvis motstridende, og at det ikke er gitt hvor stor vekt av hensynene skal tillegges i slike tilfeller. Ifølge statsråden vil avveiningen mellom målene være opp til forvaltningens frie skjønn. Jeg vil tolke dette sitatet som et forsøk på å *alminneliggjøre* kritikken fra Riksrevisjonen, og vil

samtidig trekke en parallell til Riksrevisjonens funn om at; endringene i systemet har bidratt til økt lønnsomhet i fiskeflåten; etablerte fiskeripolitiske prinsipper er blitt utfordret; endringer i den minste kystflåten har negative konsekvenser for kystsamfunn; og at flere fiskeriavhengige kommuner har redusert fiskeriaktivitet (Riksrevisjonen, 2020, s. 3). Igjen, vil jeg presisere at hovedfunnene er sentrale både for kritikken og anbefalingene som utledes mot myndighetenes forvaltning av kyst- og havfisket. Statsrådets sitat kan derfor samtidig tolkes som et forsøk på å understreke at ulik målforståelse er av betydning for de funn og den kritikken som er rettet mot myndighetene.

Som oppgaven imidlertid nevnte i den foregående delen, er det ikke kun Riksrevisjonens valg av målformuleringer som blir grepet av statsråden. Det gjelder også måten Riksrevisjonen formulerer de fiskeripolitiske prinsippene på. Det kommer til uttrykk gjennom blant annet følgende sitat:

Jeg tar til etterretning den måten Riksrevisjonen her har valgt å formulere disse fem punktene på, og at Riksrevisjonen har funnet grunnlag for å trekke fram disse punktene samlet, og at Riksrevisjonen finner grunn til å rette så sterk kritikk mot summen av endringene i kvotesystemet i undersøkelsesperioden. (NFD, 2020, s. 3).

Det som ifølge revisjonsdokumentet er fem sentrale fiskeripolitiske prinsipper, blir her omtalt som *punkter* av statsråden. Med dette sitatet understreker statsråden at Riksrevisjonens formuleringer er et resultat av *aktive valg*. Samtidig kan uttrykk som «*funnet grunnlag*» og «*finner grunn*» leses som forsøk på å undergrave Riksrevisjonens metode og faglighet. Disse formuleringene kan tolkes som at det etter statsrådets mening, er slik at Riksrevisjonen i utgangspunktet ikke har grunn – men, snarere finner grunn *finner grunn* til å rette kritikk mot myndighetene. På samme tid synliggjør slike formuleringsmåter reaksjoner som må forstås i sammenheng med Riksrevisjonens arbeid med å gjøre kvotesystemet reviderbart, og arbeidet med å skrive frem en revisjonssak, som senere blir til en kontrollsak. Én måte å tolke dette sitatet på er at statsråden forsøker å undergrave Riksrevisjonens metode, objektivitet og faglige tyngde.

3.4.3 Kritikk og motkritikk: Et spørsmål om skyld- og ansvarsfordeling

Til nå, har vi sett at statsrådets reaksjoner kan knyttes tilbake til måten Riksrevisjonen har valgt å formulere de fiskeripolitiske prinsippene og målene på. Én måte å forstå slike reaksjoner på, er at de oppstår i lys av eller som et resultat av de valg Riksrevisjonen har tatt hva ord, uttrykk, formuleringer og begreper gjelder. Når statsråden griper tak i dette, griper han samtidig tak i de funn og den kritikken som Riksrevisjonen gjør – både eksplisitt og

implisitt. Det er særlig det som kan tolkes som en form for motkritikk, som tydeliggjør det jeg velger å begrepsfeste som en alminneliggjøring av kritikken. Denne motkritikken kommer for det første til syne ved at statsråden stiller spørsmål ved Riksrevisjonens vurdering om at andre mål har gått på bekostning av målet om bo- og sysselsetting i kystsamfunnene. For det andre gjelder det Riksrevisjonens vurdering om at det er en målkonflikt mellom målet om lønnsomhet og målet om bo- og sysselsetting. For det tredje gjelder det hvem og hva kritikken er rettet mot, og kritikken i seg selv.

I revisjonsdokumentet blir det tydelig slått fast at endringene i kvotesystemet har ført til økt lønnsomhet i fiskeflåten. Myndighetene skal i sin forvaltning av kyst- og havfisket imidlertid hensynta *tre* fiskeripolitiske mål. Når Riksrevisjonen aktiverer kritikkbegrepet alvorlig om at summen av endringene i kvotesystemet har fått, til dels, utilsiktede, negative konsekvenser for fiskeriaktiviteten i mange kystsamfunn, er det selve avveiningen eller balansen mellom de tre fiskeripolitiske målene Riksrevisjonen griper tak i. Revisjonsdokumentet slår videre fast at det en praktisk målkonflikt mellom lønnsomhetsmålet og målet om bo- og sysselsetting

Det vil være konflikter mellom disse tre målene. Ettersom bærekraftig høsting av bestandene har etablert seg som et overordnet hensyn i fiskeriforvaltningen, er målkonfliktene i praksis mellom målet om lønnsomhet og målet om sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene. Det er myndighetenes oppgave å veie målene opp mot hverandre i forvaltningen av fiskeressursene. (Riksrevisjonen, 2020, s. 9).

Vi ser av dette sitatet at det ifølge Riksrevisjonen vil være konflikter mellom de tre fiskeripolitiske målene, og at det er myndighetens oppgave å veie de opp mot hverandre. Samtidig ser vi at konflikten – i praksis – gjelder mellom lønnsomhetsmålet og målet om bo- og sysselsetting, simpelthen på grunn av at målet om bærekraftig høsting av fiskebestandene har etablert seg som et overordnet hensyn i fiskeriforvaltningen. Som jeg tidligere har vist, vurderer statsråden det slik at de tre målene vil kunne være helt eller delvis motstridende ved konkrete avgjørelser, og at det ikke er gitt hvor stor vekt hvert av hensynene skal tillegges i slike tilfeller. Ifølge statsråden vil avveiningen være opp til forvaltningens frie skjønn, forutsatt at det skjer innenfor de rammene som Stortinget til enhver tid setter (NFD, 2020, s. 2).

For det tredje, griper statsråden tak i Riksrevisjonens undersøkelsesperioden for rapporten:

Dette er en kritikk som i utgangspunktet vil kunne ramme alle de skiftende regjeringene i undersøkelsesperioden. Samtidig er det ikke så enkelt å forholde seg til denne kritikken, fordi den er generell, de fem punktene er av ganske ulik karakter og har ulik forankring i lovverket, og fordi

kritikken ikke gjenspeiles i tilsvarende alvorlig kritikk av de enkelte elementene i kvotesystemet som Riksrevisjonen gjennomgår. (NFD, 2020, s. 3-4).

Dette sitatet er interessant, fordi revisjonsdokumentet gjør ikke et poeng ut av at *kritikken* er rettet mot *nåværende* myndigheter og ansvarlig departement og statsråd. Samtidig slår de faglige retningslinjene fast at NFD og statsråd er ansvarlig part, og det programmatisk målet til forvaltningsrevisjonen er å bidra til en bedre og mer effektiv *forvaltning*. Det ligger med andre ord i forvaltningsrevisjonen som særegen dokumenttype, at kritikken er rettet mot myndighetenes forvaltning.

Samtidig dekker undersøkelsesperioden årene fra 2004 til 2018, noe som innebærer at Riksrevisjonen vurderer og reviderer et system som har blitt forvaltet av skiftende regjeringer. Det inkluderer Kjell Magne Bondeviks andre regjering, Jens Stoltenbergs andre regjering, og den nåværende regjeringen med Erna Solberg som statsminister (Regjeringen, u.å.). Med unntak av deskriptive beskrivelser av mål for myndighetenes forvaltning av fiskeressursene og krav til fiskerimyndighetenes forvaltning (Riksrevisjonen, 2020, s. 37;40), gjør ikke Riksrevisjonen et poeng ut av hvem kritikken er rettet og kritikken koples heller ikke til spørsmål om skyld- eller ansvarsfordeling. Når statsråden poengterer at kritikken kan ramme skiftende regjeringer, kan det tolkes som at kritikken omgjøres til et spørsmål om skyld- og ansvarsfordeling. Samtidig kan det tolkes som et forsøk på en form for ansvarsfraskrivelse. Det er videre interessant at statsråden bruker ordet «generell» om kritikken, og at denne egenskapen ved kritikken ifølge statsråden gjør det vanskelig å forholde seg til kritikken. Dette er interessant med henblikk på de ulike nivåene for kritikk, som er rangert etter alvorlighetsgrad.

Statsråden er imidlertid opptatt av mer enn *hvem* kritikken retter seg mot. Han griper også tak i *hva* kritikken er rettet mot. «*Det er uklart hvilke konkrete endringer i kvotesystemet Riksrevisjonen mener har medført disse utilsiktede konsekvensene, og det er uklart hvilke konsekvenser Riksrevisjonen egentlig mener er utilsiktede*» (NFD, 2020, s. 4). I dette sitatet henviser statsråden til Riksrevisjonens funn om at etablerte fiskeripolitiske prinsipper er blitt utfordret. Riksrevisjonen vurderer det slik at endringene i systemet har bidratt til å *utfordre* sentrale fiskeripolitiske prinsipper, og vurderer det som *alvorlig* at summen av endringene har fått, til dels utilsiktede, negative konsekvenser for fiskeriaktiviteten i mange kystsamfunn. Sitatet synliggjør at statsråden mener at funnet og kritikken er uklar.

I motsetning til tidligere reaksjoner, slik de uttrykker seg i statsrådets brev, handler ikke dette om *formuleringen* av mål eller prinsipper, men snarere *mangelen* på det. Ifølge statsråden er det ikke gjort relevante regelendringer i perioden for to av de fem prinsippene, og det er derfor ikke intuitivt hvilke endringer “*som skal kunne medføre utilsiktede konsekvenser som undergraver disse prinsippene*” (NFD, 2020, s. 4). Når det gjelder de tre resterende prinsippene, så anerkjenner statsråden at det er foretatt endringer i regelverk og eller i forvaltningspraksis, men at dette i noen tilfeller har styrket et prinsipp og i andre tilfeller svekket prinsippene (NFD, 2020, s. 4).

Et poeng i denne sammenheng er at Riksrevisjonen vurderer kvotesystemet *og* endringer i dette, og hvordan systemet i seg selv og endringene ivaretar prinsipper som har blitt vedtatt av Stortinget. Poenget med denne presiseringen, er at fokuset ikke utelukkende ligger på endringene som har blitt gjennomført – men også hvordan systemet i seg selv, per se, ivaretar disse prinsippene. Om prinsippene har blitt valgt ut fordi det har blitt gjennomført endringer i systemet, som har påvirket disse i den ene eller den andre retningen, forblir et åpent spørsmål. Statsråden legger imidlertid til at:

Dette tør være allment kjent på samme måte som det er allment kjent at mange andre forhold ved samfunnet også spiller inn i den utviklingen Riksrevisjonen beskriver. Jeg kan ikke se at Riksrevisjonen påviser konkrete holdepunkter som tilsier at disse konsekvensene er utilsiktede. (NFD, 2020, s. 4).

Vi kan av dette sitatet se, at statsråden kopleer kausalitetsproblemet opp mot de funn og den kritikken som Riksrevisjonen gjør på området bo- og sysselsetting. Tidligere, har jeg vist at revisjonsdokumentet inkluderer flere vurderinger og beskrivelser av utfordringen knyttet til å påvise kausale sammenhenger. Riksrevisjonen har likevel *vurdert* det slik at NFD har en innvirkning på utviklingen. Denne vurderingen må forstås som en forutsetning for at Riksrevisjonen gjør en revisjon av kvotesystemet i kyst- og havfisket, som leder til en rekke funn og ulike nivåer for kritikk. Når statsråden, i likhet med revisjonsdokumentet, legger stor vekt på den generelle samfunnsutviklingen, og hvordan den virker inn på både fiskerinæringen og ikke desto mindre andre samfunnsnæringer, kan det likevel tolkes som et forsøk på å normalisere den utviklingen som Riksrevisjonen skisserer. Det er av disse grunnene at jeg tolker statsrådets kommentarer som et forsøk på å alminneliggjøre kritikken fra Riksrevisjonen.

3.4.4 Kritikk som optikk

Kommentarene fra statsråden synliggjør en rekke reaksjoner, som knytter seg til Riksrevisjonens metodiske valg og tekstlige arbeid. Jeg har tilnærmet meg de metodiske valgene, det tekstlige arbeidet, tallfestingen, grafikken og kritikken som en del av revisjonsrapportens optikker. Til sammen utgjør disse delene et dokumentverktøy, som gjør at den tiltenkte mottakeren og den ansvarlige parten, kan se og forvalte systemet på nye måter. I forlengelsen av det, vil jeg argumentere for at statsrådets reaksjoner tydeliggjør at valg av ord, uttrykk, begreper og formuleringer er av praktisk betydning i en revisjonsrapport og av politisk betydning. Det denne delen har vist, er at revisjonen som et særegent dokumentverktøy har konsekvenser for hvordan en revisjonsrapport mottas og forstås, eller motsatt ikke forstås. I denne saken ser vi at rapporten ikke uten videre godtas og forstås, snarere blir det stilt spørsmål ved de metodiske valgene og særlig *formuleringen* av fiskeripolitiske mål og prinsipper. Jeg har tolket reaksjonene fra statsråden som et forsøk på å *alminneliggjøre* kritikken. Samtidig kan reaksjonene tolkes som forsøkt på å undergrave eller betvile Riksrevisjonens faglighet, objektivitet og metodikk.

I en politisk og forvaltningsmessig kontekst, kan denne kritikken og motkritikken være av betydning for hvordan myndighetene velger å forholde seg til, håndtere og handle med og på anbefalingene, eller motsatt *ikke* velger å handle med eller på anbefalingene. Hvis problem- og løsningsforståelsen knyttet til ett funn avviker mellom revisor og ansvarlig part, kan det tenkes at det er mindre sannsynlig at myndighetene vil handle på en anbefaling som utledes av dette funnet. Gjennom en slik tilnærming, synliggjør reaksjonene at dokumentverktøyet har konsekvenser for hvordan en sak gripes og begripes, eller i denne sammenheng – ikke begripes, og hvordan metodiske valg og tekstlige arbeid i en revisjonsrapport er av betydning for hvordan det blir – eller ikke blir handlet med og på saken. Her kan det trekkes en parallell til Asdals (2015) artikkel om forurensningssaken, hvor hun retter fokuset mot hvordan en teksts litterære og retoriske strategier, samt dens umiddelbare kontekster, bidrar til å omforme den relevante saken og forståelsen av hva som står på spill og hva som må gjøres (Asdal, 2015, s. 77).

Videre, vil jeg trekke frem Power sitt argument om at *kontroll og tillit* ikke er gjensidig utelukkende (Power, 1997, s. 2), og videreutvikle argumentet til at *kritikk og tillit* ikke er gjensidig utelukkende. I dette legger jeg at kritikken kan forstås som et sentralt verktøy for å skape tillit til at myndighetene utøver sitt ansvar effektivt, og i samsvar med gjeldende lover

og regler. For at kritikken skal understøtte det programmatisk målet om å bidra til en bedre og mer effektiv forvaltning, er det imidlertid nødvendig at myndighetene har tillit til at Riksrevisjonen forvalter sitt samfunnsansvar i tråd med lovverket som regulerer institusjonens virksomhet, og at de har tillit til at institusjonen bruker sine kritikkbegreper på en måte som understøtter det programmatisk målet. Jeg har tilnærmet meg kritikken som en del av et dokumentverktøy, som har som mål å bidra til en bedre og mer effektiv forvaltning. At kritikken kan forstås å bidra til å innfri et slikt mål, kan forstås i sammenheng med Power sitt poeng om at revisjon ikke simpelthen er en løsning til et teknisk problem. Snarere muliggjør revisjon ulike måter å *re-designe* myndigheters praksis på (Power, 1997, s. 11). Når jeg argumenterer for at motkritikken synliggjør ulike aktørers problem- og løsningsforståelse, kan det trekkes enda en parallell til Powers forståelse av revisjonssamfunnet. For, ifølge Power referer revisjonssamfunnet til tendenser som blir synlige som følge av holdninger eller kulturelle forpliktelser til problemløsning (Power, 1997, s. 4).

3.5 Oppsummering: Å bidra til en bedre og mer effektiv forvaltning

I dette kapitlet har jeg gjort rede for Riksrevisjonen som særegen institusjon, og forvaltningsrevisjonen som særegen dokumenttype. Samtidig har jeg løftet frem to sentrale dokumenter, henholdsvis de faglige retningslinjene for forvaltningsrevisjonen og Riksrevisjonens strategidokument for 2018 til 2024. I tillegg har jeg lagt vekt på lov om Riksrevisjonen og instruks om Riksrevisjonens virksomhet.

Disse dokumentene er sentrale for arbeidet med å gjøre revisjon i praksis, fordi de definerer formål med virksomheten og med forvaltningsrevisjonen, og en rekke kriterier for valg og gjennomføring av forvaltningsrevisjonen. I tråd med Power (1997) kan vi aktivere begreper som teknologi og program, for å bedre forstå hvordan dokumentene er av betydning for det praktiske arbeidet. Ifølge Power kan enhver praksis karakteriseres av programmatisk elementer og teknologiske elementer. De faglige retningslinjene definerer et programmatisk eller normativt mål om at forvaltningsrevisjoner skal bidra til en bedre og mer effektiv forvaltning. Dette målet stammer fra INTOSAI, en internasjonal organisasjon som setter standarder for revisjon av offentlig sektor (Intosai, u.å.).

Ettersom revisjon i stor grad tar form gjennom dokumentarbeid, er det gjennom revisjonsrapporter og rapportering at dette målet i praksis kan innfris. Av retningslinjene går det videre frem at valget av *bør* begrenses til saker av prinsipiell, økonomisk eller stor samfunnsmessig betydning. Sistnevnte stammer fra instruks om Riksrevisjonens virksomhet

(Riksrevisjonen, 2020, 27. mai, s. 4; Instruks om Riksrevisjonens virksomhet, 2004, §9).

Dette betyr at Riksrevisjonen må gjøre *normative* vurderinger ved valg av forvaltningsrevisjonen. I henhold til de faglige retningslinjene, kommer det frem at Riksrevisjonen definerer naturressurser og godt miljø som områder med høy samfunnsmessig verdi (Riksrevisjonen, 2020, s. 27. mai, s. 7; 8). Ettersom kvotesystemet er et politisk og regulatorisk virkemiddel for myndighetene i deres forvaltning av kyst- og havfisket, og at myndighetenes forvaltningsobjekt er fiskeriressursene, kan man forstå at stor samfunnsmessig betydning formodentlig ligger til grunn for valget av gjeldende revisjon.

Power argumenterer for at programmatisk mål relaterer til ideer og konsepter som former formålet med praksisen, og som kopler praksisen til bredere policy-objektiver som eksisterer innenfor den politiske sfæren, mens teknologier eller operasjoner referer til de mer eller mindre konkrete oppgavene og rutineene (Power, 1997, s. 6-7). Denne oppgaven vil argumentere for at et rigid skille mellom programmatisk og teknologiske elementer ikke nødvendigvis er formålstjenlig, da slike elementer i praksis kan være overlappende. I denne sammenheng vil det programmatisk målet i praksis understøttes av tekniske operasjoner, som samtidig innebærer normative vurderinger av hva slags område en forvaltningsrevisjon bør begrense seg til.

Av retningslinjene går det frem at revisor som et utgangspunkt for risikovurderingen, må kartlegge de overordnede målene som Stortinget har satt på et område, og hvilke virkemidler som er valgt for å nå målene (Riksrevisjonen, 2020, 27. mai, s. 8). Dette er sentralt for det neste analysekapitlet, som vil undersøke beskrivelsen av fiskeripolitiske mål fra lovverk og inn i revisjonsdokumentets ulike deler. Som det neste analysekapitlet vil vise krever fiskeripolitiske mål fortolkning for at kvotesystemet skal kunne gjøres reviderbart, noe som må forstås i sammenheng med målenes operasjonaliserbarhet. På denne måten ser vi også hvordan en teknisk eller metodisk operasjon, også innebærer normative elementer. Gitt at målene krever fortolkning, er det videre interessant å undersøke hvordan Riksrevisjonen formulerer målene. Det påfallende er at en revisjon gjøres gjennom et samspill av normative og teknologiske elementer i praksis. Disse elementene er ikke gjensidig utelukkende. Snarere, kan de forstås å være nært relatert i en revisjonsprosess.

I dette kapitlet har jeg også presentert oppgavens case – Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket (Riksrevisjonen, 2020). Her har jeg presentert det Riksrevisjonen oppgir som undersøkelsens mål, problemstillinger, sentrale fiskeripolitiske prinsipper, i tillegg til undersøkelsens funn, anbefalinger og kritikk. I dette kapitlet har jeg

tilnærmet meg kritikken som en del av revisjonsrapportens optikker – det vil si metodiske valg, tekstlig arbeid, tallfesting og grafikk – som til sammen bidrar til at lovgivende og utøvende makt kan se og forvalte systemet på nye måter. På denne måten begriper jeg kritikken som del av et dokumentverktøy, som har som formål å bidra til en bedre og mer effektiv forvaltning. Jeg har også undersøkt hvordan revisjonsrapportens optikker, herunder kritikken, metodiske valg, og formuleringer av mål og prinsipper, skaper reaksjoner som kommer til uttrykk i statsrådets brev til Riksrevisjonen. Dette viser at dokumentverktøyet har konsekvenser for hvordan en sak gripes og begripes, eller i denne sammenheng ikke begripes.

4 Analysekapittel 2: Å gjøre fiskeripolitiske mål reviderbare

I dette kapitlet vil jeg undersøke omtalen av de tre fiskeripolitiske målene i sentralt lovverk og gjennom revisjonsdokumentets ulike deler. Jeg starter med å beskrive formålet med havressursloven og deltakerloven, og følger målene til rapportens oppsummering, via hovedrapport og til statsrådets brev til Riksrevisjonen som er vedlagt revisjonsdokumentet. Valget av disse lovene tar utgangspunkt i at kvotesystemet i stor grad bygger på disse, og at de er sentrale for revisjonsrapporten. Jeg har valgt å analysere målforståelsen som en egen oversettelseskjede, noe som setter meg i stand til å vise en rekke modifiseringer i dokumentet. Ved å følge oversettelseskjeden kronologisk, vil jeg undersøke de små, men sentrale oversettelsene som gjøres i dokumentet. Samtidig vil jeg gjennom denne tilnærmingen vise at oversettelsene også kan forstås som del av Riksrevisjonens arbeid med å gjøre kvotesystemet reviderbart, og at de ulike oversettelsene også kan forstås i sammenheng med fortolkningsrommet i lovene på området. I forlengelsen av det, vil jeg argumentere for at ulik målforståelse er av betydning i en revisjonsprosess fordi det har direkte implikasjoner for hvilke funn og kritikk som gjøres, og hvordan reaksjoner under den politiske behandlingen kan forstås i lys av arbeidet med å gjøre systemet reviderbart. Samtidig vil jeg argumentere for at lovens fortolkningsrom er direkte relatert til handling, i den forstand at rommet for fortolkningen muliggjør at målene kan tolkes på svært ulike måter og dermed handles på - på ganske ulike måter

I det neste analysekapittelet vil jeg vise hvordan målforståelse blir gjort til en sentral del av saken under den politiske behandlingen av rapporten i Stortinget. Oversettelsene leder til en prinsipiell debatt om hvordan særlig ett fiskeripolitisk mål skal forstås, som bidrar til å skape en prinsipiell debatt om tolkningen av det rettslige grunnlaget myndighetenes forvaltning. Når det fiskeripolitiske målet om bo- og sysselsetting settes på den politiske agendaen, gjøres det

samtidig til et særegent aspekt under den politiske behandlingen. Av den grunn, vil jeg også vektlegge dette målet i gjeldende analysekapittel.

4.1 Å skrive natur og samfunn inn i lov

Riksrevisjonens virksomhet som Stortingets kontrollorgan er regulert i lov og instruks, som forrige kapittel viste. I denne delen er ikke fokuset tillagt lovene som regulerer Riksrevisjonen, men lovverket som regulerer kvotesystemet i kyst- og havfisket. Å kjenne til og arbeide opp imot norsk lovverk er en sentral del av arbeidet med en forvaltningsrevisjon. I denne revisjonsrapporten undersøker Riksrevisjonen hvordan myndighetene forvalter kvotesystemet i kyst – og havfisket opp imot lovene som regulerer systemet. Derfor er lovene sentrale både for forvaltningsrevisjonens metode, innhold og konklusjoner. Jeg vil derfor beskrive lovenes formål, herunder hvordan natur og samfunn er skrevet inn i det rettslige grunnlaget for myndighetenes forvaltning. Samtidig vil jeg vise hvordan Riksrevisjonen arbeider med disse lovene i revisjonsdokumentet – i form av beskrivelser, forståelser og henvisninger til lovene.

I oppsummeringen av revisjonsrapporten, beskriver Riksrevisjonen hvem som har ansvaret for ulike deler av fiskeripolitikken og fiskeriforvaltningen. Ifølge Riksrevisjonen er det NFD som har ansvaret for regjeringens politikk på fiskeriområdet, herunder ansvaret for forvaltning og regelverk. Når det gjelder fiskeriforvaltningen, fungerer Fiskeridirektoratet som et rådgivende og utøvende organ for departementet (Riksrevisjonen, 2020, s. 25). Beskrivelsen av gjeldende disse ulike ansvarsforholdene er interessant, fordi man normalt definerer regjeringen som utøvende makt. I denne sammenheng ser vi imidlertid at direktoratet er tillagt en utøvende rolle på vegne av departementet, mens departementet har ansvar for blant annet regelverk. Dette knytter seg til en annen karakteristikkk ved kvotesystemet, nemlig den såkalte fullmaktslovgivningen på feltet, som også rapporten beskriver.

Rapporten slår fast at kvotesystemet i stor grad baserer seg på fullmaktslovgivning. I rapporten blir dette forklart som et system hvor lovene på området angir formål og rammer for forvaltningen, mens konkrete reguleringer angis i forskrift. I motsetning til områder uten fullmaktslovgivning, er det i større grad opp til regjeringen om regelendringer skal legges frem for Stortinget (Riksrevisjonen, 2020, s. 141). Dette er ikke ensbetydende med at Stortinget ikke arbeider med og på fiskerisektoren – snarere er revisjonsrapporten et tegn på det motsatte. De fiskeripolitiske målene og prinsippene er dessuten hjemlet i lover som i første instans har blitt vedtatt av lovgivende og kontrollerende makt – altså Stortinget.

Det er særlig to lover som revisjonsdokumentet legger vekt på, og det gjelder havressursloven og deltakerloven. I rapporten kommer det frem at rammebetingelsene for myndighetenes forvaltning av fiskeressursene er nedfelt i lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser (havressursloven) og lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven). Ifølge Riksrevisjonen regulerer deltakerloven hvem som kan tildeles fisketillatelse, mens havressursloven angir prinsipper for hvordan fiskeressursene skal forvaltes (Riksrevisjonen, 2020, s. 25). Det kommer også frem i rapporten at havressursloven er en fullmaktslov (Riksrevisjonen, 2020, s. 41).

Ved å undersøke lovenes formål, kan vi også se hvordan natur og samfunn er skrevet inn i lovverket som kvotesystemet er basert på. Med henblikk på havressursloven, lyder lovens formål slik «*Formålet med lova er å sikre ei bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av dei viltlevande marine ressursane og det tilhøyrande genetiske materialet og å medvirke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna*» (Havressursloven, 2008, §1). Lovens paragraf 2 slår videre fast «*Dei viltlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg*» (Havressursloven, 2008, §2). Med henblikk på lovens formål, blir det klart at myndighetenes forvaltning skal *medvirke til å sikre* bo- og sysselsetting i kystsamfunnene. Fra et resultatmålingsperspektiv og i revisjonsøyemed – er det formodentlig vanskeligere å undersøke om myndighetene medvirker til å sikre bo- og sysselsetting i kystsamfunnene, sammenlignet med om de *sikrer* dette. Dette skillet er sentralt for oppgavens vedkommende, fordi revisjonsrapportens målformuleringer tar utgangspunkt i lovverket – og som oppgaven vil vise endrer formuleringene seg mellom ulike ledd i oversettelseskjeden.

Når det gjelder deltakerloven, lyder formålet slik

Formålet med denne lov er:

- a. å tilpasse fiskeflåtens fangstkapasitet til ressursgrunnlaget for å sikre en rasjonell og bærekraftig utnyttelse av de marine ressurser,
- b. å øke lønnsomheten og verdiskapingen i næringen og gjennom dette trygge bosetting og arbeidsplasser i kystdistriktene, og
- c. å legge til rette for at høstingen av de marine ressurser fortsatt skal komme kystbefolkningen til gode. (Deltakerloven, 1999, §1).

Her er det verdt å legge merke til punkt b, som slår fast at myndighetenes forvaltning skal *trygge* bosetting og arbeidsplasser i kystdistriktene ved å øke lønnsomheten og verdiskapingen i næringen, og punkt c, som slår fast at myndighetenes forvaltning skal *tilrettelegge* for at høstingen av de marine ressursene fortsatt skal komme kystbefolkningen til

gode. Et spørsmål som reiser seg, er hvordan man skal forstå «trygge bosetting og arbeidsplasser»? Trygg kan forstås i betydning «gjøre trygg, sikker; beskytte; verne», eller i betydningen «gjøre trygg; sikre (vilkår, forhold) økonomisk», eller i betydningen «gjøre trygg, fast, solid» (Naob, u.å., trygge). Verbet *å trygge* kan derfor forstås å være beslektet med verbet *å sikre*. Med henblikk på lovens formuleringer, ser vi at det er gjennom å øke lønnsomheten og verdiskapningen i næringen at myndighetene skal trygge bosetting og arbeidsplasser i kystdistriktene. Fra et resultatmålingsperspektiv, kan det igjen argumenteres for at det er enklere å undersøke om myndighetene trygger bosetting og arbeidsplasser i distriktene, sammenlignet med om de medvirker til å sikre dette.

Det har tidligere vært vist at politiske prioriteringer kan komme i konflikt med ekspertvurderinger og i konflikt med hverandre. Det har blant annet blitt pekt på vanskeligheten eller utfordringen med å kombinere distriktpolitiske mål med samfunnsøkonomiske mål (Jonassen, 2010, s. 2). I den neste delen vil jeg ved å følge oversettelseskjeden vise at politiske prioriteringer ikke bare kan komme i konflikt med hverandre eller med ekspertvurderinger, men også at lovfestede mål kan forstås på ganske radikalt ulike måter. På denne måten kan det argumenteres for at en målkonflikt ikke nødvendigvis er begrenset til å gjelde mellom ulike mål, men at forståelsen av ett og samme mål kan være i konflikt når forståelsene er konkurrerende eller motstridende.

4.2 Motstridende målforståelse

Denne delen vil undersøke hvordan de tre fiskeripolitiske målene er omtalt og beskrevet i rapportens ulike deler – fra oppsummering, via, revisjonsrapport og til vedleggene. Dette er interessant å legge merke til fordi det viser hvordan revisjonen forsøker å gjøre et juridisk system reviderbart, samtidig som det også illustrerer hvordan lovens fortolkningsrom er av betydning for hvordan målene kan gripes og begripes (på ganske ulike måter).

I revisjonsrapportens oppsummering kommer det frem at forvaltningen av fiskeressursene skal sikre tre hovedmål, slik havressursloven slår fast. Her heter det at «*Lov om forvaltning av villlevande marine ressursar (havressursloven) fastslår at forvaltningen av fiskeressursene skal sikre tre hovedmål:*

- *bærekraftige fiskebestander*
- *samfunnsøkonomisk lønnsomhet*
- *sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene»* (Riksrevisjonen, 2020, s. 9).

Ifølge Riksrevisjonen slår havressursloven fast at forvaltningen skal *sikre* gjeldende mål. Bruken av ordet *sikre* er sentralt, fordi det viser at noe har endret seg fra lovenes målformuleringer, dvs. oversettelseskjedens første ledd, og til rapportens oppsummering. Et sentralt poeng i denne sammenheng er Riksrevisjonen referer til havressursloven ved omtale av de fiskeripolitiske målene. Med henblikk på målformuleringene i denne loven, ser vi at det som i loven heter *å medvirke til sikre* har her blitt omformet til at myndighetene skal *sikre*. Tidligere, understreket jeg at det formodentlig er vanskeligere å undersøke om myndighetene medvirker til å sikre, sammenlignet med om de faktisk sikrer dette. En slik omforming blir synlig ved å analysere oversettelser på ulike ledd i kjeden, og én måte å forstå slike omforminger på – er å tolke de som del av Riksrevisjonens arbeid med å gjøre kvotesystemet reviderbart.

Det neste leddet i oversettelseskjeden er i revisjonsrapportens kapittel om revisjonskriterier. Med henblikk på de tre fiskeripolitiske målene, slik de er uttrykt i oppsummeringen, ser vi at noe igjen forandrer seg når Riksrevisjonen omtaler målene:

«*Det er tre overordnede fiskeripolitiske målsettinger:*

- *bærekraftig utnyttelse av marine ressurser*
- *samfunnsøkonomisk lønnsomhet*
- *distriktpolitiske hensyn*» (Riksrevisjonen, 2020, s. 37).

I likhet med i oppsummeringen, referer Riksrevisjonen her til havressursloven – og mer spesifikt til den første paragrafen i loven. I motsetning til i oppsummeringen, blir det ikke presisert at myndighetene skal sikre gjeldende mål. Det skjer imidlertid noe annet interessant i dette leddet - for det som i havressurslovens første paragraf heter «*sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna*» har her blitt omformet til «*distriktpolitiske hensyn*». Vi ser med andre ord en omforming av selve målet. Det gjelder også for det første målet, som i oppsummeringen ble omtalt som et mål om bærekraftige fiskebestander, som her har blitt til et mål om bærekraftig utnyttelse av marine ressurser. Med nærmere henblikk på havressurslovens formål, blir det klart imidlertid klart at verken distriktpolitiske hensyn eller bærekraftig utnyttelse av marine ressurser er inkludert som del av lovens formuleringer.

Det er imidlertid noe ved disse formuleringene som virker gjenkjennelig. Jeg har tidligere vist hvordan Riksrevisjonen beskriver formålet til både havressursloven og deltakerloven. Dette er et vesentlig poeng, for ved å undersøke deltakerlovens formål nærmere, finner vi formuleringen «*bærekraftig utnyttelse av de marine ressurser*». Det betyr at Riksrevisjonen i

dette leddet tar i bruk formuleringer fra deltakerloven, til tross for at de henviser til havressurslovens formål spesifikt. Videre, kan man se at det eneste målet som faktisk er gjenkjennelig fra havressurslovens formål er målet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet, som også er uforandret fra første til tredje ledd. Men, hvordan skal vi forstå hva slike forskjeller betyr for myndighetenes vedkommende?

Hvis vi ser på målet om bo- og sysselsetting i kystsamfunnene, skal myndighetene i henhold til første ledd, de jure medvirke til å sikre bo- og sysselsetting i kystsamfunnene. Hvis vi derimot legger til grunn målformuleringen i rapportens oppsummering, skal myndighetene *sikre* bo- og sysselsetting. I siste ledd, det vil si rapportens kapittel om revisjonskriterier, har målet blitt omformet til et mål om distriktpolitiske hensyn, uten at det gjøres noen kommentar om hvorvidt myndighetene skal sikre – eller medvirke til å sikre. Det blir dog understreket at målene er overordnede fiskeripolitiske målsettinger. Alt tatt i betraktning, er det en påfallende forskjell mellom det å *medvirke til å sikre* og det å *sikre*, på samme måte som det er en forskjell mellom *bo- og sysselsetting* og *distriktpolitiske hensyn*. At forvaltningen skal medvirke til å sikre bo- og sysselsetting, kan forstås som at forvaltningen skal bidra til at bo- og sysselsetting sikres i kystsamfunnene (Naob, u.å., medvirke). Å sikre bo- og sysselsetting kan forstås som at myndighetene skal a) verne bo- og sysselsetting, b) ‘gi et løfte om’ eller ‘en sikker utsikt til (at bo- og sysselsetting oppnås); ‘garantere’ (bo- og sysselsetting for kystsamfunnene) (Naob,u.å., sikre).

På samme måte som det er en forskjell for myndighetene om de skal sikre eller medvirke til å sikre bo- og sysselsetting i kystsamfunn – eller distriktpolitiske hensyn, er det også en forskjell om de skal sikre bærekraftige fiskebestander eller en bærekraftig utnyttelse av de marine ressursene. Ser vi til havressurslovens formål, skal myndighetene sikre «*berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av dei villlevande marine ressursane og det tilhøyrande genetiske materialet*». Hvordan kan de ulike oversettelsene forstås fra et forvaltningsperspektiv? Med henblikk på formuleringen i det første leddet, altså lovens formulering, innebærer den at myndighetene skal sikre både en bærekraftig forvaltning av ressurser ‘som hører til havet’ eller ‘som gjelder eller stammer fra havet’, og det tilhørende genetiske materialet til disse ressursene (Naob, u.å., marine; marin).

Når det gjelder det andre leddet, altså oppsummeringens formulering, innebærer målformuleringen at myndighetene skal sikre bærekraftige bestander av fisk, forstått som en mengde av dyr på et visst område (Naob, u.å., bestand). Når det gjelder det tredje leddet, altså i selve rapporten, innebærer målformuleringen at myndighetene skal sikre en bærekraftig

utnyttelse av ressursene ‘som hører til’ eller ‘som gjelder eller stammer fra havet’, og dermed ikke fiskebestandene i seg selv (Naob, u.å., marine; marin). At utnyttelsen skal være bærekraftig kan forstås som at man ‘nytter eller bruker’, som i ‘drar nytte av’ eller ‘gjør fullt ut bruk av’ de marine ressursene på en bærekraftig måte (Naob, u.å., utnytte). Poenget er at disse små forskjellene kan virke tilforlætelige, men at de peker i ulik retning med tanke på hva det er myndighetene skal forvalte på en bærekraftig måte. Det ser vi også med henblikk på det fjerde leddet i oversettelseskjeden – statsrådets brev til Riksrevisjonen.

4.2.1 Å kople fra kvantitative størrelser

I oppgavens delkapittel 3.4.2, viste jeg hvordan statsrådets reaksjoner kan koples tilbake til Riksrevisjonens arbeid med å gjøre kvotesystemet reviderbart, og arbeidet med å skrive frem en revisjonssak. Reaksjonene knyttet seg til metodiske valg, kritikk og funn, og ikke desto mindre formuleringen av de tre fiskeripolitiske målene og prinsippene. Jeg vil igjen fokusere på brevet, da dette utgjør siste ledd av oversettelseskjeden og fordi det også her skjer sentrale oversettelser – særlig av ett fiskeripolitisk mål. Som vi kanskje husker, skriver statsråden følgende om de tre fiskeripolitiske målene slik de kommer til uttrykk i revisjonsdokumentet: *«Disse tre hovedmålene er da også gjengitt – om enn med noe ulik ordlyd – i formålsbestemmelsene til de to lovene som kvote- og tillatelsessystemet er forankret i, henholdsvis deltakerloven § 1 og havressursloven § 1»* (NFD, 2020, s. 1-2).

Dette sitatet har blitt løftet frem av oppgaven, fordi det viser at valg av ord, begreper, formuleringer og uttrykk er av betydning i en revisjonsprosess rent praktisk, og at dette blir synliggjort gjennom blant annet statsrådets reaksjoner. Det delkapittel 3.4.2 ikke svarte på er hvordan statsråden mener at målene *skal* formuleres og forstås. Ettersom statsråden peker på at målformuleringene har en annen ordlyd i lovverket enn i revisjonsrapporten, kan det være plausibelt å tenke at han anser lovformuleringene som de korrekte og/eller foretrukne formuleringsmåtene. I statsrådets generelle kommentarer, blir det imidlertid klart at også statsråden gjør en oversettelse som skiller seg både fra lovverket og fra revisjonsrapporten.

Han vektlegger som nevnt betydningen av ulike utviklingstrekk i samfunnet for den strukturelle utviklingen i fiskerinæringen, og at avveiningen av de fiskeripolitiske hensynene må ta høyde for dette. Til dette legger han til:

Målet om å legge til rette for sysselsetting og bosetting i distriktene kan derfor ikke forstås som et mål om å opprettholde et antall arbeidsplasser eller et antall bosatte i de enkelte distriktene, men heller som et mål om å balansere hensynet til økt lønnsomhet i næringen med hensynene til fordeling og til

kystsamfunnene på en best mulig måte, samfunnsutviklingen for øvrig tatt i betraktning. (NFD, 2020, s. 2).

Det første vi kan legge merke til i dette sitatet er at statsråden ikke omtaler målet som et mål om å sikre bo- og sysselsetting eller distriktspolitiske hensyn slik Riksrevisjonen gjør, og heller ikke som et mål om å medvirke til å sikre bo- og sysselsetting slik havressursloven slår fast. I dette leddet omformulerer statsråden målet til et mål om å tilrettelegge for bo- og sysselsetting, dernest i distriktene, og ikke i kystsamfunnene. For det andre og i forlengelsen av dette, ser vi at statsråden sier noe om hvordan akkurat denne målformuleringen – eller oversettelsen – *ikke skal* og *skal* forstås. Ifølge statsråden kan *ikke* målet forstås som et mål om å opprettholde et entall arbeidsplasser eller et antall bosatte i de enkelte distriktene.

Dette kan tolkes som et forsøk på å kople fra kvantitative størrelser eller mål fra målet om bo- og sysselsetting. På samme måte som Riksrevisjonen gjør en forenkling når de forflytter kvotesystemet fra lovverket og inn i revisjonsdokumentet, kan denne kvantitative frakoplingen forstås som del av statsrådets arbeid med å forenkle formuleringene fra lovverk og til brevet, og fra revisjonsrapport til brev. Resultatet av å kople fra kvantitative mål, er at man sitter igjen med mål som ikke kan kvantifiseres/mål som ikke er kvantifiserbare. Å kople fra kvantitative størrelser eller mål er av stor politisk betydning, fordi hvis myndighetene legger til grunn denne forståelsen av målet – kan man heller ikke forvente at de vil sikre – eller medvirke til å sikre – et bestemt antall arbeidsplasser eller bosatte i kystsamfunnene. Likeledes er det av betydning i en revisjonsprosess, noe Riksrevisjonens oversettelser også understreker, fordi det er formodentlig vanskelig å undersøke om myndighetene sikrer bo- og sysselsetting uten å ta stilling til eller undersøke kvantitative størrelser.

I denne sammenheng kan det trekkes en parallell til Asdals artikkel *What is the issue? The transformative capacity of documents* (2015), hvor hun viser hvordan dokumenter bidrar til å degradere eller forvise objekter eller aktører utenfor tekstens utside, og at dokumentets frakopling av aktører fra saker kan forstås som del av dokumenters modifierende arbeid (Asdal, 2015, s. 83). Å kople fra kvantitative størrelser eller mål fra målet om bo- og sysselsetting kan derfor også forstås som en form for modifierende arbeid i revisjonsdokumentet. At statsråden oversetter og dermed modifierer målet, kan i seg selv bidra til å omforme saken, ved at det oppstår spenninger mellom målformuleringene som har ligget til grunn for Riksrevisjonens undersøkelse, funn, kritikk og anbefalinger og den målformuleringen som statsråden trekker fram. Dette kan igjen ha konsekvenser for hvilke funn, kritikk og anbefalinger myndighetene oppfatter som valide/gyldige og ikke. At

Riksrevisjonen og myndighetene ser og forstår et lovfestet mål på ulike måter, knytter seg også til hvordan man velger å handle på – og eventuelt ikke handle på Riksrevisjonens anbefalinger. Mens jeg her har vektlagt hvordan statsråden mener at målet *ikke* kan forstås, skal jeg nå bevege meg over til hvordan han mener at det kan forstås.

4.2.2 Et balanse mål?

Før jeg undersøker hvordan statsråden mener at gjeldende mål kan forstås, er det verdt å minne om at diskusjonen som utspiller seg i dokumentet foregår mellom revisor og ansvar part – jamfør trepartsforholdet i en forvaltningsrevisjon. I kraft av dette forholdet og at diskusjonen finner sted i en forvaltningsrevisjon, kan ikke diskusjonen i seg selv defineres som politisk til tross for at statsrådets målforståelse kan karakteriseres i så måte. Med dette sagt, kan vi undersøke hvordan statsråden mener at målet kan forstås.

Ifølge statsråden, kan målet heller forstås «*som et mål om å balansere hensynet til økt lønnsomhet i næringen med hensynene til fordeling og til kystsamfunnene på en best mulig måte, samfunnsutviklingen for øvrig tatt i betraktning*» (NFD, 2020, s. 2). I Riksrevisjonens rapport er det beskrevet som myndighetenes oppgave å finne balansen mellom de tre fiskeripolitiske målene. Når statsråden i dette leddet presenterer sin mening om hvordan målet kan forstås, ser vi at målet i seg selv blir satt på en balanseprøve. Det gjelder både i den forstand at kvantitative mål settes opp imot mål som ikke kan kvantifiseres, men også ved at målet om bo- og sysselsetting blir omformet til et mål *om å balansere* lønnsomhetsmålet med fordelingshensyn og med hensynene til kystsamfunnene. I dette ligger det at hensynet til økt lønnsomhet må holdes i likevekt med fordelingshensyn generelt og til kystsamfunn spesielt (Naob, u.å., balansere). Det er imidlertid noe annet ved dette sitatet som er verdt å bite seg merke i, og det gjelder siste ledd «*på en best mulig måte, samfunnsutviklingen for øvrig tatt i betraktning*». Til tross for at diskusjonen her dreier som om hvordan ett fiskeripolitisk mål skal formuleres og forstås, ser vi her at statsråden igjen vektlegger den generelle samfunnsutviklingen og dens bestanddeler i avveiningen mellom ulike fiskeripolitiske mål. Hva som er den beste mulige måten å balansere målene på forblir et åpent spørsmål. Med målforståelsen i dette leddet, kan det argumenteres for at statsråden ikke forstår målet om bo- og sysselsetting som et mål *i seg selv*.

Det blir imidlertid presentert en annen måte å forstå – eller se – dette målet på, og det i samme oversettelsesledd. Etter at statsråden presenterer sin målforståelse, legger han til følgende: «*En måte å se dette på er at fiskeripolitikken samlet sett er et bidrag til at en større del av avkastningen fra fiskeriene gir ringvirkninger i distriktene sammenlignet med hva som ville*

ha skjedd uten en slik fiskeripolitikk» (NFD, 2020, s. 2). For det første ser vi i dette sitatet inneholder en viktig endring med tanke på hvem eller hva som skal medvirke til å sikre bo- og sysselsetting i kystsamfunnene. I denne sammenheng er det verdt å bemerke at det er lovens formål å medvirke til å sikre gjeldende mål, og at det er regjeringen som skal utøve dette i praksis, i kraft av å være den utøvende myndigheten i Norge. Som oppgaven imidlertid har pekt på tidligere, er det på fiskerifeltet slik at Fiskeridirektoratet er gitt en utøvende funksjon på vegne av regjeringen. Det innebærer at det er direktoratet som de facto skal utøve dette målet på vegne av regjeringen, dvs. i praksis. Poenget i denne sammenheng er imidlertid at det i statsrådens oversettelse er *fiskeripolitikken* som er gitt en slik utøvende funksjon og rolle. Selv om oppgaven ikke har som mål å utdype forskjellen mellom politikk og forvaltning, kan det likevel bringes på det rene at politikk og forvaltning ikke er to sider av samme sak.

For det andre, ser vi at det å medvirke til å sikre her oversettes til at politikken samlet sett skal bidra til at en større del av fiskerienes avkastning gir ringvirkninger i distriktene, sammenlignet med hva som hadde vært tilfelle uten gjeldende politikk. Dette er interessant av flere årsaker. Vi ser blant annet at statsråden setter opp to motpoler, hvor eksistensen eller tilstedeværelsen av politikk blir plassert i en ytterkant og fraværet av sistnevnte i en annen. At politikken videre forstås som et *bidrag* til at en større del av avkastningen gir ringvirkninger i distriktene, er i seg selv vanskelig å forstå. En enklere måte å forklare dette på er at «uten fiskeripolitikk – mindre ringvirkninger til kystsamfunnene». På denne måten kan vi forstå at politikken setter av en større del av fiskerinæringens avkastning med formål om å fordele eller omfordele til kystsamfunnene, sammenlignet med hva som ville vært tilfellet uten en slik politikk. Det er altså snakk om en form for fordelings- eller omfordelingspolitikk, hvor distriktpolitiske hensyn blir vektlagt. Det reiser seg imidlertid et sentralt spørsmål: Hvordan skal man undersøke om og eventuelt hvordan politikken bidrar til dette sammenlignet med hva som ville vært tilfellet uten en slik politikk? Fra et revisjonsståsted, virker dette metodisk utfordrende. Når man i tillegg ikke kan legge til grunn at målene er kvantifiserbare, kompliseres bildet ytterligere.

Når statsråden gir så tydelige føringer for hvordan et mål kan og ikke kan forstås, og når han i forlengelsen av det presenterer en alternativ måte å se og forstå dette målet på, kan det argumenteres for at han i dette leddet ikke gir rom for andre konkurrerende målformuleringer og målforståelser. I fraværet av andre målformuleringer og måter å se målet på, gis statsrådets oversettelse en dominant plass i siste led av oversettelseskjeden. Hvordan skal man undersøke om og eventuelt hvordan myndighetene medvirker til å sikre – eller sikrer bo-

og sysselsetting i kystsamfunnene, når kvantitative størrelser koples fra målet om bo- og sysselsetting og politikken kun forstås i kraft av enten sitt fravær eller gjennom sin tilstedeværelse. At politikken blir forstått som et bidrag, er i seg selv interessant. Dette kan nærmest tolkes som et forsøk på å redusere politikkenes rolle hva fiskerinæringens utvikling gjelder/Redusere politikkenes forklaringskraft for den utviklingen på fiskerifeltet som Riksrevisjonen skisserer. Det er her vi må huske at diskusjonen om og oversettelsene av målformuleringer og målforståelser finner sted i en forvaltningsrevisjon, og hvor diskusjonen foregår mellom revisor og revidert part/ansvarlig part. På denne måten kan statsrådets oversettelser forstås som forsøk på å utfordre de funn og den kritikken som Riksrevisjonen gjør i kraft av sin forvaltningsrevisjon.

4.3 Oppsummering: Fiskeripolitiske mål krever fortolkning

Det kan virke tilforlatelig at to av de fiskeripolitiske målene endrer seg fra lovverket, via oppsummeringen og til rapporten, og at havressurslovens formuleringer blir omformet fra *å medvirke til å sikre* til *å sikre* i revisjonsdokumentet. Riksrevisjonen har ved omtale av målene referert til havressursloven, men har ikke gjort rede for eller begrunner hvorfor de har valgt å formulere målene på gjeldende måte. Én måte å forstå disse små oversettelsene på, er at de er et resultat av Riksrevisjonens arbeid med å gjøre kvotesystemet reviderbart. Sagt på en annen måte, skjer det noe med formuleringene når de flyttes fra lovverk og inn i revisjonsdokumentet, og det vi observerer kan gripes som en forenkling jfr. Latour.

I så måte kan ulike formuleringer være forsøk på å gjøre juridiske eller lovhjemlede mål operasjonaliserbare, og slik gjøre undersøkelsesobjektet reviderbart. Forenklingen som skjer med lovformuleringene gjør at undersøkelsesobjektet i neste rekke kan undersøkes i detalj, som videre bidrar til at Riksrevisjonen kan gjøre funn og rette kritikk mot myndighetenes forvaltning av kyst- og havfisket. Og, det er ved å undersøke oversettelseskjedens ulike ledd at slike observasjoner/omforminger/modifiseringer blir mulige. Jeg vil argumentere for at slike modifiseringer illustrerer at valg av ord, begreper, formuleringer og uttrykk i dokumenter er av betydning i en revisjonsprosess, i kraft av det handler om revisjonsrapportens funn og kritikk, og i den forstand at dokumentene er performative og slik knytter seg til ulike handler. Det er i forlengelsen av en slik forståelse, at jeg vil argumentere for at disse oversettelsene er av praktisk betydning i en revisjonsprosess og av stor politisk betydning når saken skal handles med og på politisk.

Denne delen har vist at de fiskeripolitiske målene må gjøres reviderbare, for at kvotesystemet i seg selv skal kunne revideres. De fiskeripolitiske målene krever fortolkning, og dette kan også forstås i sammenheng med lovenes fortolkningsrom. Dette rommet er direkte implisert med hvordan det handles på og med saken, både fra et revisjonsståsted og fra et politisk ståsted. Som det kommende kapitlet vil vise, er det også av betydningen at diskusjonen rundt målformuleringer og målforståelse finner sted i nettopp en forvaltningsrevisjon som skal behandles politisk av Stortinget. I det neste kapitlet vil jeg undersøke hvilke reaksjoner som oppstår når rapporten sirkulerer videre til neste del av sin reiserute – det vil si til politiske behandlingen – og hvordan reaksjoner i dette leddet kan forstås i lys av Riksrevisjonens arbeid med å gjøre kvotesystemet reviderbart og arbeidet med å skrive frem en revisjonssak, som ved oversendelse til Stortinget omgjøres til en kontrollsak.

5 Analysekapittel 3: Å skrive frem en revisjonssak

Denne oppgaven er interessert i hvordan saken om kvotesystemet blir skrevet frem som en revisjonssak. Selv om det kan være fristende å tenke at dokumenter beskriver samme sak eller forvaltningsobjekt kun fra ulike vinkler, er det like viktig og interessant å undersøke hvordan dokumentene selv også tar del i og modifisere og endre saken (Asdal, 2015, s. 77). Ifølge Asdal skal man ikke være tilfredsstilt med det faktumet at noe *blir* eller *er* en sak. Asdal oppfordrer derfor til en forsiktig analyse av både hvordan saker oppstår i første rekke, og i neste hva slags sak og med hvilke effekter for det relevante naturobjektet eller *saken* (Asdal, 2015, s. 75). I dette kapitlet vil jeg undersøke hvordan Riksrevisjonen skriver frem sin revisjonssak om kvotesystemet i kyst- og havfisket, ved å først fokusere på beskrivelsene av fiskerinæring og kvotesystem. Jeg vil deretter undersøke hvordan metodiske valg, tekstlig arbeid og tallfesting bidrar til å gi én fiskeart en nærmest dominant rolle i revisjonsdokumentet og i saken.

5.1 En (kvantitativt) viktig næring i Norge

«Fiskerinæringen er en viktig næring i Norge. I 2018 var det registrert over 11000 fiskere og om lag 6000 fiskefartøy, som til sammen leverte fisk til en verdi av 21 milliarder kroner» (Riksrevisjonen, 2020, s. 9). Slik innleder Riksrevisjonen bakgrunnskapitlet i revisjonsdokumentets oppsummering. Vi ser av dette sitatet at næringen beskrives som viktig, og at næringens viktighet blir satt i sammenheng med et bestemt antall fiskere og fartøy, og en bestemt økonomisk verdi. Dette får oss til å forstå at det er av betydning hvor mange fiskere og fartøy det er i Norge, og hvilken verdimesig sum fiskere og fartøy til sammen leverer. Innledningen på selve revisjonsrapporten er til forveksling lik:

Fiskerinæringen er en viktig næring i Norge. I 2018 var det registrert mer enn 11 000 fiskere og 6 000 fiskefartøy, som til sammen leverte fisk til en verdi av om lag 21 milliarder kroner. Den mest verdifulle arten er torsk, som i 2018 hadde en fangstverdi på 7,3 milliarder kroner. (Riksrevisjonen, 2020, s. 25).

Vi ser at innledningen på rapporten til forveksling likner på innledningen til oppsummering. Samtidig har noe endret seg – noe har blitt lagt til: «*Den mest verdifulle arten er torsk, som i 2018 hadde en fangstverdi på 7,3 milliarder kroner*». I dette leddet, er det ikke hvilken som helst fisk som er av betydning. I dette sitatet ser vi at næringens viktighet blir koplet til én art, og det er torsken. Ikke desto mindre, kan vi se at torsken beskrives som den mest verdifulle arten, og at Riksrevisjonen viser til torskens fangstverdi i 2018. Igjen, forstår vi at det er av betydning hvilken *økonomisk verdi* fisken, og mer spesifikt, torsken har. Når det er sagt, så er det verken fisk eller næring som er målskiven for Riksrevisjonens undersøkelse.

Riksrevisjonen er gjennom denne revisjonen opptatt av hvordan *myndighetene* forvalter kyst- og havfisket gjennom kvotesystemet. I henhold til de faglige retningslinjene, er det NFD og statsråd, Odd Emil Ingebrigtsen, som ansvarlige part for saksforholdet som revideres.

Statsrådets ansvar er koplet til han er konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig for NFD overfor Stortinget (Riksrevisjonen, 2020, 27. mai, s. 8). Dette innebærer samtidig at det er NFD og statsråd som er revidert part.

Med henblikk på revisjonsrapportens oppsummering, heter det videre at «*Fiskerinæringen blir imidlertid også påvirket av eksterne forhold, og den generelle effektivitetsutviklingen i samfunnet har innvirkning på antall fiskere og fartøy. Videre vil strukturelle samfunnsendringer som for eksempel fraflytting påvirke sysselsettingen og bosettingen i kystsamfunnene*» (Riksrevisjonen, 2020, s. 9). Dette sitatet finner sted etter at Riksrevisjonen har beskrevet undersøkelsens mål, samt hva den kartlegger og belyser. Til tross for at undersøkelsens mål er å vurdere hvordan kvotesystemet og endringer i dette ivaretar prinsipper for fiskeripolitikken, ser vi at det tidlig i revisjonsrapporten blir fastslått at næringen påvirkes av eksterne forhold og ulike samfunnsfaktorer, samt at ulike samfunnstendenser påvirker fiskere, fartøy og bo- og sysselsetting i kystsamfunn. At dette blir understreket så tidlig i revisjonsdokumentet, kan tolkes som et frempek på metodiske utfordringer som Riksrevisjonen har vært bevisst i arbeidet med undersøkelsen og i arbeidet med å gjøre kvotesystemet reviderbart.

Videre, presenteres og utdypes rapportens hovedfunn i oppsummeringen. Det første funnet er at «*Endringene i kvotesystemet i perioden 2004–2018 har bidratt til økt lønnsomhet i fiskeflåten*» (Riksrevisjonen, 2020, s. 10). Når funnet utdypes heter det videre at «*En lønnsom*

fiskeflåte er en forutsetning for samfunnsøkonomisk lønnsomhet og for at næringen kan bidra til sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene» (Riksrevisjonen, 2020, s. 10). Dette er sentralt, fordi det viser at Riksrevisjonen kopler på to fiskeripolitiske mål i presentasjonen av funnene. Målene stammer fra havressursloven, som har som formål å sikre en bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av de villlevende marine ressursene og det tilhørende genetiske materialet, og å medvirke til å sikre bo- og sysselsetting i kystsamfunn (Havressursloven, 2008, §1). Samtidig kan vi se av sitatene over, at en lønnsom fiskeflåte ikke kun koples til fiskeripolitiske mål – fiskeflåtens lønnsomhet blir også beskrevet som en *forutsetning* for disse. Deretter, legger Riksrevisjonen til følgende:

Nærings- og fiskeridepartementet har pekt på at en grunnleggende årsak til lønnsomhet i fiskeflåten er at fisk er en naturressurs. Fisken er en viktig innsatsfaktor som er gratis å utnytte. Dette gjør at næringen kan høste en ressursrente. De viktigste fiskeriene er adgangsregulerte (lukkede), og kvotesystemet har blitt endret slik at det har blitt en utvikling mot at færre og mer effektive fartøy deltar i fisket. Dette har ført til at ressursrenten i stor grad har gitt ekstraordinær avkastning på de gjenværende kvotene. (Riksrevisjonen, 2020, s. 10—11, egen understreking).

Dette sitatet er interessant av flere årsaker. For det første ser vi hvordan lønnsomhet, fisk, fartøy og næring på sentrale måter koples sammen. Vi har tidligere sett at Riksrevisjonen beskriver en lønnsom fiskeflåte som en forutsetning for samfunnsøkonomisk lønnsomhet og for at næringen kan bidra til bo- og sysselsetting. For det andre, ser vi at karakteristikker ved fisken som type gode, altså fellesressurs, blir beskrevet som en grunnleggende årsak til fiskeflåtens lønnsomhet, og at dette gjør at næringen kan høste en ressursrente. For det tredje, har myndighetene gjort endringer i systemet gjennom sin forvaltning som har ført til at denne ressursrenten har gitt en spesiell form for avkastning.

Slike beskrivelser kan forstås som forsøk på å begrunne eller underbygge Riksrevisjonens valg av revisjon. I henhold til de faglige retningslinjene, bør forvaltningsrevisjoner begrenses til saker av økonomisk, prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning. Flere av disse beskrivelsene av fisk og næring kan koples til det økonomiske kriteriet. På samme måte, vil beskrivelsen av at en lønnsom fiskeflåte er en forutsetning for at næringen kan bidra til bo- og sysselsetting, knyttet til kriteriet stor samfunnsmessig betydning. Ved å forstå beskrivelsene opp imot de faglige retningslinjene, kan vi altså se at flere kriterier er i spill. Til sist, er det verdt å minne om at Riksrevisjonen definerer naturressurser og godt miljø som områder av høy samfunnsmessig verdi i sine retningslinjer. Gjennom sitt tekstlige arbeid, ser vi at Riksrevisjonen beskriver næringen som viktig, fisken som økonomisk betydningsfull, og de to siste som bidragsyttere til bo- og sysselsetting. Ved å se slike beskrivelser i sammenheng med

de faglige retningslinjene, kan vi tolke beskrivelsene som forsøk på å underbygge valg av forvaltningsrevisjon. Samtidig må disse beskrivelsene forstås som verktøy i Riksrevisjonens arbeid med å skrive frem selve saken. Men, hva med beskrivelsene av kvotesystemet?

5.1.1 ... Men, et komplekst og lite legitimt system

Ifølge revisjonsdokumentets oppsummering, er det gjennom kvotesystemet at myndighetene regulerer hvordan totalkvoten blir fordelt mellom aktører i næringen. Totalkvoten angir ifølge dokumentet hvor mye det maksimale uttaket av fisk skal være, og totalkvoten fastsettes årlig for å sikre bærekraftige fiskebestander. Selve kvotesystemet beskrevet slik: «*Reglene for hvem som kan fiske, når, hvordan og hvor mye kalles kvotesystemet*» (Riksrevisjonen, 2020, s. 9). Vi forstår av dette, at kvotesystemet er et juridisk eller regulatorisk system, som regulerer mennesker, tidspunkt, utførelse og mengde fisk.

Noe senere i oppsummeringen heter det at «*Kvotesystemet er et viktig fiskeripolitisk virkemiddel som gradvis har blitt endret over tid. Kvotesystemet er komplekst, og det har blitt påpekt at det har legitimitetsutfordringer som følge av spenningene mellom de økonomiske og de sosiale målene*» (Riksrevisjonen, 2020, s. 9). Her ser vi at det juridiske eller regulatoriske systemet blir beskrevet som et politisk virkemiddel og at det er komplekst. Med henblikk på legitimitetsutfordringene, ser vi at Riksrevisjonen er mer forsiktig i sin beskrivelse.

Riksrevisjonen skriver *ikke* at systemet er illegitimt, men snarere at det har blitt *pekt på* at systemet *har* slike utfordringer. Denne beskrivelsen bærer preg av noen andres beskrivelse av systemet. Når det er sagt, kan sitatet i sin helhet også tolkes som et forsøk på å begrunne hvorfor Riksrevisjonen har valgt kvotesystemet i kyst- og havfisket som tema for undersøkelsen. Her kan vi også trekke en parallell til de faglige retningslinjene, og mer spesifikt kriteriene risiko og vesentlighet. I retningslinjene fremkommer det at revisor må kartlegge de overordnede målene som Stortinget har satt på et område, og hvilke virkemidler som er valgt for å nå målene. Ifølge Riksrevisjonen kan måloppnåelsen svekkes dersom virkemidlene ikke er godt nok samordnet. Av sitatet over, ser vi at det pekes på spenninger mellom økonomiske og sosiale mål, og at det i kraft av slike spenninger har blitt pekt på at systemet har legitimitetsutfordringer. Hva vesentlighet angår, skal revisor vurdere dette gjennom revisjonsprosessen ut fra målet om at revisjonene skal bidra til endringer og en bedre forvaltning.

I oppsummeringen presenterer Riksrevisjonen blant annet sitt hovedfunn om at flere av endringene i kvotesystemet ikke er tilstrekkelig konsekvensutredet av departementet (Riksrevisjonen, 2020, s. 10). Når Riksrevisjonen skal utdype gjeldende funn, skriver de blant

annet at «Kvotesystemet og det tilhørende regelverket er komplekst og basert på fullmaktslovgivning. Dette innebærer at det i stor grad er opp til regjeringen om regelendringer skal legges fram for Stortinget» (Riksrevisjonen, 2020, s. 20). I dette sitatet ser vi at kvotesystemet på nytt blir beskrevet som komplekst, i likhet med det tilhørende regelverket. I tillegg blir fullmaktslovgivningen kort beskrevet. Hvis vi beveger oss videre til revisjonsrapportens bakgrunnskapittel, kan vi se at noe gradvis blir endret – til tross for at kvotesystemet på nytt defineres og beskrives som et viktig fiskeripolitisk virkemiddel. Her heter det videre at:

(...) Det har blitt kritisert for å være komplisert, og i en utredning i 2016⁴ ble det pekt på at systemet sto overfor legitimitetsutfordringer som følge av spenningen som eksisterer mellom de økonomiske og de sosiale målene som er vedtatt for fiskeripolitikken. I utredningen ble det videre pekt på at et kvotesystem med mange motstridende politiske hensyn kan utvikle seg til å bli lite legitimt for næringsaktører og/eller samfunnet over tid. (Riksrevisjonen, 2020, s. 26).

Her ser vi at Riksrevisjonen gjør en referanse til et annet dokument, mer spesifikt en utredning fra 2016. I denne sammenheng kan vi merke oss 4-tallet over 2016. Dette tallet referer til *NOU (2016:26) Et fremtidsrettet kvotesystem* (Riksrevisjonen, 2020, s. 26), som i likhet med forvaltningsrevisjonen er en særegen dokumenttype – en del av Norges offentlige utredninger. Det er interessant at Riksrevisjonen her henviser til en annen dokumentkjede, og et dokument som innehar en egen form for autoritet og troverdighet. Å gjøre en slik referanse kan også tolkes som et forsøk på å underbygge valget av forvaltningsrevisjon. Det er imidlertid ikke før revisjonsrapportens delkapittel om forhold som påvirker regelverksprosessen at vi får vite mer om hva denne utredningen er et resultat av, hvem som har skrevet den, og hvilke konklusjoner den gjør. Oppgaven vil derfor først vise et annet sentralt element i revisjonsrapporten.

5.1.2 Kjeder av dokumenter

I rapportens kapittel om metodisk tilnærming og gjennomføring, er det et delkapittel om dokumentanalyse (Riksrevisjonen, 2020, s. 27; 34). Denne delen er sentral for å forstå hvordan arbeidet med en forvaltningsrevisjon i stor grad tar utgangspunkt i, bygger på og arbeider med andre dokumenter og kjeder av dokumenter. Samtidig viser dette hvordan metodiske valg også knytter seg til dokumentets reiserute. Riksrevisjonen har utarbeidet en oversikt over det de beskriver som viktige endringer i kvotesystemet fra 2004 til 2018. Ifølge Riksrevisjonen er denne oversikten

(...) basert på analyse av stortingsdokumenter, NOU 2006: 16, NOU 2016: 26, høringsnotater fra Nærings- og fiskeridepartementet, lover og forskrifter. Tabell 2 som gir en oversikt over viktige endringer i kvotesystemet, er oversendt til Nærings- og fiskeridepartementet, og ble diskutert med departementet i møtet 5. november 2019. (Riksrevisjonen, 2020, s. 34).

Vi kan umiddelbart gjenkjenne NOU 2016:26 fra revisjonsrapportens bakgrunnskapittel. Utredningen har allerede blitt brukt som en referanse i Riksrevisjonen arbeid med å beskrive kvotesystemet. Samtidig, ser vi at oversikten som Riksrevisjonen har utarbeidet baserer seg på en dokumentanalyse av en rekke offentlige dokumenter som representerer en rekke ulike dokumenttyper og sjangre. Videre, kan vi lese at Riksrevisjonen har oversendt oversikten (tabell 2) til NFD, og at oversikten har blitt diskutert med sistnevnte i et møte. Dette er interessant hva dokumentets reiserute gjelder, ettersom denne oversendelsen trolig representerer en av de mindre forhåndsbestemte turene som dokumentet skal ta. Samtidig, er det viktig å presisere at det i denne sammenheng ikke er revisjonsrapporten i sin helhet som har blitt oversendt – men, en del av rapporten.

Til sist peker sitatet på et annet interessant moment, som berører Riksrevisjonens rolle som kontrollorgan i det offentlig-administrative systemet. På Riksrevisjonens nettside, henviser institusjonen til lov om Riksrevisjonen, som slår fast at «*Riksrevisjonen skal utføre sine oppgaver uavhengig og selvstendig og bestemmer selv hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres*» (Lov om Riksrevisjonen, 2004, §2). På nettsiden heter det videre at «*Innenfor de overordnede rammene jobber vi uavhengig av både Stortinget og statsforvaltningen. Våre undersøkelser skal være objektive og gi Stortinget et faglig grunnlag for å utøve sin kontrollfunksjon overfor regjeringen*» (Riksrevisjonen, u.å., B).

Dette viser hvordan Riksrevisjonen rolle på sentrale måter er koplet til, men samtidig frakoplet fra, lovgivende og utøvende makt. Det er videre interessant at undersøkelsene skal gi Stortinget et faglig grunnlag for å utøve sin kontrollfunksjon overfor regjeringen, når man samtidig vet at revisjonsrapporten i sin helhet og deler av den - ved flere anledninger har blitt oversendt NFD og statsråden. Dette illustrerer en spenning – ikke mellom økonomiske og sosiale mål – men mellom revisor og revidert og ansvarlig part. Samtidig som Riksrevisjonen reviderer og kontrollerer NFD og statsråd, gir Riksrevisjonen samme part en anledning til å gi kommentarer og innspill, samt holde diskusjoner om rapporten og dens bestanddeler.

Dette berører et sentralt element i de faglige retningslinjene for forvaltningsrevisjonen: revisjonskommunikasjon. I retningslinjene går det frem at «*Revisor skal ha dialog med revidert(e) virksomhet(er) og ansvarlig(e) departement(er) gjennom hele revisjonsprosessen,*

og kommunikasjonen skal være effektiv og hensiktsmessig». (Riksrevisjonen, 2020, s. 27. mai, s. 12). En del av det å gjøre revisjon i praksis, innebærer med andre ord at det kommuniseres mellom revisor og ansvarlig part. I retningslinjene heter det videre at «*God kommunikasjon er viktig for at revisjonen skal medføre reelle forbedringer og øke effekten av revisjonen*» (Riksrevisjonen, 2020, 27. mai, s. 12-13). Dette er interessant, fordi vi ser at det programmatisk målet knyttes til revisjonskommunikasjonen mellom ansvarlig part og revisor. For at forvaltningsrevisjonen reelt sett skal innfri sitt mål, er god kommunikasjon en forutsetning. Samtidig er det verdt å bemerke at det i retningslinjene heter at «*Revisor skal sikre at kommunikasjonen med interessenter ikke påvirker uavhengigheten og upartiskheten til Riksrevisjonen*» (Riksrevisjonen, 2020, 27. mai, s. 13). Med andre ord, er god kommunikasjon en forutsetning hvis mål er å bidra til en bedre og mer effektiv forvaltning, *forutsatt* at kommunikasjonen ikke påvirker uavhengigheten og upartiskheten til institusjonen, og det er institusjonens rolle å sikre at dette ikke skjer. «God» er derfor relatert til begrepene «uavhengig» og «upartisk».

Hvis vi vender blikket tilbake til denne oversikten, som har blitt oversendt og diskutert med NFD, er det noe annet som også er interessant. Det heter nemlig videre at

(...) Etter departementets vurdering er ingen av endringene i tabellen irrelevante, og det er heller ingen endringer som åpenbart mangler. Departementet foreslo noen små endringer, og tabellen ble korrigert i tråd med departementets forslag. Når det gjelder formål med endringene, så er departementet i hovedsak enig i beskrivelsen av hovedformål, slik det framgår av tabellen. Enkelte formål er justert på bakgrunn av presiseringer fra Nærings- og fiskeridepartementet. (Riksrevisjonen, 2020, s. 34).

Dette sitatet kan koples til poenget om spenningen mellom det å være koplet *på*, og samtidig *fra*, den utøvende makten – og i forlengelsen av det, det å operere uavhengig *fra* og samtidig avhengig *av* den reviderte parten. Videre, ser vi at NFD har gitt sin vurdering av oversikten – og at oversikten har blitt korrigert i tråd med departementets forslag. Disse blir imidlertid beskrevet som «små endringer». Deretter kan vi se at departementet hovedsakelig er enig i Riksrevisjonens beskrivelse av endringenes hovedformål, men at det likevel har blitt gjort justeringer på bakgrunn av presiseringer fra departementet. Én måte å forstå dette interessante samspillet på, er at NFD og statsråd er de facto ekspert på kyst- og havfisket. Det er jo tross alt dette departementet som forvalter fiskeriressursene som hører til Norge. I et slikt perspektiv kan det argumenteres for at departementet og statsråden har mer kunnskap om kvotesystemet i kyst- og havfisket. Samtidig vet vi at Riksrevisjonen defineres av Stortinget som et ekspertorgan – en begrunnelse for hvorfor Stortinget har overlatt deler av sin

kontrollvirksomhet til Riksrevisjonen. Men, de Riksrevisjonen de jure er ekspert på er selve revisjonsfaget og metoden.

En mer detaljert beskrivelse av kvotesystem og fullmaktslovgivning kommer i revisjonsrapportens kapittel om prosessen med å endre kvotesystemet. I oppsummeringen av dette kapitlet heter det blant annet at:

Det er stor grad av fullmaktslovgivning i fiskeriforvaltningen, regelverket er komplekst og skal oppfylle mål som kan være i konflikt med hverandre. Det er mange aktører som har store økonomiske interesser i fiskeriene, og det er stilt spørsmål om regelverkets legitimitet.²²⁶ (Riksrevisjonen, 2020, s. 140).

I dette sitatet kan vi merke oss ord som «komplekst», «konflikt», «interesser», og «legitimitet». Det disse ordene har til felles, er at de blir brukt for å beskrive regelverket som kvotesystemet er basert på. Samtidig ser vi at Riksrevisjonen oppgir en referanse for denne beskrivelsen, og det er til NOU 2016:26 Et fremtidsrettet kvotesystem. Ifølge Riksrevisjonen kom spørsmålet om kvotesystemets legitimitet blant annet opp i arbeidet med denne utredningen (Riksrevisjonen, 2020, s. 140). Utredningens tittel må også sees i sammenheng med stortingsmeldingen om kvotesystemet, som NFD fremla i 2019. En egen, og annen dokumentkjede som er sentral for Riksrevisjonens arbeid med å revidere kvotesystemet i kyst- og havfisket.

I kapitlets delkapittel om forhold som påvirker regelverksprosessen, er fokuset blant annet tillagt fullmaktslovgivningen. Beskrivelsen av kvotesystem og fullmaktslovgivning er tilnærmet lik den beskrivelsen som blir gitt i revisjonsdokumentets oppsummering. Samtidig har noe blitt endret i overgangen mellom de ulike leddene. Her heter det nemlig at «*I et system med fullmaktslovgivning angir lovene på området formål og rammer for forvaltningen, mens konkrete reguleringer angis i forskrift*» (Riksrevisjonen, 2020, s. 141). Dette kan bidra til å begrunne hvorfor Riksrevisjonen i stor grad fokuserer på havressurslovens og deltakerlovens formål, nettopp fordi det er myndighetenes forvaltning Riksrevisjonen reviderer. Hittil har vi sett at fiskeriregelverkets legitimitet og kompleksitet henger sammen med fullmaktslovgivningen på området og målkonflikter i fiskeripolitikken. Gjennom det neste sitatet, kan vi se at Riksrevisjonen også kopler disse begrepene til den offentlige debatten: «*Kompleksiteten i kvotesystemet og det tilhørende regelverket kan gjøre det vanskelig å føre en åpen og allmenn debatt om fordelingen av de nasjonale kvotene og hvilke virkemidler som egner seg for å nå målene med kvotesystemet*» (Riksrevisjonen, 2020, s. 143).

Av dette sitatet ser vi at Riksrevisjonen ser vanskeligheter med å føre en åpen og allmenn debatt om kvotesystemets og regelverkets kompleksitet. Dette er veldig interessant, fordi debatten Riksrevisjonen henviser til gjelder fordelingen av nasjonale kvoter og virkemiddelbruk knyttet til måloppnåelse. Tidligere i denne oppgaven har jeg argumentert for at de fiskeripolitiske målene krever fortolkning for å gjøres reviderbare, og at dette fortolkningsrommet er nært relatert til reelle handlinger i en revisjonsprosess og i den politiske behandlingen av saken. Vi ser av sitatet at fokuset ikke er tillagt målformuleringene slik de er uttrykt i lovene, men at kompleksiteten til reglene og regelverket hindrer muligheten for å føre en åpen og allmenn debatt. Samtidig ser vi at denne egenskapen som Riksrevisjonen gir kvotesystemet og det tilhørende regelverket – kompleks – ifølge Riksrevisjonen gjør at det er vanskelig å føre en åpen og allmenn debatt.

5.1.3 Legitimerende dokumentkjeder

Det er som nevnt, først i rapportens delkapittel om forhold som påvirker regelverksprosessen, at vi får mer informasjon om legitimitetsutredningen – NOU 2016:26 Et fremtidsrettet kvotesystem. I dette leddet blir det tydelig at Riksrevisjonen bygger sine egne beskrivelser av kvotesystem og tilhørende regelverk på denne utredningen.

Ifølge Riksrevisjonen står det i utredningen at *«dagens kvotesystem er komplekst og uoversiktlig, og dermed vanskelig å forstå for allment interesserte. Ifølge utredningen gjør dette at det er vanskelig å komme fram til gode og avklarende politiske kompromisser om mål og praktisk politikk ovenfor næringen»* (Riksrevisjonen, 2020, s. 143). Det er videre interessant at Riksrevisjonens gjengivelse av utredningen, og referansen til utredningen i seg selv, både kan *underbygge behovet* for revisjon av systemet og samtidig tolkes som forsøk på å bygge troverdighet og validitet til revisjonsrapportens egne beskrivelser. Det første poenget må sees i sammenheng med Riksrevisjonens strategidokument, hvor det fremgår at Riksrevisjonen har som mål å være samfunnets fremste leverandør av aktuell og relevant offentlig revisjon. Til dette målet, har Riksrevisjonen som strategi at de gjennom all revisjon og kontroll skal være en aktuell og relevant kilde til analyse og innsikt om forvaltningen.

I neste ledd, gir Riksrevisjonen plass til et utdrag fra utredningen:

Et kvotesystem med høy legitimitet legger opp til en formålstjenlig fordeling av positive samfunns effekter. I NOU 2016: 26 framkommer det at dette innebærer at kvotesystemet må være effektivt og fleksibelt for næringsaktørene, men også for fellesskapet, gjennom størrelsen på det bidraget næringen gir til samfunnet generelt, og kystsamfunn spesielt (Riksrevisjonen, 2020, s. 143).

Dette utdraget viser hvordan et revisjonsdokument trekker inn og bygger på en rekke andre dokumenter, som både kan forstås som forsøkt på å underbygge revisjonsdokumentets egne beskrivelser av næring, fisk og kvotesystemet og som forsøk på å underbygge eller legitimere revisjonsbehovet. Videre, er det verdt å merke seg ordene «fleksibelt» og «bidraget». I analysekapittel 1 (kapittel 3) analyserer jeg statsrådets brev til Riksrevisjonen, og tolket hans kommentarer som forsøk på å alminneliggjøre Riksrevisjonens kritikk. Når Riksrevisjonen i dette leddet gir rom til en del fra utredningen, blir et annet poeng synlig. I brevet fra statsråden pekte sistnevnte på det han anså som en mangel ved Riksrevisjonens undersøkelse: *«Jeg savner særlig at Riksrevisjonen problematiserer næringsaktørens behov for fleksibilitet til å utøve og utvikle sin næringsaktivitet»* (NFD, 2020, s. 4).

På denne måten kan vi forstå at utredningen blir brukt som et dokumentverktøy, for å handle med og på saken, men med ulike formål. På den ene siden bruker Riksrevisjonen utredningen for å bygge sin sak og legitimere revisjonsbehovet, og på den andre kan det virke som at statsråden bruker utredningen for å poengtere en mangel ved undersøkelsen. Når det gjelder ordet *bidrag*, kan det trekkes en parallell til statsrådets oversettelse av målet om bo- og sysselsetting. Jeg viste i forrige analysekapittel at det skjer noe i overgangen mellom revisjonsrapporten og til rapportens vedlegg – det vil si statsrådets brev – ved at revisjonsrapportens formulering om å sikre bo- og sysselsetting blir oversatt til et balanse mål av statsråden, samtidig som målet gjøres ukvantifiserbart.

Utdraget fra utredningen kan i så måte bidra til å forklare hvorfor statsråden gir følgende forståelse av målet om bo- og sysselsetting: *«at fiskeripolitikken samlet sett er et bidrag til at en større del av avkastningen fra fiskeriene gir ringvirkninger i distriktene sammenlignet med hva som ville ha skjedd uten en slik fiskeripolitikk»* (NFD, 2020, s. 2). På denne måten ser vi også hvordan kjeder av dokumenter, og enkelt dokumenter i seg selv, er viktige verktøy i en revisjonsprosess – både for revisor og ansvarlig part. Og, videre at dokumenter kan leses og forstås på ulike måter, og dernest brukes til ulike formål. I denne sammenheng ser vi at Asdals poeng om at ulike aktører ved hjelp av en tekst kan bidra til å forme, reforhandle og omforme virkeligheten, på samme tid som teksten selv bidrar til å skape nye sammenhenger (Asdal, 2011, s. 68).

Jeg har i dette delkapittelet vært interessert i hvordan Riksrevisjonen skriver frem sin revisjonssak om kvotesystemet i kyst- og havfisket, og jeg har lagt særlig vekt på beskrivelser av næring, fisk og kvotesystem. Mens beskrivelser av næring og fisk illustrerer hvordan revisjonen kopler på kriterier som stor samfunnsmessig betydning og økonomisk betydning,

kan beskrivelsene av kvotesystemet – i form av egenskapene systemet tillegges, herunder at systemet er komplekst og tilsynelatende innehar legitimitetsutfordringer – bidrar til å underbygge revisjonsbehovet – særlig hva risiko og vesentlighet gjelder. Et poeng i denne sammenheng er at Riksrevisjonen ikke forklarer hvorfor systemet er komplekst, men snarere fokuserer på konsekvensene av en slik egenskap og hva det medfører for næringen, myndighetene og storsamfunnet.

5.2 Å kople torsken på saken

For denne oppgaven er det et sentralt poeng at kvotesystemet ikke kun er komplekst i kraft av regelverket og fullmaktslovgivningen i seg selv – men også i den forstand at det strekker seg langt utover lovdata og lovverk, og favner om et bredt spekter av biologisk liv. Jeg har tidligere vist hvordan fiskens verdi er av betydning for Riksrevisjonens arbeid med å skrive frem sin revisjonssak. Som det fremgår av revisjonsrapportens innledning, er det imidlertid ikke *hvilken som helst* fisk som blir koplet på saken. I revisjonsrapporten blir torsken gitt et helt spesielt rom og fokus, og den blir tillagt en helt spesiell rolle i saken. Denne delen vil undersøke hvordan Riksrevisjonen kopler torsken på saken.

Kvotesystemet omfatter en lang rekke fiskeslag og arter, og tilknyttet biologisk materiale. Ifølge Store Norske Leksikon, regnes det med at det i dag er 329 fiskearter i norske farvann. Av disse er 44 ferskvannsfisker og 285 saltvannsfisker (Store Norske Leksikon, 2021, 5. mars). For at disse fellesressursene i første instans skal kunne forvaltes, må de gjøres regjerlige. For at de i neste rekke skal kunne gjøres til gjenstand for en forvaltningsrevisjon, må de videre gjøres reviderbare. Å gjøre noe regjerlig *og* reviderbart er ikke gjensidig utelukkende – snarere, kan slike prosesser forstås å være overlappende eller gjensidig forsterkende. I tråd med oppgavens fokus og særlig andre problemstilling, vil imidlertid fokuset rettes mot det *å gjøre reviderbart*. I denne sammenheng er Latour sitt begrep oversettelseskjede relevant, for ved å analysere vitenskap som oversettelseskjeder, oppstår det en tosidig prosess karakterisert av forenkling og forsterkning (Latour, 1999; Reinertsen, 2015, s. 25).

Inspirert av Hilde Reinertsens (2015) konsept evalueringsoptikker, vil jeg tilnærme meg Riksrevisjonens arbeid med å gjøre kvotesystemet reviderbart og arbeidet med å kople torsken på saken, som en del av revisjonsrapportens optikker. Jeg vil gjennom en rekke eksempler vise hvordan dette arbeidet muliggjøres av et samspill av metodiske valg, tekstlig arbeid, tallfesting og grafikk. Disse optikkene bidrar til at myndighetene kan se og forvalte systemet på nye måter. Jeg starter kapitlet med en undersøkelse av hvordan torsken er koplet på saken

metodisk, i form av avgrensninger og innhenting og bruk av data, før jeg retter fokuset mot hvordan torsken blir tekstliggjort, tallfestet og implementert i rapportens grafiske elementer. Samtidig vil jeg konsentrere analysen i retning av det fiskeripolitiske målet om bo- og sysselsetting, og revisjonsrapportens tilknyttede funn og kritikk. Dette gjør jeg for å vise hvordan optikkene er av stor praktisk betydning i en revisjonsprosess, og av betydning når saken sirkulerer videre til Stortinget for å handles med og på politisk.

Riksrevisjonen vurderer det slik at endringene i kvotesystemet har bidratt til å utfordre sentrale fiskeripolitiske prinsipper, og videre at det er *alvorlig* at summen av endringene i kvotesystemet har fått, til dels utilsiktede, negative konsekvenser for fiskeriaktiviteten i mange kystsamfunn. Denne kritikken kopler seg til funnet om at

- etablerte fiskeripolitiske prinsipper er blitt utfordret,
- at økte kvotepriser har gjort det vanskeligere å rekruttere nye fiskere,
- at endringer i den minste kystflåten har negative konsekvenser for kystsamfunn, og at flere fiskeriavhengige kommuner har fått redusert fiskeriaktivitet.

5.2.1 Datatorsken

I denne delen vil jeg undersøke hvordan revisjonens metodiske valg bidrar til å kople torsken på saken. Jeg vil først fokusere på undersøkelsens utvalgte reguleringsgrupper, og hvilke kriterier Riksrevisjonen legger til grunn for utvelgelsen av fiskearter. Til sist vil jeg ved bruk av eksempler undersøke hvordan torsken på sentrale måter inngår i undersøkelsens datagrunnlag. På denne måten vil jeg samtidig undersøke hva som skjer med fiskeartene som kvotesystemet regulerer, når de blir flyttet fra «havet» og inn i et revisjonsdokument.

I revisjonsrapportens kapittel om metodisk tilnærming og gjennomføring, skjer det noe interessant. Under delkapittelet om analyse av registerdata er det en egen underoverskrift med tittelen «Utvalgte fiskerier». Her skriver Riksrevisjonen følgende:

Det er svært mange reguleringsgrupper i fiskeriene og det er derfor gjort et utvalg av reguleringsgrupper. Hovedkriteriet for å inngå i utvalget har vært økonomisk vesentlighet. I tillegg har hensynet til representativitet når det gjelder kyst- og havfiske, spredning mellom regioner i Norge, og pelagiske fiskerier og bunnfiskerier vært vektlagt (Riksrevisjonen, 2020, s. 30, egen understreking).

Av dette sitatet kommer det frem at Riksrevisjonen har gjort et utvalg av reguleringsgrupper, og at dette er gjort på grunn av de mange reguleringsgruppene. Å gjøre et slikt utvalg kan forstås som en forenkling, fordi det muliggjør at kvotesystemet kan undersøkes i detalj.

Samtidig kan det derfor forstås som en del av Riksrevisjonens arbeid med å gjøre systemet reviderbart. Videre, ser vi av sitatet at Riksrevisjonen har satt økonomisk vesentlighet som et hovedkriterium for utvelgelsen og at representativitet utgjør et eget hensyn, som knyttes til en rekke geografiske og fiskerispesifikke skillelinjer.

Etter Riksrevisjonen begrunner behovet for forenkling, og beskriver kriteriet for utvelgelsen, vises det til følgende tabell:

Reguleringsgruppe	Kystflate /havflate	Omtales i rapporten som	Primærregion (tillatelses-tilhørighet)	Utvalgt art
Torsk kyst nord for 62 grader nord lukket gruppe	kyst	torsk	Nord-Norge	torsk
Torsk kyst nord for 62 grader nord åpen gruppe	kyst	torsk åpen gruppe	Nord-Norge	torsk
NVG ¹⁶ -sild kystfartøygruppen	kyst	NVG-kyst	Sør-Norge, Vestlandet	NVG-sild
Makrell garn/snøre og not	kyst	makrell kyst	Sør-Norge, Vestlandet	makrell
Torsketrål	hav	torsketrål	Nord-Norge, Vestlandet	torsk
Konvensjonelle havfiskefartøy	hav	konvensjonell hav	Vestlandet	torsk
NVG-trål	hav	NVG-trål	Sør-Norge, Vestlandet	NVG-sild
Ringnot	hav	ringnot	Vestlandet, Sør-Norge	NVG-sild og makrell

(Riksrevisjonen, 2020, s. 30).

Ifølge Riksrevisjonen viser denne tabellen om reguleringsgruppen inngår i hav- eller kystfiskeflåten, og hvor de som har fisketillatelsene i gruppen primært er lokalisert (Riksrevisjonen, 2020, s. 30). Videre, ser vi av tabellen at tre fiskearter inngår i de utvalgte reguleringsgruppene. Dette gjelder hhv. torsk, norsk vårgytende sild (NVG-sild) og makrell, og betyr at undersøkelsen omfatter gjeldende arter. Av totalt 285 saltvannsfisker, gir dokumentet tilsynelatende rom til tre fiskearter. Dette viser hvordan revisjonsdokumentet gjør en forenkling – i praksis.

I denne sammenheng, dvs. i tilknytning til tabellen, sier Riksrevisjonen noe annet som også er interessant:

Ettersom de fleste grupper kan fiske mer enn én art, er den fiskearten som er viktigst for gruppen, valgt ut for analyse. Dette har blitt gjort for å begrense omfanget av undersøkelsen. Tabellen viser hvilken art som inngår i analysene. I reguleringsgruppen ringnot skiller det ikke mellom ulike arter, siden ringnottillatelse ikke er inndelt i arter. (Riksrevisjonen, 2020, s. 30).

Vi har allerede fått forklart at Riksrevisjonen har satt økonomisk vesentlighet som et hovedkriterium for å inngå i utvalget av reguleringsgrupper. At torsk, NVG-sild og makrell er utvalgte arter innebærer derfor at Riksrevisjonen vurderer de som økonomisk vesentlige. Med henblikk på sitatet over, ser vi at Riksrevisjonen skriver at de fleste grupper kan fiske mer enn én art, og at det derfor er den *viktigste* fiskearten for reguleringsgruppen som har blitt valgt ut for analysen. Ifølge Riksrevisjonen er dette gjort for å begrense undersøkelsens omfang. Når Riksrevisjonen skriver «fiskearten som er viktigst», må det forstås i sammenheng med hovedkriteriet for utvelgelsen. Sagt på en annen måte, kan «viktigst» oversettes til «økonomisk vesentlig».

Under tabellen, som er vist over, skriver Riksrevisjonen videre:

Ved analyse av utviklingen i fiskeriaktiviteten i kystsamfunn er det i hovedsak brukt data fra kystfiskeflåtens fiske etter torsk. Torsk er den viktigste arten innen hvitfisk, både i landet kvantum og i verdi. Torsk har også relativt høy bearbeidingsgrad. Torsken har derfor stor betydning både for fiskeindustrien og for mange av de fiskeriavhengige kystsamfunnene. (...). (Riksrevisjonen, 2020, s. 31).

Det mest påfallende ved dette sitatet, knytter seg til Riksrevisjonens bruk av data. Vi ser av sitatet at Riksrevisjonen i all hovedsak har brukt data fra kystflåtens fiske etter torsk når de har analysert utviklingen i fiskeriaktiviteten i kystsamfunn. Dette er sentralt fordi det må sees i sammenheng med de hovedfunn som Riksrevisjonen gjør, og den kritikken som revisjonen retter mot myndighetene. Hva kritikken gjelder, vurderer revisjonen det som *alvorlig* at summen av endringene har fått, til dels utilsiktede, negative konsekvenser for fiskeriaktiviteten i mange kystsamfunn. Når det gjelder revisjonens hovedfunn, er det særlig to funn som er sentrale i denne sammenheng. Det første gjelder funnet om at endringer i den minste kystflåten har negative konsekvenser for kystsamfunn, mens det andre gjelder funnet om at flere fiskeriavhengige kommuner har fått redusert fiskeriaktivitet. Det betyr at disse funnene, og særlig det første funnet, i all hovedsak baserer seg på data fra kystflåtens *fiske etter torsk*.

Det andre aspektet ved sitatet, gjelder Riksrevisjonens beskrivelse av torsken og hvordan den på sentrale måter må forstås koplet til særlig det fiskeripolitiske målet om bo- og sysselsetting. Her ser vi at torsken beskrives som den *viktigste* hvitfiskarten, og at den har relativt høy bearbeidingsgrad. Dette begrunner ifølge Riksrevisjonen hvorfor torsken har stor betydning både for industri og for fiskeriavhengige kystsamfunn. I denne sammenheng er det verdt å reflektere over bruken av ordet *viktigste*. I henhold til hovedkriteriet som

Riksrevisjonen har satt, kan vi oversette dette til at torsk er den mest økonomisk vesentlige arten innen hvitfisk. Sitatet viser hvordan torsk tillegges en rekke egenskaper, og at torsk selv og dens egenskaper på sentrale måter blir koplet til industri, næring og kystsamfunn. Slike beskrivelser bidrar til å gi torsk en særegen rolle i revisjonsdokumentet og i saken.

Sitatet jeg viste til over er mangelfullt – den mangler en siste del. Den lyder slik:

Fersk fisk blir i større grad bearbeidet enn fryst fisk. Det kan derfor forventes en sterkere sammenheng mellom landinger av fersk torsk og sysselsetting der den landes. I rapportens punkt 15.8.4, figur 54 framgår det at fartøy under 15 meter faktisk lengde lander om lag 55 prosent av den totale mengden ferskt torsk som ble landet i 2018. (Riksrevisjonen, 2020, s. 31).

Vi har allerede sett at torskens bearbeidingsgrad er av betydning for industri og fiskeriavhengige kystsamfunn. Sitatet over viser at Riksrevisjonen også setter torsk i sammenheng med sysselsettingen der den landes. Ifølge Riksrevisjonen skyldes det at fersk fisk i større grad blir bearbeidet enn fryst fisk. Dette blir eksemplifisert ved bruk av torsk.

5.2.2 Å kople torsk på industri

I analysekapittel 1 (kapittel 3) viste jeg til en metodologisk utfordring for denne undersøkelsen, slik den er beskrevet av Riksrevisjonen. Dette knytter seg til Riksrevisjonens evne til å påvise kausale sammenhenger på feltet bo- og sysselsetting, og at Riksrevisjonen har valgt å utelate generelle bo- og sysselsettingsanalyser på grunn av de eksterne faktorene som påvirker bo- og sysselsetting. Dette er sentralt, fordi Riksrevisjonen har valgt å legge vekt på å analysere utviklingen i fiskeindustrien – i tillegg til fiskeflåten utvikling – hva bo- og sysselsetting gjelder (Riksrevisjonen, 2020, s. 36). Dette blir begrunnet både i revisjonsrapporten og i revisjonsdokumentets oppsummering, gjennom setninger som «*Sysselsettingen i fiskeindustrien var på samme nivå i 2018 som i 2004, selv om det ble landet om lag 100 000 tonn mer fersk torsk i 2018 enn i 2004*» (Riksrevisjonen, 2020, s. 19) og «*Utviklingen i fiskeflåten påvirker kystsamfunnene direkte, men også indirekte, gjennom at den påvirker landindustrien*» (Riksrevisjonen, 2020, s. 109).

Når dette kapitlet egentlig omhandler hvordan torsk er koplet på saken, kan det virke uklart hvorfor jeg legger vekt på at Riksrevisjonen også har analysert fiskeindustriens utvikling. Årsaken til denne vektleggingen, skyldes at Riksrevisjonen har brukt data basert på torsk også når de analyserer utviklingen i fiskeindustrien på land. Jeg har vist at Riksrevisjonen i sin oppsummering forklarer og begrunner hvorfor de hovedsakelig har brukt data fra kystflåten fiske etter torsk ved analyse av utviklingen i fiskeriaktiviteten i kystsamfunn. I

revisjonsrapportens kapittel om bo- og sysselsetting i kystsamfunnene kommer det videre frem at:

Ved analyse av utviklingen i fiskeriaktiviteten og i fiskeindustrien i kystsamfunn er det i hovedsak brukt data fra kystfiskeflåtens fiske etter torsk. Torsk er den viktigste arten innen hvitfisk, både i landet kvantum og i verdi. Torsk har også relativt høy bearbeidingsgrad. Torsken har derfor stor betydning både for fiskeindustrien og for mange av de fiskerivhengige kystsamfunnene. Fersk fisk blir i større grad bearbeidet enn fryst fisk. Derfor forventes det at landinger av fersk fisk betyr mer for sysselsettingen enn det landinger av fryst fisk gjør. (Riksrevisjonen, 2020, s. 109, egen understreking).

Dette utdraget er til forveksling likt det som står i dokumentets oppsummering, med unntak av noen små justeringer og ett tillegg. Det er dette tillegget som er sentralt. Sitatet gjør det klart at Riksrevisjonen i all hovedsak har brukt data basert på torsk når de har analysert utviklingen både i fiskeriaktiviteten i kystsamfunn og i fiskeindustrien i kystsamfunn. På denne måten blir samtidig torsken beskrevet som et viktig bindeledd mellom fiskeflåte, fiskeindustri, fiskeriaktivitet og sysselsetting i kystsamfunn. Dette må forstås i sammenheng med de egenskapene som også torsken blir tilskrevet.

Torsken som bindeledd mellom flåte, industri, aktivitet og sysselsetting blir også tydelig slått fast i revisjonsrapportens underkapittel om lønnsomheten i fiskeindustrien. Her heter det blant annet at «*Torsk er den viktigste arten innen hvitfisk, både i landet kvantum og i verdi, og har også relativt høy bearbeidingsgrad.*¹⁸⁵ *Torsken har derfor stor betydning både for fiskeindustrien og for mange av de fiskerivhengige kystsamfunnene.*¹⁸⁶» (Riksrevisjonen, 2020, s. 128, egen utheving). Til tross for at beskrivelsen av torsken er gjenkjennelig fra tidligere ledd i dokumentet, har likevel noe sentralt endret seg.

For, i motsetning til de tidligere beskrivelsene av den verdifulle torsken, er det i denne sammenheng oppgitt to kilder for de to setningene som til sammen utgjør sitatet. På dette punktet gjør revisjonsrapporten en referanse til hhv. *Regjeringa sin strategi for heilårige arbeidsplassar i fiskeindustrien* fra NFD i 2019 og en rapport fra Nofima som heter *Strukturelle endringer i fiskeindustrien. Drivkrefter og konsekvenser. Rapport 16/2018* (Riksrevisjonen, 2020, s. 128). Disse referansene kan forstås som forsøk på å bygge troverdighet rundt de beskrivelser som Riksrevisjoen gjør av torsken, og samtidig bidra til å begrunne hvorfor Riksrevisjonen kopler torsken på saken.

I neste ledd, det vil si i rapportens underkapittel om råstofftilgang, blir torsken også koplet på saken – i den forstand at det på nytt gjøres en referanse til *Regjeringa sin strategi for heilårige arbeidsplassar i fiskeindustrien*. På dette punktet skriver Riksrevisjonen

Ifølge Regjeringa sin strategi for heilårige arbeidsplassar i fiskeindustrien (2019) ble 60 prosent av totalkvoten for torsk i 2018 landet fra januar til april. Det at råstofftilgangen er så sterkt sesongpreget, gjør det vanskelig for fiskeribedriftene å drive året rundt. (Riksrevisjonen, 2020, s. 128-129).

Det Riksrevisjonen gjør her er å underbygge et poeng fra deres analyse av utvikling i landinger av fisk, som viser at landingene har blitt større i gjennomsnitt, og at det er store sesongvariasjoner i de ulike fiskeriene (Riksrevisjonen, 2020, s. 128-129). Samtidig underbygger det et annet poeng fra Riksrevisjonen, om at de naturlige sesongvariasjonene i fiskeriene påvirker tilgangen på råstoff, særlig i hvitfisksektoren (Riksrevisjonen, 2020, s. 129). I kapitlet om fiskeindustrien, er det et sentralt poeng at Riksrevisjonen gjør en rekke referanser til ulike organisasjoner, forskningsinstitutter, departementet osv. Det påfallende er at referansene som rapporten gjør ikke bare kan forstås som del av dokumentets henvisningsskikk og som del av Riksrevisjonens arbeid med å innhente informasjon, men også tolkes som aktive forsøk på å bygge troverdighet og legitimitet til rapporten. I så måte kan referansene tenkes å bidra til å begrunne og muligens legitimere det uttalte torskefokuset i rapporten.

5.2.3 Papirfisken

Denne undertittelen henspiller på hvordan torsken blir flyttet fra «havet» og inn i en revisjonsrapport, og hvordan torsken blir tekstliggjort, tallfestet og implementert i rapportens grafiske uttrykk. I innledningen på revisjonsrapporten, blir det som tidligere vist, slått fast at «*Den mest verdifulle arten er torsk, som i 2018 hadde en fangstverdi på 7,3 milliarder kroner*» (Riksrevisjonen, 2020, s. 25). Papirfisken knytter seg derfor også til hvordan Riksrevisjonen gir torsken i en særstilling i denne rapporten, ved å blant annet beskrive fiskeartens verdi og rolle mellom fiskeflåte, industri, bo- og sysselsetting i kystsamfunn. Jeg har tilnærmet meg dette tekstlige, tallmessige og grafiske arbeidet med og på torsken, som en del av revisjonsrapportens optikker.

Av de utvalgte fiskeartene, dvs. torsk, NVG-sild og makrell, er torsken omtalt 493 ganger i hele dokumentet. Til sammenligning er NVG-sild omtalt 122 ganger, og makrell 158 ganger. Det er som nevnt, ikke kun tallfesting og kvantitative sammenligninger som bidrar til å kople torsken på saken, vel så viktig er selve beskrivelsen og omtalen av arten. Torsken blir på sentrale måter koplet til de fiskeripolitiske målene, og særlig målet om bo- og sysselsetting i kystsamfunnene. På et generelt plan kan det slås fast at funn knyttet til torsken i større grad blir tallfestet, tekstlig beskrevet og grafisk fremstilt enn de to andre artene.

Torsken blir beskrevet som et viktig bindeledd mellom næring, industri, og bo- og sysselsetting i kystsamfunn, og dermed satt i en særstilling. Dette må forstås i sammenheng med Riksrevisjonens funn om at flere fiskeriavhengige kommuner har redusert fiskeriaktivitet. I revisjonsrapportens oppsummering, skriver Riksrevisjonen at undersøkelsen viser at departementet har gjennomført endringer i systemet som blant annet har gjort det mulig å samle flere kvoter på ett fiskefartøy, å bygge større fartøy, og enklere å kjøpe og selge kvoter (Riksrevisjonen, 2020, s. 18). I denne sammenheng skriver Riksrevisjonen følgende:

I perioden 2004 til 2018 har det vært endringer i det geografiske landingsmønsteret. Landingene av fersk og fryst råstoff har blitt mer konsentrert. Møre og Romsdal og Trøndelag har hatt en betydelig økning i landingene av NVG-sild. For landinger av makrell er det bare små endringer i den fylkesvise fordelingen. Torsk er den viktigste arten innen hvitfisk, både i landet kvantum og i verdi, og den har også relativt høy bearbeidingsgrad. Torsken har derfor stor betydning både for fiskeindustrien og for mange av de fiskeriavhengige kystsamfunnene. Nord-Norge har økt sin andel av landingene av torsk samlet sett, men det er forskjeller i utviklingen mellom fylkene. I Nordland har det vært en nedgang i landingene, mens Finnmark har hatt den største økningen av landinger i perioden. (Riksrevisjonen, 2020, s. 18).

I dette sitatet ser vi hvordan Riksrevisjonen kopler beskrivelser av torsken til egne funn, som knytter seg til det geografiske landingsmønsteret. Landingsmønster viser ifølge Riksrevisjonen til der hvor fiskeflåten lander fisken (Riksrevisjonen, 2020, s. 109). Dette berører alle de tre fiskeartene, men som vi ser av sitatet gir Riksrevisjonen torsken særlig mye plass og tillegger torsken en særlig betydning. I denne sammenheng bruker Riksrevisjonen en figur, for å underbygge sitt funn om at det er endringer i det geografiske landingsmønsteret – som også knytter seg til hovedfunnet om at flere fiskeriavhengige kommuner har redusert fiskeriaktivitet:

Figur 3 Endringer i andel av landinger av fersk torsk fra 2004 til 2018 på kommunenivå i utvalgte fylker



(Riksrevisjonen, 2020, s. 19).

Denne figuren er viktig, fordi vi ser at det tekstlige fokuset på torsken blir videreført i form av en figur. I motsetning til sitatet over, tar ikke denne figuren for seg makrell, NVG-sild og torsk. Den viser kun en utvikling som angår torsken. Under figuren skriver imidlertid Riksrevisjonen:

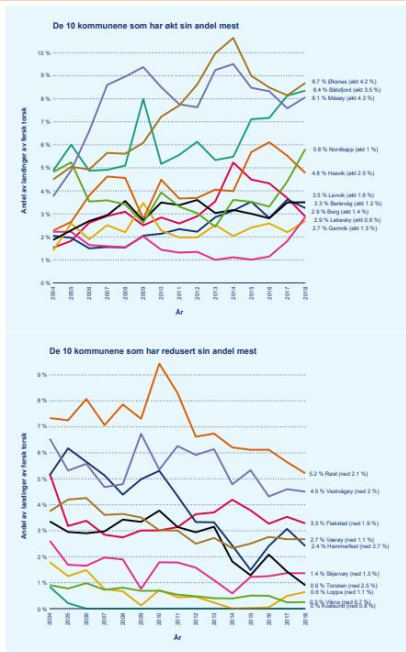
Undersøkelsen viser at landingene av fisk konsentreres til færre fiskemottak. Antall fiskemottak som hadde registrert fangst av torsk ble redusert fra 258 i 2014 til 192 i 2018. Dette er en nedgang på 25 prosent. Det har også vært en nedgang i antall mottak for sild, mens antall mottak for makrell er stabilt. Undersøkelsen viser videre at landingene av fisk fra de fleste fartøygruppene konsentreres hos de største fiskemottakene. (Riksrevisjonen, 2020, s. 20).

Mens figuren over illustrerer en utvikling som gjelder torsken, gir Riksrevisjonen plass til makrellen og NVG-silda når de skal beskrive funn fra undersøkelsen på dette området. Her kan vi imidlertid merke oss at Riksrevisjonen tallfester nedgangen av antall mottak for torsk, mens de nøyer seg med en tekstlig beskrivelse av at nedgangen også gjelder for silda.

Hvis jeg beveger seg videre til revisjonsrapportens kapittel om bo- og sysselsetting i kystsamfunnene, kommer det frem at Riksrevisjonen beskriver utviklingen i landingsmønsteret og mottaksstrukturen, sysselsetting i fiskeriene og fiskeindustrien, og hvordan utviklingen har påvirket fiskeriavhengige kommuner (Riksrevisjonen, 2020, s. 109). Jeg vil nå fokusere på særlig landingsmønsteret og deretter mottaksstrukturen.

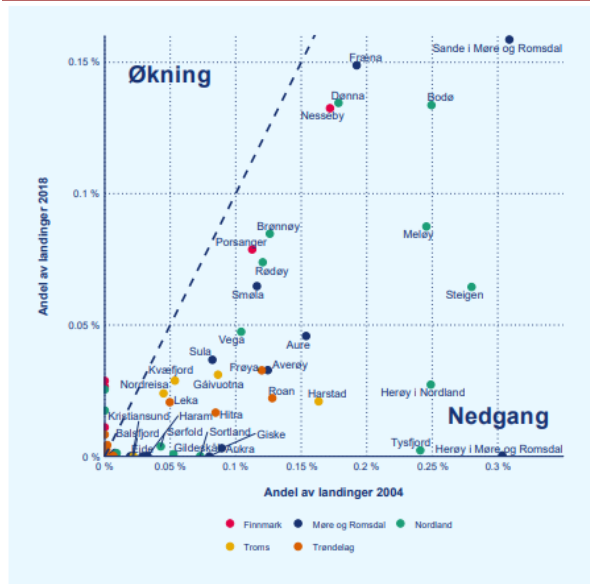
Når det gjelder Riksrevisjonens funn om at det er endringer i det geografiske landingsmønsteret, kan man se at den grafiske påkoplingen av torsk blir videreført og forsterket. Figuren som jeg viste til over, blir også brukt i dette kapitlet, men det blir også lagt til to nye figurer:

Figur 43 Andel av landinger av fersk torsk i de ti kommunene som har økt sin andel mest, og i de ti kommunene som har redusert sin andel mest



(Riksrevisjonen, 2020, s. 115).

Figur 44 Endringer i andel av landinger for små fiskerikommuner (fersk torsk)



(Riksrevisjonen, 2020, s. 116).

Disse figurene tar også kun for seg en utvikling som gjelder torsk. De blir brukt for å vise at landingene konsentreres i enkelte kommuner, som kopler seg til det overordnede hovedfunnet om at flere fiskeriavhengige kommuner har redusert fiskeriaktivitet. Selv om det i oppsummeringen av rapporten ble slått fast at nedgangen i antall fiskemottak også gjelder for silda, blir ikke silda tallfestet eller implementert i de grafiske fremstillingene for dette funnet. Én måte å forstå dette på er at Riksrevisjonen ikke har innhentet data basert på silda. En annen måte å forstå dette på er at Riksrevisjonen har innhentet, men ikke brukt denne typen data og tatt et aktivt valg om å i større grad tekstliggjøre, tallfeste og fremstille torsk grafisk, sammenlignet med makrellen og silda.

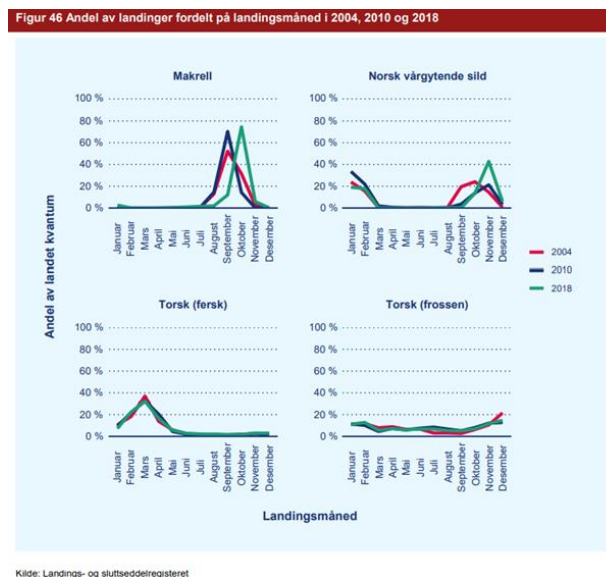
Det siste poeng underbygges av et annet element ved revisjonsdokumentet. Ett av dokumentets vedlegg inkluderer to lenker. Disse lenkene viser til et digitalt vedlegg og en interaktiv app. Ifølge Riksrevisjonen er hensikten med det digitale vedlegget å tilgjengeliggjøre data som ikke har fått plass i den endelige rapporten, og at leseren kan nyttiggjøre seg det digitale formatet for utforskning på egen hånd. Appen muliggjør ifølge

revisjonsdokumentet en interaktiv visning av data som revisjonen har mottatt og bearbeidet i forbindelse med undersøkelsen. Appen muliggjør at brukere kan se utviklingen i kvoteandel (fangstrettigheter) og andel av landinger (fangstkvantum) i sin kommune, både på kart og i grafvisning (Riksrevisjonen, 2020, s. 178). Dette er interessant, fordi man med henblikk på det digitale vedlegget kan undersøke endringen i landingsmønsteret over tid for hhv. fersk torsk, fryst torsk, makrell og NVG-sild (Riksrevisjonen, u.å. D).

5.2.4 Å ikke være verdt en sur sild

I den foregående delen har jeg vist hvordan torsken blir koplet på saken, i form av tekstlig arbeid, tallfesting og gjennom grafisk arbeid. Dette ser jeg i sammenheng med hovedfunnet om at flere fiskeriavhengige kommuner har redusert fiskeriaktivitet, og underfunnet om at det har vært endringer i det geografiske landingsmønsteret. Når én art blir gitt særlig rom og fokus, og satt i en særstilling, er det nærliggende å spørre hva som skjer med andre arter – særlig hva silda og makrellen angår. Jeg vil nå konsentrere meg om sesongkonsentrasjoner og fartøyenes størrelse, som er sentralt i forbindelse med landingsmønster, og deretter mottaksstruktur, i et forsøk på å vise hva som må vike når torsken koples på saken.

Ifølge revisjonsrapporten er landinger av torsk, makrell og NVG-sild preget av sesongtopper (Riksrevisjonen, 2020, s. 120). I denne sammenheng bruker Riksrevisjonen en figur for å vise sesongkonsentrasjonen i landingene:



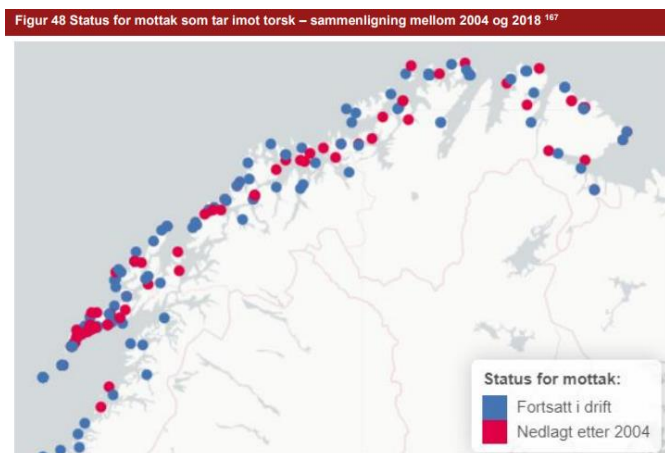
(Riksrevisjonen, 2020, s. 120).

Selv om Riksrevisjonen beskriver at landinger av torsk, makrell og NVG-sild er preget av sesongtopper, skriver de at figuren viser at sesongtoppene ikke har forandret seg mye de siste

15 årene. Torsken blir brukt som eksempel i denne sammenheng, når de skriver de «I 2018 ble for eksempel 71 prosent av all fersk torsk landet fra februar til april, mens den tilsvarende andelen i 2004 var 69 prosent. Landinger av fryst torsk har en jevnere sesongprofil, først og fremst fordi det er store havfiskefartøy som leverer fryst torsk» (Riksrevisjonen, 2020, s. 120-121). Vi blir med andre ord overlatt til figuren for selv å bedømme hvilken utvikling som gjelder for NVG-silda og makrellen. Det kan gi et inntrykk av utviklingen som gjelder makrellen og NVG-silda er mindre viktig eller relevant.

Torsken blir videre brukt, når Riksrevisjonen skal forklare og illustrere sitt funn om at de største fartøyene i kystfisket så for en større andel av landingene. Riksrevisjonen bruker i denne sammenheng en figur som viser andelen av landinger av torsk fordelt på såkalte lengdegrupper (Riksrevisjonen, 2020, s. 121). Ifølge Riksrevisjonen viser figuren at det har blitt flere av de største fartøyene i fisket etter torsk, og at de landet en større andel av totalt kvantum i 2018 enn i 2008 (Riksrevisjonen, 2020, s. 121). Så, heter det videre «Den samme utviklingen gjør seg gjeldende i fisket etter NVG-sild og makrell, men i enda større grad» (Riksrevisjonen, 2020, s. 121). Dette er interessant, for til tross for at denne utviklingen i større grad er gjeldende i fisket etter NVG-sild og makrell, bruker Riksrevisjonen 76 ord for å beskrive utviklingen som gjelder torsken, 32 ord for å beskrive sildas utvikling og 23 ord for å beskrive utviklingen som gjelder i fisket etter makrell. Dette viser også hvordan torsken blir gitt større rom i form av tekstlig arbeid i revisjonsrapporten enn hva tilfellet er for makrellen og silda.

Når det gjelder mottaksstruktur, finner Riksrevisjonen blant annet at fiskefangsten landes hos færre fiskemottak. I denne sammenheng blir følgende figur brukt, som ifølge Riksrevisjonen viser fiskemottak med registrerte landinger av torsk i minst ett av årene i perioden 2004 til 2018.



(Riksrevisjonen, 2020, s. 122).

Utover det at figuren tar utgangspunkt i og visualiserer torsken, kan vi videre legge merke til fotnoten over 2018. Denne fotnoten referer til det digitale vedlegget, som Riksrevisjonen har utarbeidet i tilknytning til rapporten. Som jeg skrev tidligere, oppgir Riksrevisjonen at formålet med vedlegget er at man kan utforske kartet digitalt på egenhånd. Jeg viste også at Riksrevisjonen har data på NVG-sild og makrellen, men som figuren illustrerer er det torsken som blir gjort til gjenstand for grafiske fremstillinger som knyttes til dette underfunnet om at fangsten landes hos færre fiskemottak. Under figuren skriver Riksrevisjonen at antallet fiskemottak med registrert fangst av torsk har blitt redusert fra 257 i 2004 til 192 i 2018, og at denne nedgangen tilsvarer 25%. I tillegg beskriver Riksrevisjonen dette funnet ved bruk av steds- og fylkesnavn (Riksrevisjonen, 2020, s. 122). Det er imidlertid noe mer med den grafiske fremstillingen og det tekstlige arbeidet under figuren som er interessant i denne sammenheng, for under figuren skriver Riksrevisjonen videre at

Det har også vært en nedgang fra 60 til 35 fiskemottak med registrert fangst av NVG-sild. De fleste mottakene i Nord-Norge som mottok NVG-sild i 2004, mottar ikke lenger dette. Det er også færre mottak for sild på Vestlandet. Antallet mottak for makrell har vært stabilt i perioden. (Riksrevisjonen, 2020, s. 122).

Det første vi kan merke oss er at nedgangen i mottak for sild tilsvarer en prosentvis nedgang på 41,66%. Dette kommer imidlertid ikke frem i sitatet. Når det gjelder torsken, beskrev imidlertid Riksrevisjonen at nedgangen var på 25%. Dette kan virke paradoksalt, når vi tenker på hva som er gjort til gjenstand for den grafiske fremstillingen – som formodentlig skal underbygge funnet om at fiskefangsten landes hos færre fiskemottak. Til tross for at nedgangen i mottak for sild er større enn torsken, velger Riksrevisjonen imidlertid å i større grad tekstliggjøre, tallfeste torsken – og gjøre den til gjenstand for den grafiske fremstillingen. Det er nok et eksempel på hvordan Riksrevisjonen – gjennom sin revisjonsrapport – kopler torsken på saken.

5.2.5 Å gi rom for kongekrabben

Når Riksrevisjonen skal peke på årsaker til endringer i det geografiske landingsmønsteret i revisjonsrapporten, skjer det noe annet som er interessant. Her heter det at

Årsakene til utviklingen i det geografiske landingsmønsteret er sammensatte. Fiskeridirektoratet peker i intervju på at det har vært rekordhøye torskekvoter de siste årene, og svært stort innsig av skrei til Lofoten for den kystnære flåten. Andre endringer i det geografiske landingsmønsteret kan ifølge

direktoratet skyldes kongekrabbeforvaltning, distriktskvote og ferskfiskordning. (Riksrevisjonen, 2020, s. 116-117).

Det første som kan sies om dette sitatet, er at Riksrevisjonen her gir rom til en påpeking av direktoratet, hvor torsk og skrei blir brukt som eksempler på et sammensatt årsaksbilde. For det andre peker direktoratet på blant annet kongekrabbeforvaltning som en årsak til endringer i det geografiske landingsmønsteret. Her må det bemerkes at skrei er torsk, som tilhører den norsk-arktiske torskebestanden (Store Norske Leksikon, 2021, 9. mars). Dette sitatet er interessant, fordi vi ser at revisjonsrapporten gir plass til en ny art, og det er kongekrabben. Det heter videre at:

Kongekrabbe er en ny art som har fått stor kommersiell verdi og betydning for fiskeflåten i deler av Finnmark. Kongekrabbefisket har også betydning for landinger av torsk i dette området fordi det er krav til fiskere om at de må ha fangst i andre fiskerier for å få full kongekrabbekvote i åpen gruppe. (Riksrevisjonen, 2020, s. 117, egen understreking).

Selv om rapporten forsøker å si at kongekrabbeforvaltningen bidrar til endringer i det geografiske landingsmønsteret, kan det argumenteres for at rapporten gir plass til kongekrabben i kraft av dens betydning for torsken. Dette er interessant fordi det kan gi inntrykket av et endringer i det geografiske landingsmønsteret hovedsakelig eller i stor grad handler om torskens landingsmønster. Videre, kan det at rapporten gir rom for kongekrabben forstås i tilknytning til hovedkriteriet som Riksrevisjonen har satt for de utvalgte reguleringsgruppene. For, selv om ikke kongekrabben inngår i disse gruppene, har den ifølge Riksrevisjonen fått stor kommersiell verdi. Tidligere har Riksrevisjonen beskrevet torsken som «viktigst», noe jeg har valgt å forstå i sammenheng med at økonomisk vesentlighet er kriteriet for utvelgelse. At revisjonsrapporten gir plass til kongekrabben kan derfor forstås i kraft av artens kommersielle verdi, og ikke desto mindre betydning for torsken.

Videre, heter det i revisjonsrapporten at

Kystfiskekvoten kan også påvirke landingene av torsk i deler av Nord-Norge. Kystfiskekvoten er et tilleggskvantum til fartøy i åpen gruppe i fisket etter torsk, og som eies av person bosatt i Finnmark, i Nord-Troms eller i en annen kommune i Troms eller Nordland som ligger innenfor det geografiske virkeområdet til Sametingets søkerbaserte tilskuddsordning. Kystfiskekvoten ble innført i 2011, og det har vært satt av 3000 tonn torsk årlig til ordningen. De første årene var det lite av det avsatte kvantumet som ble fisket, restkvotene var på mellom 75 og 94 prosent. I 2016 sto det imidlertid bare igjen 13,3 prosent, og i 2017 og i 2018 ble kvoten overfisket. (Riksrevisjonen, 2020, s. 117).

Hittil har vi altså sett at Riksrevisjonen gir rom til kongekrabben, og torsken, i sin forklaring på hva det sammensatte årsaksbildet skyldes. I dette sitatet ser vi at Riksrevisjonen fokuserer

på kystfiskekvoten, som er en form for distriktskvote – jamfør første sitat over. Ifølge Riksrevisjonen kan denne kvoten også påvirke landinger av torsk i deler av Nord-Norge. Dette kan igjen gi inntrykk av at endringer i det geografiske landingsmønsteret i all hovedsak eller i stor grad knytter seg til torsken. Vi ser med andre ord at revisjonsrapportens forklaring på et sammensatt årsaksbilde, i kombinasjon med tekstlig arbeid, tallfesting og grafiske elementer – skaper et inntrykk av at landingsmønsteret kun berører torsken. Det geografiske landingsmønsteret omhandler imidlertid flere arter enn torsken, noe kongekrabben samtidig er et uttrykk for – men det, i kraft av dens betydning for torsken.

5.3 Oppsummering: Ein fangar fisk med agn, og folk med fagre ord

I dette kapitlet har jeg undersøkt hvordan Riksrevisjonen skriver frem sin revisjonssak om kvotesystemet i kyst- og havfisket, og jeg har lagt særlig vekt på beskrivelser av næring, fisk og system. Jeg har vist hvordan tallfesting er sentralt i arbeidet med å skrive frem en kvantitativt viktig næring, og torsken som en verdifull art. Samtidig har jeg vist hvordan beskrivelsene av næring og fisk koples til revisjonskriteriene økonomisk betydning og stor samfunnsmessig betydning, mens beskrivelsene av kvotesystem og egenskapene som systemet tillegges gjennom slik beskrivelser, bidrar til å begrunne eller underbygge behovet for revisjon og kontroll. Sistnevnte kan forstås i tråd med revisjonskriteriene risiko og vesentlighet. I denne delen har jeg videre vist hvordan kjeder av dokumenter og enkeltdokumenter er sentrale i Riksrevisjonens arbeid med å gjøre revisjon i praksis. Jeg har tolket referanser til andre dokumenter som forsøk på å bygge legitimitet og troverdighet til rapportens egne beskrivelser, samtidig som referansene kan bidra til å begrunne behovet for revisjon og kontroll, og legitimere et revisjonsdokumentets torskefokus.

For å gjøre kvotesystemet reviderbart og for at det skal kunne undersøkes i detalj, må det imidlertid forenkles. Når kvotesystemet flyttes fra havet og inn i revisjonsdokumentet, blir 285 saltvannsfisker redusert til tre, og jeg har følgelig tilnærmet meg utvalget av reguleringsgrupper som en forenkling. Til tross for at torsk, sild og makrell vurderes som økonomisk vesentlige, kan verken denne forenklingen eller kriteriet for forenklingen forklare hvordan revisjonsdokumentet gir et særlig fokus og rom til særlig én art – nemlig torsken. sin artikkel om forurensningssaken, viser Asdal (2015) hvordan dokumenter gjennom sitt modifierende arbeid bidrar til å definere *inn i en tekst* hvem og hva som er det relevante objektet eller de relevante aktørene. Samtidig viser Asdal at modifierende arbeid også handler om at dokumenter bidrar til å degradere eller forvise noe eller noen til tekstens utside (Asdal, 2015, s. 83). Argumentet om at Riksrevisjonen kopler torsken på saken, kan

forstås i tråd med Asdals sine poeng og konseptet modifierende arbeid, ettersom dokumentet bidrar til å definere inn torsken som den relevante fiskearten. Samtidig har jeg undersøkt hva dette innebærer for makrellen og silda.

Jeg har undersøkt hvordan torsken blir koplet på saken, i form av metodiske valg, tekstlig arbeid, tallfesting og grafikk – det vil si, som del av revisjonsrapportens optikker. Jeg har vist hvordan den metodiske påkoplingen av torsken skjer i form av avgrensninger, herunder hovedkriteriet for å inngå i de utvalgte reguleringsgruppene – økonomisk vesentlighet – og innhenting og bruk av data. Dette er viktig fordi at hovedfunn og kritikk knyttet til bo- og sysselsetting er basert på data etter kystfiskeflåtens fiske etter torsk. Jeg har videre vist at torsken blir beskrevet som den viktigste viktigste hvitfiskarten og tillagt en rekke egenskaper gjennom dokumentets tekstlige arbeid. Dette arbeidet bidrar til at torsken gis en særstilling i dokumentet. Generelt kan det slås fast at revisjonsdokumentet gir mer rom til beskrivelser av torsken, samtidig som slike beskrivelser kan knyttes til hovedkriteriet økonomisk vesentlighet. Beskrivelsen av torsken som viktigst, kan på denne måten, oversettes til at torsken er mest økonomisk vesentlig. Videre, har jeg vist hvordan torsken i større grad blir tallfestet enn makrellen og silda. Dette kan gi et inntrykk av at det er mindre viktig eller betydningsfullt hvilken utvikling som gjelder de to andre artene, og at funn som angår disse er mindre betydningsfulle. Slik kan også kvantitative beskrivelser av torsken bidra til å sette torsken i en særstilling. Jeg har også vist at torsken i større grad enn de to andre artene blir implementert i revisjonsdokumentets grafiske elementer. Den grafiske påkoplingen kombinert med tallfestingen av torsken, kan gi inntrykk av at Riksrevisjonen ikke har hatt tilgang på eller innhentet data basert på sild og makrell. Det tekstlige arbeidet viser imidlertid at Riksrevisjonen tar et aktivt valg om å bruke data basert på torsken i revisjonsdokumentet. Dette poenget underbygges av de digitale vedleggene som Riksrevisjonen har utarbeidet til rapporten.

Det er ikke det tekstlige arbeidet alene, eller det grafiske uttrykket, som kopler torsken på saken. Det er gjennom et samspill av metodiske valg, tekstlig arbeid, tallfesting og grafikk at dette skjer i praksis. Optikkene kan forstås som verktøy i Riksrevisjonens arbeid med å skrive frem en revisjonssak. Dette er ikke ubetydelig i en revisjonsprosess. For det første, fordi det viser at revisjonen ikke kan forstås som et nøytralt verktøy. For det andre, har dette reelle konsekvenser for hva som er sentralt og mindre sentralt i saken, og dermed for hvordan saken blir forstått og imøtekommet når den sirkulerer videre til ansvarlig part og tiltenkt mottaker. Det er i forlengelsen av en slik forståelse, at man forstår at optikkene bidrar til at myndigheter

og politikere kan se og handle på systemet på nye måter. Når det er sagt, er det ikke på forhånd gitt hvordan en sak blir mottatt, forstått og handlet med og på.

I det neste kapitlet vil jeg undersøke hva som skjer når rapporten sirkulerer videre for å bli politisk handlet med og på i Stortinget, og hvordan reaksjoner under den politiske behandlingen kan forstås i lys av Riksrevisjonens arbeid med å gjøre kvotesystemet reviderbart og arbeidet med å skrive frem en revisjonssak.

6 Analysekapittel 4: Å behandle en kontrollsak

I dette analysekapittelet vil jeg undersøke hvordan reaksjoner under den politiske behandlingen kan forstås i lys av Riksrevisjonens arbeid med å gjøre kvotesystemet reviderbart og arbeidet med å skrive frem en revisjonssak, som ved oversendelse til Stortinget blir omgjort til en kontrollsak.

For å undersøke dette vil jeg følge dokumentets reise kronologisk fra offentliggjøring og gjennom den politiske behandlingen av saken, og jeg vil legge særlig vekt på den muntlige høringen i saken. I analysekapittel 2 (kapittel 4) undersøker jeg hvordan målformuleringer og målforståelse endrer seg i overgangen mellom ulike ledd fra lovverk og gjennom revisjonsdokumentets deler. Jeg har argumentert for at slike små, og til forveksling like, oversettelser ikke er ubetydelige – men, snarere at de er av praktisk betydning i en revisjonsprosess og av stor politisk betydning. I analysekapittel 3 (kapittel 5) undersøker jeg hvordan revisjonsdokumentet kopler torsken på saken, i form av sitt tekstlige arbeid, tallfesting, metodiske valg og grafikk – det vil si gjennom revisjonsdokumentets optikker. Jeg framhever dette, fordi jeg nå vil undersøke hvilke reaksjoner som oppstår under den politiske behandlingen, og hvordan reaksjonene kan forstås i lys av Riksrevisjonens arbeid med å gjøre kvotesystemet reviderbart og arbeidet med å skrive frem en revisjonssak. Jeg vil derfor besvare oppgavens andre problemstilling, og samtidig hvordan revisjonen den blir brukt i en politisk kontekst. Det vil si, når rapporten sirkulerer videre for å handles med og på politisk i Stortinget. Jeg starter derfor med en beskrivelse av høringsinstitusjonen.

6.1 Høringsinstitusjonen

Kontroll- og konstitusjonskomiteen er et viktig bindeledd mellom Riksrevisjonen og Stortinget. Komiteen holder løpende oppsyn med regjering og forvaltning, og kan på eget initiativ granske saker og innkalle til åpne kontrollhøringer. De fleste kontrollsakene som behandles har imidlertid sitt grunnlag i Riksrevisjonens undersøkelser (Stortinget, 2020, 27. August). I årene 2005-2012 har rapporter fra Riksrevisjonen ligget til grunn for halvparten av

kontrollkomiteens høringer. Ifølge Espeli og Nilsen representerer høringer den sterkeste formen for oppfølging fra Stortingets side (Espeli og Nilsen, 2016, s. 449).

Riksrevisjonens undersøkelse om kvotesystemet i kyst- og havfisket ble gjort offentlig tilgjengelig 28. april 2020. Denne aprildagen ble undersøkelsen også oversendt Stortinget, og implementert i Dokument 3-serien. På denne måten fikk rapporten også et nytt navn, nemlig *Dokument 3:6 (2019-2020)*. Det innebærer at denne undersøkelsen var den sjette forvaltningsrevisjon som løpende har blitt oversendt Stortinget i sesjonen 2019-2020. Den påfølgende dagen i Stortinget, ble det enstemmig vedtatt at undersøkelsen skulle tildeles kontroll- og konstitusjonskomiteen. Dette vedtaket illustrerer en formell prosedyre, som er interessant med tanke på at komiteen har dokumenter fra Riksrevisjonens som ett av sine arbeidsområder. Det er imidlertid ikke gitt at det avholdes en høring i en sak, men i denne saken besluttet komiteen at det skulle avholdes en åpen kontrollhøring om Riksrevisjonens undersøkelse 8. oktober 2020 (Stortinget, 2020, 28. April; Stortinget, u.å., A).

At undersøkelsen ble gjort til gjenstand for en høring, er et signal om at komiteen ønsket å innhente ytterligere informasjon om saken. En høring innebærer at inviterte organisasjoner får fremlegge sitt syn og gi sine svar på spørsmål fra komiteen. På denne måten er høringer et redskap for målrettet informasjonsinnhenting. Ikke desto mindre gir høringer interesseorganisasjoner en mulighet til å forsøke å påvirke politiske beslutninger (Stortinget, 2018, 2. mai). Det er imidlertid flere karakteristikker ved høringen i akkurat denne saken som det er verdt å peke på. Når komiteen besluttet å avholde en høring i saken, ble høringen definert som en åpen kontrollhøring. Disse begrepene har praktisk betydning for den politiske behandlingen av saken. Med henblikk på begrepet kontroll, blir en kontrollhøring avholdt i forbindelse med spesielle saker som granskes. Målet er å avdekke hva som egentlig har skjedd i en bestemt sak. Ifølge Stortinget kan et ofte stilt spørsmål være «*Hvorfor gikk noe galt?*» (Stortinget, u.å.B; Stortinget, 2018, 2. mai; Stortinget, 2020, 27. august). Som det fremgår av begrepet, handler dette formodentlig om kontroll.

Ofte er det offentlige tjenestemenn komiteen ønsker å høre. Den ansvarlige statsråd har da rett til å møte. Det er naturlig at statsråden stiller fordi vedkommende til syvende og sist er ansvarlig for sitt fagfelt overfor Stortinget. Formålet med kontrollhøringer er ofte å kartlegge nettopp statsrådets ansvar i saken. (Stortinget, 2020, 27. august).

Som vi ser av dette utdraget fra Stortinget sin nettside, er det ofte offentlige tjenestepersoner som komiteen ønsker å *høre* under en åpen *kontrollhøring*. Sentralt i denne sammenheng er det at statsråden er forpliktet til å møte. Her kan vi også trekke en parallell til trepartsforholdet i en forvaltningsrevisjon og poenget om at statsråden er konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig for sitt departement overfor Stortinget.

Med henblikk på begrepet åpen, kan vi forstå at høringen ikke utelukkende dreier seg om kontroll. At det skal handles med og på saken politisk, kan bety at saken ikke nødvendigvis er lukket – eller ferdigstilt – når den sirkulerer videre til kontrollkomiteen.

Det er komiteens håp at høringen skal gi nyttig tilleggsinformasjon i saken som bakgrunn for de konklusjoner komiteen skal treffe i sin innstilling som skal behandles i Stortinget. Komiteen har ønsket å belyse saken på en *bred* måte, og derfor har vi invitert deltakere både fra ansvarlige myndigheter og fra sivilsamfunn. (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2020, s. *1, egen kursivering).

Slik innledet kontrollkomiteen høringen i saken om kvotesystemet i kyst- og havfisket. Sitatet må forstås i sammenheng med høringens egenskaper, herunder åpen. I dette sitatet kommer det frem at komiteen har ønsket å belyse saken på en *bred* måte, og at komiteen derfor har invitert deltakere fra myndigheter og sivilsamfunn. Totalt ble ni organisasjoner invitert, i tillegg til konstituert fiskeridirektør ved direktoratet, statsråd på vegne av NFD, representanter fra Sametinget og representanter fra det delvis eide forskningsinstituttet Nofima. Norsk Sjømannsforbund meldte frafall, men fikk muligheten til å sende inn sine skriftlige kommentarer (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2020, s. *1; Nofima, u.å.).

6.1.1 Sande versus statsråd: Revisjonsdiskusjon blir til politisk diskusjon

Under høringen blir oversettelser av det fiskeripolitiske målet om bo- og sysselsetting, slik det kommer til uttrykk i revisjonsdokumentet, løftet frem og satt på agendaen. Det er et tegn på at oversettelseskjeden lever videre når revisjonsdokumentet sirkulerer videre for politisk behandling i Stortinget. Som den kommende delen vil vise, oppstår det reaksjoner under høringen, som kan forstås som et resultat av oversettelseskjeden i revisjonsdokumentet. Jeg vil nå gripe tak i en politisk diskusjon om målformulering og målforståelse, som jeg kaller for Sande versus statsråd.

Parlamentariker Leif Audun Sande (Ap) tar tak i særlig én oversettelse, og gjør den til gjenstand for diskusjon og debatt. Han setter statsrådets målformulering og målforståelse på den politiske agendaen. Dette skjer først i et spørsmål til kommunesektorens organisasjon

(KS, u.å.), hvor Sande henviser til statsrådets brev, gjengir hans målformulering- og forståelse og sier følgende:

Mitt spørsmål til KS er: Kan de slutta dykk til ei slik forståing av det tredje kravet i loven om at forvaltning av fiskeriressursane som skal sikra sysselsetjing og busetjing, vert gjort om til eit indirekte krav som først skal gjerast gjeldande når avkastinga av ressursane er til stades, slik som statsråden meiner? Eller er de einige i at det er eit direkte krav at det er politikken som skal sikra sysselsetjing og busetjing, ikkje berre avkastinga av fiskeripolitikken? (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2020, s. *19).

Det første vi kan legge merke til i dette sitatet er at Sande henviser til lovens krav om at forvaltning av fiskeriressursene skal *sikre* bo- og sysselsetting, og at han spør KS om de kan slutte seg til at dette kravet omgjøres til et indirekte krav. Legg særlig merke til ordet *sikre*. Oppgaven har tidligere vist at denne formuleringen er gjenkjennelig fra oversettelseskjeden i Riksrevisjonens rapport. I henhold til lovens formål, skal imidlertid forvaltning de jure *medvirke til å sikre* dette målet. At Sande bruker sikre, fremfor å medvirke til å sikre, kan derfor forstås som et resultat av revisjonsrapportens oversettelser. For det andre, kan vi merke oss ordet «gjort om» eller omgjort, fordi det synliggjør at statsrådets oversettelse er en modifisering av lovformulering og av revisjonsrapportens formulering. For det tredje, kan spørsmålet i seg selv tolkes som et forsøk på å søke en form for bekreftelse om at statsrådets oversettelse er problematisk eller oppleves som feil.

At representanten videre omtaler det fiskeripolitiske målet som et krav er også interessant, fordi lovens formål er å medvirke til å sikre bo- og sysselsetting i kystsamfunn, mens det i revisjonsdokumentet er formulert som et mål. Å bruke ordet krav istedenfor mål, kan tolkes som et forsøk på å underbygge viktigheten av lovens formål og at det videre er problematisk at forståelsen er ulik mellom ulike aktører. Ordet krav kan formodentlig oppfattes som mer forpliktende enn ordet mål. Ikke desto mindre, peker Sande på en viktig forskjell i forhold til hva det er som skal innfri lovens formål: Er det politikken, eller avkastningen fra politikken som skal sikre – eller de jure medvirke til å sikre – bo- og sysselsetting i kystsamfunnene?

Hva svaret fra KS gjelder, opplyser organisasjonens leder Kari-Anne Opsal at de ikke har tatt stilling til det Sande spør om, men at det er en *problematikk* som KS kan løfte (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2020, s. *19). At Opsal velger å bruke ordet problematikk, kan tolkes som en anerkjennelse av at det er problematisk at målforståelsen avviker mellom ulike aktører i det offentlige styringssystemet. Ved å sette statsrådets målformulering – og forståelse på den politiske agendaen, bidrar Sande samtidig til å innlede en diskusjon om statsrådets

oversettelse og tolkningen av det rettslige grunnlaget for myndighetens forvaltning. Dette understreker at valg av ord, formuleringer, begreper og uttrykk er av *betydning* i en revisjonsprosess, fordi det har reelle konsekvenser for hvordan politikere og representanter fra sivilsamfunnet griper og begriper selve rapporten. Samtidig knytter det seg til et mer overordnet poeng om hvilke forventninger og krav som er legitime å ha til myndighetenes forvaltning av systemet i kyst- og havfisket, herunder hvordan systemet kan sees og handles på.

Under høringen med Sametinget, løfter Sande på nytt frem spørsmålet: «(...) *Meiner de at krava loven set til forvaltning av fiskeriressursane, som leggjer stor vekt på sysselsetjing og busetjing, er tilfredsstilte med statsråden si forståing av loven, der han skriv at det ikkje er sjølve aktiviteten, men avkastninga som skal fordelast og sikra sysselsetjing og busetjing? Kva synest de om den forståinga?»* (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2020, s. *23). Igjen, kan vi se at Sande henviser til lovens krav. Denne gangen setter han imidlertid statsrådets oversettelse opp imot lovens krav, når han spør om lovens krav er tilfredsstillt med statsrådets målforståelse. I denne sammenhengen kan tilfredsstillt forstås i betydningen ‘stille tilfreds (ved å oppfylle krav e.l.)’ (Naob, u.å., tilfredsstillt). I likhet med det forrige spørsmålet, kan det virke som at Sande søker etter en form for bekreftelse om at statsrådets målformulering og – forståelse er problematisk eller feil. På denne måten kan spørsmålet tolkes som et forsøk på å avklare hva som er den riktige målformuleringen- og forståelsen av målet. Men, i motsetning til KS, tar Sametinget stilling til Sande sitt spørsmål. Sametingsråd, Silje Karina Muotka svarer følgende:

(...) spørsmålet går på en forståelse av at fiskeripolitikken ikke nødvendigvis skal ta hensyn til antallet arbeidsplasser i de enkelte kystsamfunnene. Her mener vi at (...) både ILO-konvensjonen, havressursloven og deltakerloven – er tydelig på at det er resultatene som må eksistere for å sikre et materielt grunnlag for samisk kultur. Det er det folkeretten omfatter. Det materielle kulturgrunnlaget vårt handler om at vi skal kunne ha et levebrød fra fiskeriene i våre nærområder (...). (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2020, s. *24).

Av dette svaret, ser vi at Sametinget mener at det kommer tydelig frem i kvotesystemets rettslige forankring at resultater må foreligge for å kunne innfri gjeldende mål. Med andre ord, er det politikken og ikke politikken avkastning som skal medvirke til å sikre bo- og sysselsetting i kystsamfunnene. Samtidig kan vi legge merke til at Sametinget knytter dette målet til et mål om å sikre det materielle grunnlaget for samisk kultur. I tillegg ser vi at de henviser til ILO-konvensjonen, som kort fortalt handler om urfolks medinnflytelse og beslutningsmyndighet i saker som angår dem (Store Norske Leksikon, 2021, 5. februar).

Sande har hittil stilt spørsmål ved statsrådens oversettelse til KS og Sametinget. Førstnevnte får en gylden mulighet til å stille samme spørsmål til oversettelsens opphavsmann – for under høringen, deltar også fiskeri- og sjømatminister, Odd Emil Ingebrigtsen. Som jeg nevnte innledningsvis i dette kapittelet, er statsråden forpliktet til å delta i en kontrollhøring.

6.1.2 Tolkinga liggjer milevis frå Riksrevisjonens tolking

«Eg må seia at den tolkinga verkar på meg å liggja milevis frå den tolkinga som Riksrevisjonen gjer av lovverket» (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2020, s. *36). Dette er Leif Audun Sandes budskap til fiskeri- og sjømatministeren. Sitatet bringer på det rene at en oversettelse er alt annet en ubetydelig i en politisk kontekst. Igjen, referer Sande til statsrådets brev, og sier følgende:

Meiner statsråden at kravet i loven om at forvaltning av fiskeriressursane skal sikra sysselsetjing og busetjing i distrikta, er eit indirekte krav som kan tilfredsstillast ved at fisket gjev ein avkasting som kan fordelast, og ikkje eit krav om at sjølve aktiviteten skal vera det som sikrar sysselsetjing og busetnad? (...). (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2020, s. *36).

Av dette sitatet ser vi at Sande konfronterer statsråden om sistnevntes oversettelse, og at han spør om statsråden mener at lovens krav er et direkte eller indirekte krav. Etter Sandes begrep, representerer statsrådets oversettelse et indirekte krav. Til tross for at dette sitatet kan karakteriseres som personlig og konfronterende, ser vi samtidig at Sande bruker begrepet statsråd – altså en formell titulering. Han legger videre til:

Sjølvsagt går mykje bra, men Riksrevisjonen har ikkje granska det som går bra, det er ikkje det som er poenget. Dei granskar det som er ille, og her skriv dei at det har skjedd ein utilsikta negativ konsekvens for fiskeriaktivitetane. Eg les nesten måten statsråden tolkar kravet i loven på omtrent som om det er greitt, det får berre fortsetja slik. Er det riktig forståing? (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2020, s. *36).

Det er noe påfallende ved dette sitatet. Vi ser nemlig at Sande griper tak i noe særegent ved forvaltningsrevisjonen, og det knytter seg både til revisjonskriteriene risiko og vesentlighet, men ikke desto mindre revisjonens kritikkbegreper. Samtidig ser vi at Sande kopler statsrådets målforståelse til en vurdering av hvordan statsråden forholder seg til den utviklingen som Riksrevisjonen skisserer. På nytt, søker Sande etter en form for bekreftelse av om dette er en riktig forståelse.

I svaret til Sande, sier statsråden blant annet følgende: «Jeg får si at mitt oppdrag som fiskeri- og sjømatminister er å bidra til å legge grunnlaget for økt verdiskaping og mer aktivitet langs kysten, og jeg tror det er veldig mange som er enig i den målsetningen» (Kontroll- og

konstitusjonskomiteen, 2020, s. *36). Et første aspekt som er interessant ved dette svaret, er at statsråden viser til hans oppdrag som fiskeri- og sjømatminister, samtidig som formuleringsmåten («Jeg får si...») gir inntrykk av en mer personlig, og mindre formell, vurdering av hva dette oppdraget går ut på. Samtidig ser vi at han presenterer en ny målsetting, og at denne blir definert som hans oppdrag – og at han viser til en konsensus om nettopp dette oppdraget. Målsettingen knytter han til økt verdiskapning og mer aktivitet langs kysten. Denne målsettingen har ikke opphav fra havressurslovens formål. Det kan imidlertid trekkes en parallell til havressursloven §7, som tar for seg forvaltningsprinsipp og grunnleggende hensyn som skal legges vekt på i forvaltningen av de viltlevende marine ressursene og det tilhørende genetiske materialet. Her heter det blant annet at det ved forvaltningen skal legges vekt på «*ei optimal utnytting av ressursane som er tilpassa marin verdiskaping, marknad og industri*» (Havressursloven, 2008, §7, bokstav e).

Verdiskapning er imidlertid nevnt i *deltakerlovens* formål, som blant annet er «*å øke lønnsomheten og verdiskapningen i næringen og gjennom dette trygge bosetting og arbeidsplasser i kystdistriktene*» (Deltakerloven, 1999, §1, bokstav b). Henvisningen jeg gjør til deltakerloven kan bidra til å forklare statsrådets vektlegging av verdiskapning i forbindelse med målet om bo- og sysselsetting. Det er imidlertid også verdt å bemerke at regjeringen la frem sin stortingsmelding *Et kvotesystem for økt verdiskapning — En fremtidsrettet fiskerinæring* i juni 2019 (NFD, 2019), da stortingsmeldingens tittel også kan bidra til å forklare hvorfor statsråden vektlegger verdiskapning i forbindelse med gjeldende mål.

6.1.3 Å kvantifisere eller ikke kvantifisere?

I neste ledd skjer det noe særs interessant. Statsråden utdyper nemlig hva han og NFD har lagt i den valgte målformuleringen, når han sier følgende:

Når vi har formulert oss slik i brevet som du henviser til, er vel det for å påpeke at om man hadde 100 arbeidsplasser for 15 år siden, er ikke da aktivitetsmålsettingen i fiskeripolitikken slik at det medfører 100 arbeidsplasser i dag. (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2020, s. *36).

Dette sitatet kan koples til at statsråden tidligere har satt opp et skille mellom tilstedeværelsen og fraværet av politikken, nærmest som to ytterkanter. I dette sitatet ser vi at han sammenligner politikken per se med den som eksisterte for 15 år tilbake. Med andre ord, er politikken tidsdimensjon sentral når statsråden på vegne av seg selv og NFD skal forklare den valgte målformuleringen. Denne forklaringen er videre interessant, om jeg henter frem formuleringen i statsrådets brev: «*Målet om å legge til rette for sysselsetting og bosetting i distriktene kan derfor ikke forstås som et mål om å opprettholde et antall arbeidsplasser eller*

et antall bosatte i de enkelte distriktene» (NFD, 2020, s. 2). Jeg har tidligere vist hvordan statsrådets oversettelse kan tolkes som en frakopling av kvantitative størrelser fra målet om bo- og sysselsetting, og at vi da sitter igjen med ett mål som ikke kan kvantifiseres. Med henblikk på sitatet over, kan vi merke oss at statsråden henviser til en såkalt aktivitetsmålsetting. Ifølge statsråden medfører ikke aktivitetsmålsettingen i dagens fiskeripolitikk 100 arbeidsplasser, slik det angivelig gjorde for 15 år siden. Et spørsmål som umiddelbart reiser seg, er hva denne målsettingen skal medføre i dag, og i forlengelsen av det hvordan en slik aktivitetsmålsetting skal kunne undersøkes, revideres eller kontrolleres dersom målene som ligger til grunn ikke er kvantifiserbare. Statsråden legger videre til følgende:

Det må også sies at det har vært dramatiske endringer i alle næringer, og det er også slik at i andre næringer går det bedre noen plasser, og det går dårligere andre plasser, akkurat som i fiskeripolitikken. Et eksempel er f.eks. Vardø, hvor det er større mengder landet fisk nå enn det var for 15 år siden, men man har ikke klart å konvertere det i verdiskaping ut over mottak. Det er et forsøk på å presisere hvordan vi oppfatter denne målsettingen i fiskeripolitikken. (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2020, s. *36).

Vi ser av dette sitatet at statsråden igjen vektlegger den generelle samfunnsutviklingen og hvordan denne også virker inn på andre næringer. I motsetning til Sande fokusere statsråden både på det som går bra og det som går dårlig. Dette kan – i likhet med kommentarene i statsrådets brev – tolkes som et forsøk på å alminneliggjøre kritikken fra Riksrevisjonen.

Avslutningsvis, sier statsråden følgende i sitt svar til Sande:

Det er også viktig å si at dersom man ikke hadde hatt et bredt flertall for å gjennomføre strukturendringer tidligere – om man går 15–20 år tilbake i tid – tror jeg vi ville ha sittet her med svart hav og null aktivitet, for å sette det litt på spissen. De strukturvedtakene som er tatt, var nødvendige for å få ned antall fartøy, fordi det var for stor kapasitet i forhold til den mengden fisk som kunne fiskes. Det er faktisk også en del av det å få til en bærekraftig forvaltning. Der mener jeg vi har lyktes. Målet er ikke slik å forstå at de 100 arbeidsplassene som var på et bestemt sted for 15 år siden, skal være akkurat der i dag. Vi synes vel med andre ord at vi har lyktes med mye i fiskeripolitikken, men det er fortsatt muligheter til å gjøre ting bedre og få til mer bearbeiding. (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2020, s. *36).

I analysekapittel 1 (kapittel 3) argumenterte jeg for at kommentarene i statsrådets brev til Riksrevisjonen, kunne forstås som et forsøk på å omgjøre kritikken til et spørsmål om skyld- og ansvarsfordeling. Vi ser av dette sitatet at statsråden peker på et bredt flertall som årsak til innføringen av strukturendringer på et tidligere tidspunkt. Ifølge statsråden ville vi «*ha sittet*

her med svart hav og null aktivitet», hvis ikke slike endringer ble gjennomført. Dette kan tolkes som et forsøk på å legitimere, ved hjelp av et bredt flertall, deler av den utviklingen som Riksrevisjonen skisserer. Vi ser også at statsråden fokuserer på at myndighetene «har lyktes med mye i fiskeripolitikken», samtidig som han anerkjenner at det er forbedringsmuligheter.

Å tolke dette sitatet som et forsøk på å omgjøre kritikken til et spørsmål om skyld- og ansvarsfordeling, slik jeg gjorde i analysekapittel 1, er mindre egnet i denne sammenheng ettersom en sentral del av en kontrollhøring er å avklare statsrådets ansvar i saken. Sagt på en annen måte, er ansvar – om ikke skyld – en naturlig del av kontrollhøringen. Samtidig illustrerer dette et annet sentralt poeng, nemlig at det i praksis kan være vanskelig å skille mellom ansvarskontroll og styringskontroll i en kontrollhøring. Selv om forvaltningsrevisjonen primært er innrettet mot å bedre styringskontrollen, ser vi at ansvarskontrollen også blir satt i fokus både som en forutsett del av høringen. Behandlingen av Riksrevisjonens undersøkelse om kvotesystemet i kyst- og havfisket illustrerer på denne måten hvordan de ulike formene for parlamentarisk kontroll er nært relatert eller sammenvevd i praksis. Av sitatet over, kan vi til sist legge merke til at statsråden gir en klar føring på hvordan målet ikke skal forstås. Det kan imidlertid argumenteres for at det er mer uklart hvordan målet skal forstås.

6.1.4 Å høyne til 2000 arbeidsplasser

Sande griper anledningen til å komme med en siste oppfølging. Til statsråden sier han følgende: «*Det er jo snakk om dei 100 arbeidsplassane. Men viss eg seier 2 000, då – å flytta 2 000 arbeidsplassar frå nord til sør, er det òg i tråd med lovens bokstav?*» (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2020, s. *36). Dette sitatet er interessant, fordi vi ser at det å tallfeste og bruke større tall, blir brukt for å understreke betydningen av bo- og sysselsettingen i kystsamfunnene og viktigheten av å ha kvantifiserbare mål. På samme tid kan det å bruke særlig større tall forstås som et forsøk på å forsterke eller tydeliggjøre, Riksrevisjon funn om at endringer i systemet har bidratt til redusert fiskeriaktivitet i mange kystsamfunn og kritikken om at summen av endringene i systemet har fått, til dels utilsiktede, negative konsekvenser for fiskeriaktiviteten i mange kystsamfunn. I tillegg kan vi se at en geografisk skillelinje mellom nord og sør blir brukt for å understreke det samme. Dette kan samtidig forstås som en kontrast, og et forsøk på å kontrastere, statsrådets vektlegging av den generelle samfunnsutviklingen og at denne har innvirkning på flere næringer enn fiskerinæringen alene.

På denne måten kan også spørsmålet fra Sande tolkes som et forsøk på å anbryte statsrådets alminneliggjøring av kritikken.

Det siste ordet, i det jeg har omtalt som Sande versus statsråd – en politisk diskusjon om målforståelse – er det statsråden som får:

Nå kjenner ikke jeg til at det er flyttet 2 000 arbeidsplasser fra nord til sør, men det er jo slik at, punkt én, du må ha et marked for å kunne drive en virksomhet. Noen plasser har fiskeindustrien f.eks. gått konkurs; andre plasser har man fått den til å vokse og blomstre – slik det er i andre næringer. Så har man fortløpende prøvd å tilpasse med regulatoriske grep underveis, i samarbeid med fiskerinæringen, for å prøve å få til mest mulig aktivitet langs kysten. Det er den overordnede målsettingen. (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2020, s. *36).

I dette sitatet ser vi at statsråden også bruker tallet 2000, når han skal svare Sande. Dette er interessant, fordi mens det i Sandes spørsmål virker som et retorisk grep å bruke dette tallet, velger likevel statsråden å poengtere at han ikke er bekjent med en slik utvikling. I tillegg er det interessant at statsrådets 100 retoriske arbeidsplasser, har blitt høynet til 2000. Videre, ser vi at statsråden igjen fokuserer på andre næringer, hva ulik utvikling mellom landdeler gjelder. Til sist er det interessant at det siste ordet blir brukt til å poengtere det han anser som «den overordnede målsettingen», nemlig «å prøve å få til mest mulig aktivitet langs kysten». Fra et revisjonsperspektiv, eller resultatmålingsperspektiv, forblir det imidlertid et åpent spørsmål hvordan man skal undersøke hvordan myndighetene sikrer – eller medvirker til å sikre – mest mulig aktivitet langs kysten, i mangelen på kvantifiserbare mål.

6.2 Å syne kvotesystemet

I denne delen vil jeg gå inn i innstillingen som ble avgitt av kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket, etter kontrollhøringen. En skriftlig innstilling avgis etter at en komité har drøftet en sak, og innstillingen gir uttrykk for komiteens syn, og forslag til vedtak. Deretter blir innstillingen behandlet i Stortinget (Stortinget, u.å.B). Innstillingen ble avgitt 10. november, og er altså et neste ledd i den politiske behandlingen, og samtidig det neste leddet i dokumentets reiserute.

I likhet med høringen, vil jeg undersøke reaksjoner som oppstår i dette særegne dokumentet, og vise at oversettelseskjeden blir gjort til gjenstand for fortsatte diskusjoner som også former den etterfølgende debatten og det endelige vedtaket av Stortinget som gjøres i plenum. Jeg starter derfor med en beskrivelse av innstillingen som dokumenttype, før jeg drøfter et par

reaksjoner som jeg forstår i tråd med revisjonsdokumentets oversettelseskjede, slik dette uttrykker seg i innstillingen og i debatten.

Innstillingen i denne saken har følgende navn *Innst. 80 S (2020-2021): Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen: Dokument 3:6 (2019-2020)*. Den første tittelen forteller oss at dette er innstilling nummer 80 i inneværende stortingssesjon, som løper fra høsten 2020 og avsluttes i løpet av våren 2021. Tittelen forteller videre at innstillingen er avgitt av kontroll- og konstitusjonskomiteen og at mottakeren er Stortinget. Det innebærer at dokumentet beveger seg videre fra respektive fagkomiteen, som i dette tilfellet er kontrollkomiteen – og til Stortinget i plenum som skal debattere innstillingen og gjøre et vedtak i saken. Den siste delen av tittelen forteller oss at dette er den sjette forvaltningsrevisjonen som Stortinget har mottatt i perioden 2019-2020. Under tittelen står følgende «*Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket*» (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2020-2021, s. 1), som forteller oss at innstilling er et resultat av og omhandler et annet særegent dokument – nemlig revisjonsrapporten fra Riksrevisjonen.

Innstillingen består av et sammendrag, komiteens merknader, og komiteens tilråding. Dokumentet er på ni sider, og sammendraget ser ut som revisjonsrapporten i miniatyr. Ifølge Stortinget er sammendraget en oppsummering av innholdet i dokumentet som er grunnlaget for saken, som i denne sammenheng er revisjonsrapporten fra Riksrevisjonen (Stortinget, 2014, 5. februar). I likhet med revisjonsrapporten innleder kontrollkomiteen sitt sammendrag med henvisning til havressurslovens tre hovedmål. Her heter det at:

«Lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressursloven) fastslår at forvaltningen av fiskeressursene skal sikre tre hovedmål:

- *bærekraftige fiskebestander*
- *samfunnsøkonomisk lønnsomhet*
- *sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene»* (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2020-2021, s. 1, egen understreking).

Det første vi kan merke oss, er bruken av begrepet sikre, som vi kjenner igjen fra oversettelseskjeden i revisjonsdokumentet. I henhold til lovformuleringene, er lovens formål å *medvirke til å sikre*. Ettersom sammendraget er en oppsummering av revisjonsdokumentet innhold, er det ikke så unaturlig at en slik oversettelse overføres til et nytt dokument. Likevel

er det sentralt å legge merke til akkurat dette, for når jeg beveger meg til innstillingens tredje kapittel om komiteens merknader, skjer det noe interessant.

6.2.1 Statsrådets oversettelse er ikke i tråd med Stortingets intensjoner

Ifølge Stortinget er komiteens merknader synspunkter på sakene som blir behandlet (Stortinget, 2014). I en innstilling brukes det en rekke ord og uttrykk som er spesielt for dokumentets sjanger og stil. I denne innstillingen gjelder dette ord og uttrykk som «Komiteen viser til», «Komiteen understreker» og «Komiteen påpeker» (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2020-2021). Når komiteen skal gi sine *synspunkt*, viser de til havressursloven når de sier følgende: «*K o m i t e e n viser til at havressursloven regulerer forvaltningen av fisket. Formålet med loven er «å sikre ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av dei villlevande marine ressursane og det tilhøyrande genetiske materialet»*» (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2020-2021, s. 10, egen understreking). Det første vi kan merke oss er at ordet medvirke er utelatt. Mens sammendraget oppsummerer revisjonsdokumentets innhold, gir merknadene altså uttrykk for komiteens synspunkter. Det er derfor interessant at oversettelsen i leddet mellom havressurslovens formål og revisjonsdokumentet, dvs. endringen fra å medvirke til å sikre – til å sikre –lever videre i denne delen av dokumentet. Én måte å forstå denne utelatelsen på, er at revisjonsdokumentets oversettelseskjede virker inn på eller former komiteens valg av ord. Mens dette kan tolkes som en mer eller mindre *ubevisst* handling, gir samtidig merknader et uttrykk for et synspunkt. Derfor kan det motsatt være snakk om en mer eller mindre *bevisst* utelatelse. Når vi ser på det neste leddet i gjeldende dokument, skal vi se at komiteen er bevisst lovformuleringen. Det er uansett sentralt at oversettelsen lever videre når saken skal handles med og på politisk, og kan derfor forstås i lys av revisjonsdokumentets oversettelseskjede.

Komiteen viser deretter til et annet dokument med navn Innst. O. nr. 45 (2007–2008). Ifølge komiteen utdyper dette dokumentet de andre delene av formålet med havressursloven.

Komiteen inkluderer følgende utdrag fra Innst. O. nr. 45 (2007-2008):

«Formålet med lova er også å sikre ei samfunnsøkonomisk lønsam hausting og utnytting av ressursane. Dette betyr at rammevilkåra legg til rette for verksemd som gjev eit overskot for samfunnet og inntektene av verksemda overstig summen av kostnader som inkluderer bruk av ressursar som er prissette i marknadane og andre ressursar samfunnet verdset. Det er naturleg at omsynet til sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna får verknad for forvaltninga av fiskeressursane. Difor er formålet med lova også å medverke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna. Korleis det skal gjerast og kva for verkemiddel som skal nyttast, vil delvis vere avhengig av politiske omsyn.» (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2020-2021, s. 10, egen understreking).

Det første vi kan legge merke til ved dette utdraget, er at formuleringen *å medvirke til å sikre*. Denne formuleringen er ikke formulert av kontrollkomiteen under nåværende behandling, men at komiteen velger å inkludere et utdrag til en tidligere innstilling hvor lovens formål er presisert – kan tolkes som et tegn på at komiteen er bevisst oversettelsen som har skjedd i leddet mellom lov og revisjonsdokument. For det andre, kan det understrekes at havressursloven ble kunngjort i 2008 (Havressursloven, 2008), noe som kan forklare inkluderingen av denne innstillingen som er datert til 2007-2008 når komiteen skal utdype lovens formål. For det tredje, kan vi merke oss den første understrekede setningen – herunder særlig ordet «overskott». Her kan det nemlig trekkes en parallell til statsrådets målformulering og hans forståelse – eller måte å se – dette målet på. I statsrådets brev til Riksrevisjonen, kan målet om bo- og sysselsetting ifølge statsråden ses på følgende måte *«at fiskeripolitikken samlet sett er et bidrag til at en større del av avkastningen fra fiskeriene gir ringvirkninger i distriktene sammenlignet med hva som ville ha skjedd uten en slik fiskeripolitikk»*. (NFD, 2020, s. 2). Ordet overskudd kan forstås å være beslektet med ordet avkastning. Mens overskudd kan forstås i betydningen *«det at inntektene overstiger utgiftene»* (Naob, u.å., overskudd), kan avkastning i økonomisk forstand forstås i betydningen *«utbytte, inntekt av en virksomhet eller investering»* (Naob, u.å., avkastning). Dermed kan vi forstå ordet utbytte som et bindeledd mellom statsrådets målforståelse og innstillingens bruk av begrepet overskudd, da utbytte kan forstås som *«(økonomisk eller materiell) fortjeneste, vinning»* eller i overført betydning *«det man får ut av, får igjen for noe»* (Naob, u.å., utbytte). Statsrådets oversettelse kan i så måte forstås i sammenheng med et dokument fra 2007-2008, som utdyper lovens formål.

I starten av dette kapittelet viste jeg at Sametinget under høringen, koplede havressurslovens formål til et annet mål om å sikre det materielle grunnlaget for samisk kultur. I innstillingen fra kontrollkomiteen heter det videre at

Tolkningen av formålet med loven må suppleres med de grunnleggende hensynene som framgår av § 7 andre ledd bokstav g om at det i forvaltningen skal legges vekt på at forvaltningstiltak er med og sikrer det materielle grunnlaget for samisk kultur.

(Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2020-2021, s. 10).

At Sametinget under høringen brukte ordet sikre kan være forståelig med henblikk på lovens formuleringer i §7, bokstav g, hvor det heter at *«at forvaltningstiltak er med og sikrer det materielle grunnlaget for samisk kultur»* (Havressursloven, 2008, §1, bokstav g). Samtidig må vi merke oss bruken av formuleringen «er med og sikrer», da det kan argumenteres for at en

mer forpliktende formulering kunne vært at forvaltningstiltak sikrer. Bruken av formuleringen «er med og» kan slik være beslektet med å bidra til eller muligens å medvirke til å sikre.

6.2.2 En politisk revisjon av en politisk oversettelse

Under høringen viste jeg frem en politisk diskusjon om målforståelse i det jeg kalte for Sande versus statsråd, og hvor særlig én parlamentariker løftet frem og gjorde statsrådets oversettelse til gjenstand for politisk diskusjon. I innstillingen griper også komiteen – i sin helhet – tak i statsrådets oversettelse. Som vi imidlertid kan se av følgende sitat er ikke det å *gripe* ensbetydende med å *begripe*:

K o m i t e e n påpeker at statsrådets svar til Riksrevisjonen om at havressurslovens formål «må tolkes som at fiskeripolitikken samlet sett skal gi et bidrag til fiskerienes ringvirkninger i distriktene som er større enn hva som ville ha skjedd uten en slik fiskeripolitikk», ikke er i tråd med Stortingets intensjoner med loven, jf. Innst. O. nr. 45 (2007–2008). (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2020-2021, s. 10).

Dette sitatet innehar flere interessante elementer. Vi kan for det første merke oss komiteens bruk av formuleringen «Komiteen påpeker». Å påpeke kan i overført betydning forstås som å «gjøre oppmerksom på noe; påvise (noe kritikkverdig)» (Naob, u.å., påpeke). Denne særformuleringen blir brukt for å understreke at komiteens ikke synes (jfr. synspunkt) at statsrådets målforståelse ikke er i tråd med Stortingets intensjoner med loven. For å understreke dette gjør samtidig komiteen bruk av et annet dokument, nemlig innstillingen fra 2007-2008. Å gjøre revisjon i praksis innebærer at man gjør bruk av andre dokumenter og kjeder av dokumenter, og ikke desto mindre at man bruker en rekke særbegreper og uttrykk som knytter seg til ulike former for kritikk. Vi kan med andre ord trekke en parallell til Riksrevisjonen, og det å revidere. Når Riksrevisjonen skal gjøre revisjon i praksis, er dokumenter og kjeder av dokumenter helt sentrale verktøy. Både i arbeidet med å skrive frem og begrunne en revisjonssak, og i arbeidet med å revidere og kontrollere myndigheter opp mot sentralt lovverk. Sistnevnte inkluderer også at Riksrevisjonen må vurdere nettopp Stortingets intensjoner og vedtak. Vi har også sett hvordan ulike nivåer for kritikk er en særegen del av en forvaltningsrevisjon – et særegent dokumentverktøy. I denne sammenheng ser vi at kontrollkomiteen henviser til lovtekster, og Stortingets intensjoner, og at de bygger på andre dokumenter og dokumentkjeder. Sitatet kan tolkes som et forsøk på å de-validere og kanskje de-legitimere en oversettelse. Av følgende grunner, vil jeg tolke sitatet som et tegn på en politisk revisjon av en politisk oversettelse.

Når jeg skriver politisk oversettelse, kan det innvendes at oversettelsen snarere er upolitisk i kraft av at oversettelsen finner sted i statsrådets brev til Riksrevisjonen. Dette brevet er

signert av statsråd, men statsråden er konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig for NFD overfor Stortinget. I praksis kan det imidlertid være vanskelig å skille parlamentarisk og politisk, og jeg har tidligere argumentert for at statsråden omgjør kritikken til et spørsmål et spørsmål om skyld- og ansvarsfordeling. Brevet kan i seg selv karakteriseres av en politisk retorikk, og denne omgjøringen kan ikke forstås isolert fra politikken. Når jeg nå tolker dette som en politisk revisjon av en politisk oversettelse, kan det videre koples til relasjonen mellom revisor og tiltenkt mottaker (dvs. Stortinget). Vi vet at Stortinget har overført deler av sin kontrollvirksomhet til en ekspert på revisjonsfeltet og revisjonfaget – og det er Riksrevisjonen. Samtidig, ser vi her at komiteen i praksis kontrollerer myndighetene. Komiteen har kontroll, herunder revisjonsrapporter, som del av sin hovedbeskjeftigelse. På denne måten kan vi også se hvordan revisjonsrapporter er et praktisk verktøy i Stortingets kontrollutøvelse vis-à-vis regjeringen.

Jeg er ikke helt ferdig med dette sitatet. Det er et annet aspekt ved bruk av innstillingen fra 2007-2008, som er interessant. At komiteen gjør bruk av dette dokumentet kan være et uttrykk for at komiteen har forsøkt å forstå statsrådets oversettelse i tråd med gjeldende innstilling. Jeg sier dette av følgende grunn: Vi vet at statsrådets oversettelse i liten grad kan koples til havressurslovens formuleringer/formål. Samtidig ser vi at formuleringer, ord og uttrykk i denne innstillingen er relatert til de ordvalg og formuleringsmåter statsråden gjør i sin oversettelse av det fiskeripolitiske målet om bo- og sysselsetting. Dette viser betydningen av andre dokumenter og kjeder av dokumenter, når revisjonsrapporten blir behandlet politisk i Stortinget. Ikke desto mindre demonstrerer det at valg av ord, uttrykk, begreper og formuleringer er betydningsfullt i en revisjonsprosess og av stor politisk betydning når saken blir handlet med og på politisk. Oversettelseskjeden i revisjonsdokumenter skaper reaksjoner, som bidrar til at det handles med og på saken på en spesiell måte. Det er i forlengelsen av en slik forståelse og tilnærming, at oppgaven argumenterer for at reaksjoner under den politiske behandlingen kan forstås i lys av Riksrevisjons arbeid med å gjøre kvotesystemet reviderbart. Til sist mener jeg at slike oversettelser, det vil si ulike formuleringer og forståelser av lovens formål, kan forstås i lys av og muligens som et resultat av lovens fortolkningsrom. Derfor anser jeg dette fortolkningsrommet å være nært relatert til det politiske og forvaltningsmessige handlingsrommet, og ikke desto mindre revisorenes handlingsrom når de gjør revisjon i praksis og i arbeidet med å gjøre et forvaltningsobjekt reviderbart.

6.2.3 Alvorets time

Etter k o m i t e e n s oppfatning er dagens regelverk svært komplisert, og det er åpenbart et behov for å gjøre forenklinger for at legitimiteten til regelverket og forvaltningen ikke skal svekkes. Regelverket må være forståelig og oppfattes som rettferdig for alle aktørene. (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2020-2021, s. 14).

I analysekapittel 3 (kapittel 5) viser jeg hvordan Riksrevisjonens arbeid med å beskrive kvotesystemet, herunder å gi det egenskapen kompleks og inneha legitimitetsutfordringer, er en sentral del av arbeidet med å skrive frem en revisjonssak og begrunne behovet for revisjon. I dette sitatet ser vi at komiteen oppfatter systemet som svært komplisert, og at det etter komiteens oppfatning er et åpenbart behov for å gjøre forenklinger, for å ikke svekke regelverkets og forvaltningens legitimitet. Dette kan tolkes som en anerkjennelse av revisjons- og kontrollbehovet, slik det kommer til uttrykk i revisjonsdokumentet. Videre, kan vi legge merke til bruken av ordet «forståelig» og setningen ordet inngår i – «regelverket må være forståelig (...) for alle aktørene». På dette punktet vil jeg bringe i erindring at det har skjedd små oversettelser i hvert ledd fra havressurslovens formål og til revisjonsdokumentets oppsummering; fra oppsummering og til revisjonsrapport; og fra rapport og til vedlegg. Når komiteen her presiserer det de gjør, kan det tolkes som en anerkjennelse av disse små oversettelsenes betydning og at det er problematisk at lovformuleringene blir tolket på så vidt forskjellige måter. Igjen, vil jeg argumentere for at disse oversettelsene ikke kan forstås i isolasjon fra lovens fortolkningsrom – snarere må dette fortolkningsrommet relateres til et handlingsrom. Sagt på en annen måte, kan disse oversettelsene i seg selv forstås som handlinger, som må forstås i lyst av/kan utledes fra lovens fortolkningsrom, samtidig som de hver for seg bidrar til handlinger utenfor tekstens utside.

Den siste merknaden som komiteen i sin helhet gir, lyder slik:

K o m i t e e n viser til at statsråden tar kritikken fra Riksrevisjonen alvorlig. K o m i t e e n forventer derfor at statsråden følger opp de anbefalinger Riksrevisjonen kommer med, og ber om at statsråden orienterer Stortinget om oppfølgingen på egnet måte. (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2020-2021, s. 14, egen understreking).

Det skjer noe interessant i dette sitatet. Sitatet starter med et synspunkt om at statsråden tar kritikken fra Riksrevisjonen *alvorlig*. Komiteen viser til Riksrevisjonens kritikk, og aktiverer begrepet alvorlig. Dette er interessant av to grunner. For det første fordi vi ser at komiteen tilegner seg og tar i bruk et begrep, som er særegent for en forvaltningsrevisjon og som er anvendt i revisjonsrapporten om kvotesystemet i kyst- og havfisket. Det kan argumenteres for at dette begrepet bærer en slags tyngde, eller en slags troverdighet eller respekt – det er tross

alt del av et virkningsfullt dokumentverktøy. Det kan til og med argumenteres for at det bærer en slags institusjonell tyngde, og ettersom komiteen er et bindeledd mellom Riksrevisjonen og Stortinget i sin helhet, kan det virke som at komiteen føler et slags medeierskap til begrepet. Samtidig illustrerer det et interessant skille mellom bruken av alvorlig i revisjonssammenheng og i politisk sammenheng, og at rapporten – og dens bestanddeler (selv ett ord) blir brukt i kontrollfunksjonen overfor regjeringen.

Samtidig er det interessant i seg selv at komiteen *viser til* at statsråden tar kritikken alvorlig. La meg ta en liten anekdote til oppgavens argument om at statsrådets begreper, ord, formuleringer og uttrykk i hans brev til Riksrevisjonen kan tolkes som et forsøk på å alminneliggjøre den samme kritikken, som komiteen nå henviser til. At komiteen formulerer seg på denne måten, kan forstås i tråd med innstillingens formelle preg. Videre, kan vi se at noe har blitt overført fra ett ledd til ett annet, og i denne sammenheng gjelder det begrepet alvorlig.

Til sist i komiteens merknader, heter det:

K o m i t e e n fremmer følgende forslag: «Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag til hvordan anbefalinger i Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket skal følges opp på en måte som ivaretar det tredelte formålet i havressursloven og sikrer en forsvarlig forvaltning av kvotesystemet som skaper tillit hos alle aktører i fiskerinæringen.» (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2020-2021, s. 14).

I dette forslaget er det verdt å legge merke til følgende setningen «det tredelte formålet i havressursloven» og ordet «tillit». Altså, ber Stortinget regjeringen komme tilbake med forslag til hvordan Riksrevisjonens anbefalinger skal følges opp på en måte som ivaretar dette tredelte målet. Å presisere at det er tre mål, er særs interessant med tanke på de små, men sentrale oversettelsene av særlig målet om bo- og sysselsetting. Forslaget kan tolkes som et forsøk på å presisere at særlig dette målet er et mål *i seg selv*, og ikke et balansomål – som kun i kraft av å bli balansert med andre, kan omtales som et mål. Altså, blir målet fjernet fra balanseprøven. Samtidig er det sentralt at forslaget slår fast at det er tre mål, og at statsrådets oversettelse ikke er i tråd med Stortingets intensjoner med lovens formål. Sagt på en annen måte, kan forslaget tolkes som et forsøk på å settle – det som har blitt en sak i seg selv under den politiske behandlingen, nemlig formuleringen og forståelsen av målet om bo- og sysselsetting.

Hva tillit angår, har jeg tidligere argumentert for at tillit og kritikk ikke er gjensidig utelukkende. Kritikken er en forutsetning for tillit, i den forstand at kritikken har som formål –

i kraft av å være del av et dokumentverktøy – å innfri det programmatisk målet om å bidra til en bedre og mer effektiv forvaltning. For å si det slik Sande ville sagt det: *«Sjølvsagt går mykje bra, men Riksrevisjonen har ikkje granska det som går bra, det er ikkje det som er poenget. Dei granskar det som er ille (...)*» (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2020, s. *36). Samtidig, fordrer bruk av kritikkbegreper tillit. I dette legger jeg at det offentlige styringssystemet, herunder tiltenkt mottaker og ansvarlig part, må ha tillit til at Riksrevisjonen utøver sitt samfunnsoppdrag på en måte som er i samsvar med gjeldende lover og regler, og at bruken av kritikkbegreper til enhver tid støtter opp under det programmatisk målet. Denne tilliten berører også innbyggere, og storsamfunnet. At regjering og statsapparatet er kritiserbare, kan i seg selv være tillitsvekkende: *«Jeg tror at denne kritikken av Riksrevisjonens kontroll, og kontroll mer allment, delvis kan forklares med at man ikke helt har sett at kontroll er en måte for en moderne forvaltning å lære på»* (Østtveiten, 2012, s. 34). Men, selv kritikerer kan bli kritisert. Det kan også i seg selv være tillitsvekkende. For noen må kontrollere kontrolløren, og noen vil kritisere kritikerer. At kritikk og tillit i seg selv ikke trenger å være gjensidig utelukkende, berører altså en mer overordnet diskusjon om kontrollens og kritikkens demokratiske rolle.

Dette forslaget blir deretter løftet frem i innstillingens siste kapittel – Komiteens tilråding. Komiteens tilråding er de forslagene som et flertall fra komiteen støtter (Stortinget, 2014). Samtidig kan vi merke oss ordet Komiteen, både i sitatet over, fordi det forteller oss at forslaget er enstemmig fremmet – altså et konsensusforslag.

4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

I

Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag til hvordan anbefalingene i Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket skal følges opp på en måte som ivaretar det tredelte formålet i havressursloven og sikrer en forsvarlig forvaltning av kvotesystemet som skaper tillit hos alle aktører i fiskerinæringen.

II

Dokument 3:6 (2019–2020) – Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket – vedlegges protokollen.

(Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2020-2021, s. 15).

6.2.4 «Å sette skåpet der det skal stå»

Den 19. november 2020 ble mange saker behandlet i Stortinget. Denne novemberdagen var innstillingen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens rapport sak nr. to av total seks saker på dagsorden. (Stortinget, 2020, 19. november, s. 929).

I debatten blir saksordføreren i denne saken, Solveig Horne (Frp) gitt det første ordet. I sin innledning, sier Horne følgende: *«Det er havressursloven som regulerer forvaltningen av fisket, og formålet med loven er å sikre en bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning, sammen med samfunnsøkonomisk lønnsomhet og sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene»* (Stortinget, 2020, 19. november, s. 956, egen understreking). Tidligere har jeg vist hvordan lovens formulering om å *medvirke til å sikre*, har endret seg til å *sikre* i overgangen mellom lovverk og revisjonsdokumentet. Jeg har også vist hvordan bruken av ordet sikre under høringen og i innstillingen kan forstås som et resultat av dette. Sitatet fra Horne, illustrerer at oversettelsen som har blitt videreført fra revisjonsdokument, via høring og til innstilling, også videreføres til debatten. Under høringen grep særlig én parlamentariker tak i statsrådets oversettelse, og gjorde den til gjenstand for diskusjoner. Denne oversettelsen stammer fra det siste leddet i oversettelseskjeden, fra revisjonsrapport og til rapportens vedlegg. Når komiteen i sin innstilling deretter påpekte at statsrådets målforståelse ikke var i tråd med Stortingets intensjoner med loven, mener jeg at det må sees i sammenheng med at nettopp Leif A. Sande (Ap) satt denne oversettelsen på kontrollkomiteens agenda.

I debatten om innstillingen, returnerer Sande til statsrådets målforståelse. Her sier han følgende: *«Riksrevisjonen si undersøkelse omfatter perioden 2004–2018. Kritikken er kvass, og den rammer dei fleste partia. Eg synest komiteen får sett skåpet der det skal stå når ein samstemt slår fast at statsråden si tolking av havressurslova er feil»* (Stortinget, 2020, 19. november, s. 956, egen understreking). Legg merke til ordene «kvass» og «rammer dei fleste partia». Det er interessant at Sande understreker at kritikken rammer de fleste partiene. Hvorfor sier han egentlig dette? Jeg mener at vi kan forstå dette i sammenheng med det jeg tidligere har analysert som en alminneliggjøring av kritikken: I statsrådets brev peker statsråden på at utviklingen i fiskerinæringen også påvirkes av den generelle samfunnsutviklingen, som også påvirker andre næringer. Altså, den utviklingen som Riksrevisjonen skisserer og til dels kritiserer, gjelder også for andre næringer. I tillegg, har jeg vist at statsråden fokus på skyld og ansvar i møte med kritikken, kan tolkes som et forsøk på å omgjøre kritikken til et spørsmål om skyld- og ansvarsfordeling: *«Dette er en kritikk som i utgangspunktet vil kunne ramme alle de skiftende regjeringene i undersøkelsesperioden»*

(NFD, 2020, s. 3) og «*Samtidig er det ikke så enkelt å forholde seg til denne kritikken, fordi den er generell (...)*» (NFD, 2020, s. 4). Ifølge Sande er ikke kritikken generell, men kvass. Videre mener han at kritikken rammer de fleste partiene. Han henviser også til kontrollkomiteens påpeking om at statsrådets målforståelse er feil. Disse faktorene gjør at sitatet kan tolkes som et forsøk på en ualminneliggjøring av kritikken, herunder en poengtering av kritikkens betydning for myndighetens forvaltning av kvotesystemet i kyst- og havfisket.

Sande legger videre til: «*For egen del vil eg leggja til: Lovas krav til sysselsetjing og busetjing er eit direkte mål, ikkje eit indirekte mål som kan oppfyllest ved at overskotet i fisket vert brukt til distriktpolitikk generelt*» (Stortinget, 2020, 19. november, s. 957). Utover at en samlet komité i sin innstilling har slått fast at statsrådets målforståelse er feil, ser vi her at Sande også løfter frem spørsmålet som har oppstått i forlengelsen av statsrådets målforståelse: Er det politikken som skal sikre, eller de jure medvirke til å sikre, bo- og sysselsetting, eller er det politikken avkastning som skal gjøre det? Dette knytter Sande til det han anser som en omgjøring av et direkte lovkrav til en indirekte målformulering. I Sande versus statsråd: en politisk diskusjon om målforståelse, griper Sande også anledningen til å konfrontere statsråden direkte om denne endringen eller transformasjonen.

Etter at Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket ble debattert i Stortinget 19. november 2020, ble saken gjort til gjenstand for votering 24. november samme år. Det ble da votert over det enstemmige forslaget som kontroll- og konstitusjonskomiteen fremmet i sin innstilling, og som komiteen rådet Stortinget til å vedta. Stortinget tok dette rådet, og forslaget ble enstemmig vedtatt (Stortinget, u.å., A).

6.3 En torskedebatt

Jeg har tidligere vist hvordan Riksrevisjonen kople torsken på saken gjennom metodiske valg, tekstlig arbeid, tallfesting, og grafikk. Dette har jeg valgt å forstå som en del av revisjonsrapportens optikker, fordi det gjør at tiltenkt mottaker og ansvarlig part kan se – og handle på kvotesystemet på nye måter. Denne delen av oppgaven vil undersøke reaksjoner under den politiske behandlingen av saken, særlig under høringen, opp imot Riksrevisjonens arbeid med å kople torsken på saken. Sagt på en annen måte, undersøker jeg hvordan reaksjoner under den politiske behandlingen kan forstås i lys av revisjonsdokumentets optikker. Ved å aktivere Latour (1999) sitt begrep forsterkning, kan jeg samtidig undersøke

om rapporten klarer å overbevise stortingspolitikere og representanter fra sivilsamfunnet om sine funns validitet.

6.3.1 Eit hjartesukk

(...) Eg har òg eit hjartesukk oppi denne debatten, eg ser allereie at vi er på tur til å vende inn i ein torskedebatt. Norsk villfisknæring er mykje, mykje meir enn torsk. Og ein av nøklane for at vi skal oppnå lønsemd på landsida, er at fiskeflåten også får fokus på at dei må fiske andre ting enn torsk (...). (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2020, s. *14).

I denne oppgaven har jeg tidligere vist hvordan Leif A. Sande (Ap) bidrar til å sette statsrådets oversettelse av det fiskeripolitiske målet om bo- og sysselsetting på agendaen, og samtidig skape en prinsipiell diskusjon om sistnevntes målforståelse og det rettslige grunnlaget for myndighetenes forvaltning av kvotesystemet i kyst- og havfisket. Det er imidlertid ikke kun målforståelse som opptar eller engasjerer Sande. Under høringen stiller han nemlig en rekke spørsmål til ulike organisasjoner, hvis svar setter torskefokuset på agendaen. Sitatet over er et eksempel på det, og dette svaret gis av et sentralstyremedlem i Sjømatbedriftene. Sjømatbedriftene er en arbeidsgiver- og næringsorganisasjon som representerer alle ledd i sjømatnæringen (Sjømatbedriftene, u.å.). Vi ser av sitatet at torsken angivelig er gjort til gjenstand for en *torskedebatt*, og at dette skaper reaksjoner – her i form av «eit hjartesukk».

Samtidig ser vi at torskedebatten blir knyttet til en mening om hva norsk villfisknæring er – og ikke er, samtidig som torsken settes i sammenheng med landindustriens lønnsomhet. Ifølge avsenderen, er norsk villfisknæring «mykje, mykje meir enn torsk», og for å oppnå lønnsomhet på landsiden må fiskeflåten fokusere på å fiske flere arter enn torsk.

Som leser, lurer man kanskje på hvilket spørsmål Sande stiller denne organisasjon, og som medfører at torskefokuset settes på agendaen. I sitt spørsmål henviser Sande til Riksrevisjonens funn om at flere fiskeriavhengige kommuner har fått redusert fiskeriaktivitet og at det har vært en særlig nedgang i fiskeindustrien. Deretter spør Sande hva Sjømatbedriftene mener er det viktigste for å snu den utviklingen som Riksrevisjonen skisserer (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2020, s. *14).

Sitatet jeg viste til over, avsluttet jeg slik (...). Det er med andre ord, flere ledd i svaret fra Sjømatbedriftene – og i disse leddene skjer det også noe interessant:

Kystflåten har enorme mengder med hyse og sei som ikkje vert fiska, spesielt blant den minste flåten. Dei har fått tilført så store mengder torsk dei seinare åra at fokuset vert utelukkande på torsk, ikkje på

andre artar. Det er litt av premissen det er snakk om, for den minste flåten er så viktig for kysten. Den premissen som ligg til grunn der, er at den minste flåten driv heile året på ulike fiskeslag, og leverer. (...). (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2020, s. *14).

Jeg vil i denne sammenheng bemerke at Riksrevisjonen definerer torskesektoren til å omfatte fiske etter torsk, hyse og sei og annen bunnfisk, i sin rapport (Riksrevisjonen, 2020, s. 98). Av sitatet over, ser vi at Sjømatbedriftene kopler torsken til et premiss for den minste flåten. Ifølge organisasjonen er premisset at flåten driver helårlig på ulike fiskeslag. Til sist sier Sjømatbedriftene følgende:

Vi ser i større og større grad at fleire og fleire båtar fiskar torsk og ingenting anna. Det må det verte slutt på. Får du ein kvote, må du ha plikt til å prøve å fiske han. Det trur vi er det viktigaste, og då vil det kunne verte mykje større råstoffmengder tilgjengeleg for den norske industrien. Det trur vi er det aller viktigaste. (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2020, s.*14).

Det interessante her er at ordet «plikt» knyttes til «torskedebatten», og det er i denne delen av sitatet at Sande får sitt svar på hva som er det viktigste får å snu utviklingen som Riksrevisjonen skisserer. Organisasjonen mener at det må bli slutt på at båter utelukkende fisker torsk, og løsningen som presenteres er at man må ha en plikt til å fiske opp kvoten man får tildelt. Ved å utvide *fokuset* og *selve fisket* til å inkludere flere arter enn utelukkende torsk, mener organisasjonen at man kan tilgjengeliggjøre mer råstoff for landindustrien.

Nå vil jeg bevege meg videre til det samiske folkets folkevalgte parlament i Norge – Sametinget – som også griper tak i torskefokuset (Sametinget, u.å.).

6.3.2 Men, torsken har jo høy bearbeidingsgrad!

I revisjonsrapporten blir torsken gitt en viktig egenskap: en relativt høy bearbeidingsgrad. Dette begrunner ifølge rapporten hvorfor torsken er så viktig for fiskeriavhengige samfunn. Nå, skal vi se hvordan denne egenskapen blir løftet frem og brukt for å kommentere torskedebatten under høringen. Under spørsmålsrunden med Sametinget, sier samtingsråden følgende:

Så er jeg klar over at veldig mange er opptatt av fokus på torskefisket, jeg har hørt det tidligere i høringen i dag, og jeg er nødt til å kommentere det. Det vi vet om torskefisket, er at torsk har en veldig høy bearbeidingsgrad, men det er jo der vi har muligheter til å skape lønnsomhet på land under de rådende omstendighetene. Jeg mener at her er det tiltak som det er viktig å følge opp, for da kan vi styrke den fiskeribaserte virksomheten i små samfunn. Det trenger vi hjelp til, og vi trenger da en større avsetning av torskekvoter, selvfølgelig, det vil være viktig, og vi må også videreføre muligheten for at vi kan drive aktiv virkemiddelpolitikk fra Sametinget. (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2020, s. *25, egen understreking).

Dette svarer sametingsråden på spørsmål fra Freddy André Øvstegård (SV) om fordelingen av fiskeriressursene – i tillegg til den avholdte kvoten – har gagnet de sjøsamiske samfunnene eller ikke (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2020, s. *25). Vi ser av sitatet at sametingsråden føler seg forpliktet til å kommentere torskefokuset under høringen. Derne­st kan vi legge merke til formuleringen «torsk har en veldig høy bearbeidingsgrad». Dette kan vi kjenne igjen fra Riksrevisjonens rapport, hvor relativt høy bearbeidingsgrad er en egenskap som tillegges torsken. På denne måten ser vi hvordan beskrivelser av torsken flytter seg fra revisjonsdokumentet og til beskrivelser under høringen. At beskrivelsen blir brukt i denne sammenheng kan tolkes som et forsøk på å legitimere torskefokuset under høringen.

I likhet med Sjømatbedriftene, ser vi også at Sametinget knytter torskens bearbeidingsgrad til et mål om økt lønnsomhet på landsiden. Det er imidlertid en viktig forskjell: For, mens Sjømatbedriftene vurderer torskedebatten som *problematiske* og som en mulig hindring hvis målet er å øke landindustriens lønnsomhet, kan det derimot virke som at Sametinget vurderer torskedebatten som naturlig i kraft av at torsken representerer en *mulighet* til å øke lønnsomheten i landindustrien. Vi ser med andre ord at to ulike organisasjoner griper tak i torskefokuset, og setter det i sammenheng med et mål om økt lønnsomhet på landsiden, samtidig som de begriper og vurderer dette fokuset på ulike måter. Dette kan forstås i lys av revisjonsrapportens optikker, som er sentrale for å få grep om hvordan torsken helt konkret koples på saken.

6.3.3 Å *handle* på systemet på nye måter

Jeg har argumentert for at torsken blir koplet på saken som et resultat av revisjonsrapportens optikker. I dette legger jeg at det er gjennom Riksrevisjonens metodiske valg, tekstlige arbeid, tallfesting og bruk av torsken i rapportens grafiske elementer, at torsken blir koplet på saken. Det er i forlengelsen av en slik forståelse, at jeg vil argumentere for at tiltenkt mottaker og ansvarlig part kan se og handle på kvotesystemet på nye måter.

Som oppgaven har vist griper ulike organisasjoner tak i torskefokuset, og begriper dette på ulike måter i sammenheng med et mål om økt lønnsomhet på landsiden. Det som på den ene siden blir ansett som en mulighet, blir av en annen ansett som et problem. Denne tematikken løftes frem av en annen representant under spørsmålsrunden med direktoratet og Nofima. Saksordføreren Horne (FrP) spør Nofima hva råstoffmangelen skyldes, samtidig som hun knytter eget spørsmål til det eksisterende torskefokuset under høringen (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2020, s. *29). I sitt svar til Horne, heter det blant annet at:

Det er helt korrekt, som flere har påpekt, at det er et veldig sterkt torskfokus i denne næringen, og at de andre ressursene ikke utnyttes godt. (...) Det er fullt mulig å endre på måten man fordeler kvoter på, og endre stimuleringsmekanismene som gjør at man også velger å fiske andre fiskeslag enn torsk. (...). (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2020, s. *29).

Sitatet illustrerer at revisjonsrapportens optikker, faktisk bidrar til at tiltenkt mottaker og ansvarlig part kan se og handle på systemet på nye måter. Ved at torskedebatten knyttes til et fiskeripolitisk mål om økt lønnsomhet på landsiden, blir det påpekt en mulighet for å endre systemet og mulige løsninger for å tilgjengeliggjøre større mengder råstoff for landindustrien. Som en del av potensielle løsninger, blir torsken inkludert. På denne måten blir ikke torsken kun gjort til gjenstand for en torskedebatt, men også i større grad en del av problem- og løsningsforståelsen. For å gjøre noe med konsekvensene som torskefokuset angivelig medfører, må systemet innrettes på en ny eller alternativ måte.

6.4 Oppsummering: Høringsinstitusjonen som politikken teknologi

I dette kapitlet har jeg fulgt revisjonsdokumentets politiske reise – ledd for ledd – og jeg har lagt særlig vekt på høringen. Høringsinstitusjonen representerer en viktig møteplass i det offentlige styringssystemet: Den samler politikk, revisjon, byråkrati, forvaltning og sivilsamfunn. I dette kapitlet har jeg vist hvordan reaksjoner under den politiske behandlingen kan forstås i lys av Riksrevisjonens arbeid med å gjøre et politisk og regulatorisk virkemiddel reviderbart og arbeidet med å skrive frem en revisjons- og kontrollsak. Når revisjonsrapporten oversendes Stortinget for politisk behandling, omgjøres den samtidig til en kontrollsak.

I denne saken ser vi at Stortinget *ikke* mottar en sak som er lukket, ferdigstilt eller urokkelig, og reaksjonene under den politiske behandlingen synliggjør at revisjonsdokumentet ikke uten videre blir godtatt eller tatt for gitt som et nøytralt verktøy. Det ser vi blant annet med henblikk på torskedebatten som utvikler seg under høringen. Denne torskedebatten blir grepet og begrepet på til dels ulike måter. På den ene siden blir torskefokuset ansett som naturlig, i kraft av at torsken representerer en mulighet for å øke landindustriens lønnsomhet. På den andre siden, blir torskefokuset ansett som problematisk fordi det representerer en hindring for å skape økt lønnsomhet for landindustrien. Under høringen ser vi også hvordan enkelte oversettelser, som har skjedd i overgangen mellom lovverk og revisjonsdokument, løftes frem og settes på den politiske agendaen. Vi ser blant annet at det blir en diskusjon om statsrådets målforståelse av målet om bo- og sysselsetting, som samtidig bidrar til en prinsipiell diskusjon om tolkningen av det rettslige grunnlaget for myndighetenes forvaltning av

kvotesystemet i kyst- og havfisket. Det er formodentlig en vesentlig forskjell for myndighetene om de skal *medvirke til å sikre – eller sikre* – bo- og sysselsetting i kystsamfunnene.

Disse reaksjonene kan ikke forstås isolert fra Riksrevisjonens arbeid med å gjøre et politisk og regulatorisk virkemiddel reviderbart, og arbeidet med å skrive frem kvotesystemet som en revisjons- og kontrollsak. Snarere, vil jeg argumentere for at slike reaksjoner synliggjør at en revisjon er et performativt, men ikke et nøytralt verktøy. Ved å følge dokumentet fra offentliggjøring og gjennom den politiske behandlingen, har jeg samtidig vist at høringen ikke utelukkende dreier seg om kontroll, kritikk og ansvar. Snarere, ser vi hvordan høringsinstitusjonen gir rom for diskusjoner og debatter, for meningsutveksling og meningsmangfold. Det er heller ikke foruten grunn at høringen i denne saken blir definert som en åpen kontrollhøring: I denne saken åpner høringen for nye synspunkter, innspill, refleksjoner og forståelser.

Høringen synliggjør samtidig hvordan en revisjon blir handlet med og på politisk, og hvordan revisjonsrapporter brukes som verktøy i Stortingets kontrollutøvelse vis-à-vis utøvende makt. For, selv om Stortinget har overlatt deler av sin kontrollvirksomhet til Riksrevisjonen – er de per definisjon Norges lovgivende og kontrollerende makt. I denne saken ser vi at revisjonsrapporten og dens bestanddeler blir brukt i kontrollutøvelsen mellom intendert mottaker og ansvarlig part. Jeg bruker ordet *bestanddeler* for å synliggjøre et annet poeng: Det er ikke kun revisjonsrapporten i sin helhet som blir brukt i kontrollutøvelsen, men også enkelte ord, begreper, uttrykk og formuleringer som er gjenkjennelige fra revisjonsdokumentet. Et eksempel på dette er bruken av ordet «sikre» i forbindelse med målet om bo- og sysselsetting. Bruken av dette ordet er interessant ettersom myndighetene de jure skal «medvirke til å sikre». Et annet eksempel gjelder bruken av ordet «alvorlig» - det nest høyeste kritikknivået i en forvaltningsrevisjon. På den ene siden kan dette forstås som et resultat av revisjonsverktøyet, i den forstand at noe overføres fra revisjonsdokumentet og til høring, og fra høring til innstilling. På den andre siden, kan det være et tegn på at Stortinget også lærer av Riksrevisjonen. Det påfallende er at valg av ord, begreper, uttrykk og formuleringer er av praktisk betydning i en revisjonsprosess og av stor politisk betydning når revisjonssak blir til kontrollsak.

Jeg nevnte innledningsvis i dette kapittelet at en høring ikke utelukkende dreier seg om kontroll. For, selv om høringen er en viktig møteplass for revisjon og politikk – og dermed kontroll, styring og ansvar – ser vi i denne saken at høringen gir rom for diskusjon og debatt,

deltakelse og meningsutveksling. Det er av disse grunnene at jeg vil argumentere for at høringsinstitusjonen er et eksempel på en politikkens teknologi (Asdal, 2011). Videre, synliggjør reaksjoner under den politiske behandlingen at revisjonsverktøyet er et performativt, men ikke uten videre et nøytralt verktøy for politikk og forvaltning.

7 Konkluderende bemerkninger

“In the end auditing in general, and the auditing of performance in particular, may have dysfunctional side-effects and there is a need for a greater empirical understanding of the consequences of audit. In short, auditing needs to be evaluated» (Power, 1997, s. 13)

I 1997 pekte Michael Power på et behov for en bedre empirisk forståelse av revisjonens konsekvenser. Denne oppgaven tar Powers oppfordring dels på alvor. Når jeg sier dette, er det fordi oppgavens overordnede ambisjon er å undersøke hvordan revisjon gjøres i praksis og samtidig unngå å på forhånd innta en apriori kritisk holdning til revisjonspraksiser (Reinertsen, 2020, s. 1). Oppgavens interesse er todelt, ved at jeg er interessert i å undersøke helt konkret hvordan Riksrevisjonen gjør et politisk og regulatorisk virkemiddel reviderbart, og hvordan Riksrevisjonen skriver frem dette virkemiddelet som en revisjons- og kontrollsak. Dette utgjør oppgavens to problemstillinger, og de sees og besvares i sammenheng.

For å kunne forstå revisjon i praksis, griper jeg i denne oppgaven tak i Riksrevisjonen som særegen institusjon, og forvaltningsrevisjonen som særegen dokumenttype.

Forvaltningsrevisjonen har et overordnet mål om å bidra til en bedre og mer effektiv forvaltning, og dette målet kan i praksis innfris gjennom revisjonsrapporter. For, en revisjon tar i stor grad form gjennom dokumentarbeid og dokumentbevegelser. Denne oppgaven tar i bruk en praksisorientert dokumentanalyse og gjør dokumentene til sitt feltsted (Asdal og Reinertsen, 2020).

Ifølge Asdal (2011), må ikke tekst og språk forstås som hindringer for tilgangen til det vi skal studere. Snarere, bidrar det tekstlige i seg selv til at vi kan forstå den virkeligheten vi skal studere (Asdal, 2011, s. 68). Asdal påpeker at nærlesing kan sette oss i stand til å definere og beskrive forandringer som gjøres i tekst, og som bidrar til å skape endringer (Asdal, 2011, s. 67). Dette poenget kan koples til et annet sentralt poeng for denne oppgaven, nemlig at revisjon kan forstås i betydningen *endring; modifisering*. For å få grep om endringer i tekst, og endringer i den virkelige verden, tilnærmer jeg meg dokumentene som performative, men ikke uten videre som nøytrale. I denne oppgaven viser jeg hvordan en forvaltningsrevisjon bidrar til at vi kan se og handle på et politisk og regulatorisk virkemiddel på nye måter. I

denne sammenhengen er begrepet revisjons- og kontrollsak viktig: En revisjonssak er *ikke* i seg selv politisk, men *blir politisk* i kraft av sin reiserute. Derfor bidrar forvaltningsrevisjonen mer spesifikt til at tiltenkt mottaker, Stortinget, og ansvarlig part, NFD og statsråd, kan se og handle på kvotesystemet på nye måter (Reinertsen, 2015).

I denne oppgaven har jeg særlig konsentrert meg om beskrivelsen av fiskeripolitiske mål, fra lovverk og gjennom revisjonsdokumentets ulike deler. Ved å tilnærme meg dette som en lang oversettelseskjede (Latour, 1999), kan jeg vise hvordan det skjer små, men sentrale oversettelser av målene. Dette er av praktisk betydning i en revisjonsprosess og av stor politisk betydning når revisjonssaken beveger seg videre til politisk behandling. En oversettelse er samtidig en form for modifierende arbeid (Asdal, 2015). Oppgaven tolker dette som et resultat av Riksrevisjonens arbeid med å gjøre kvotesystemet reviderbart. Dette viser at fiskeripolitiske mål krever fortolkning for å gjøre kvotesystemet reviderbart, og at lovenes fortolkningsrom er nært relatert til et handlingsrom. Oversettelsen av et fiskeripolitiske mål er derfor også en form for forenkling.

For at kvotesystemet skal kunne undersøkes i detalj, må det formodentlig forenkles (Latour, 1999). Jeg har tilnærmet meg utvalget av reguleringsgrupper i undersøkelsen som et eksempel på dette. En forenkling er også en form for modifierende arbeid (Asdal, 2015). Begrepet forenkling har imidlertid ikke kunnet belyse hvordan én art er gitt et særlig fokus og rom i revisjonsdokumentet. For å gripe og begripe revisjonsdokumentets torskefokus, har konseptet evalueringsoptikker (Reinertsen, 2015) vært viktig. I sin PHD- avhandling, viser Reinertsen (2015) hvordan evalueringverktøy og – rutiner har gjort ansatte på utviklingsfeltet i stand til å se og gjøre utviklingshjelp på nye måter (Reinertsen, 2015, s. 15). Konseptet er utviklet for å beskrive hvordan dette skjer, samtidig som det understreker at verktøy, metoder og infrastrukturer knyttet til evaluering aldri er nøytrale midler for observasjon og vurdering (Reinertsen, 2020, s. 2). Dette konseptet har gjort meg i stand til å undersøke og vise hvordan metodiske valg, tekstlig arbeid, tallfesting, kritikk og grafikk er sentrale verktøy i arbeidet med å gjøre kvotesystemet reviderbart og i arbeidet med å skrive frem kvotesystemet som en revisjons- og kontrollsak. Det er metodiske valg, tekstlig arbeid, tallfesting og grafikk som til sammen utgjør det jeg omtaler som revisjonsrapportens optikker. Det er dette konseptet, som blant annet gjør meg i stand til å vise hvordan revisjonsdokumentet kopler torsken på saken.

En annen ambisjon med denne oppgaven er å bidra til vendingen til de empiriske studiene av politiske praksiser (Asdal, Borch og Moser, 2008). Ved å følge dokumentets reise har jeg kunnet undersøke hvordan reaksjoner under den politiske behandlingen, kan forstås i lys av

og muligens som et resultat av revisjonsrapportens arbeid med å gjøre kvotesystemet reviderbart og arbeidet med å skrive frem en revisjons- og kontrollsak. I denne saken mottar ikke Stortinget en sak som er lukket eller ferdigstilt, snarere gir høringsinstitusjonen rom for en prinsipiell diskusjon om tolkningen av det rettslige grunnlaget for myndighetenes forvaltning og en diskusjon om hvorvidt det som utvikler seg til å bli en torskedebatt er et hinder eller en mulighet for å skape økt lønnsomhet i landindustrien.

I høringsinstitusjonen møtes revisjon, politikk, byråkrati og forvaltning, og i denne saken ser vi hvordan revisjonsrapporten brukes for å understøtte Stortinget i deres kontrollutøvelse overfor utøvende makt. Samtidig synliggjør reaksjonene at kontrollsaken blir forstått og begrepet på til dels ulike måter, og at det ikke uten videre blir tatt for gitt at en revisjon er et nøytralt verktøy. Oppgaven vil argumentere for at slike reaksjoner, ikke kan forstås isolert fra Riksrevisjonens arbeid med å gjøre kvotesystemet reviderbart, og arbeidet med å skrive frem kvotesystemet som en revisjons- og kontrollsak. Et sentralt poeng for denne oppgaven er at valg av ord, begreper, uttrykk og formuleringer er av praktisk betydning i en revisjonsprosess, og av stor politisk betydning når en sak beveger seg videre for å bli handlet med og på politisk. Hvis vi skal forstå revisjon og politikk i praksis, samfunn og samfunnsendring, må vi gi dokumenter plass i våre empiriske studier av politiske praksiser, kunnskapsutvikling, byråkrati og forvaltning.

Veien videre

Denne oppgaven har hatt en overordnet ambisjon om å forstå revisjon i praksis, og har gjort dokumentene til sitt feltsted. Én alternativ måte å forstå revisjon i praksis på, er å gjøre Riksrevisjonen til feltsted.

Denne oppgaven har ikke besvart om forvaltningsrevisjonen har bidratt til en bedre og mer effektiv forvaltning. Hvordan kvotesystemet innrettes i fremtiden, er et spørsmål som må undersøkes empirisk. Her ligger det imidlertid flere interessante muligheter for videre studier. I 2023 vil Riksrevisjonen mest sannsynlig publisere en treårsoppfølging av undersøkelsen av kvotesystemet i kyst- og havfisket, for å vurdere hvordan myndighetene har fulgt opp anbefalingene som ble gitt i 2020.

En empirisk studie av hvordan kvotesystemet ser ut i fremtiden, bør også ta hensyn til stortingsmeldingen, som denne oppgaven har valgt å utelate. For, hvis målet er å forstå hvilke systemendringer, effektiviseringsgevinster eller forbedringer som kan forstås i lys av denne forvaltningsrevisjonen, må også dokumentet som skisserer fremtidig politikk tas med i

vurderingen. På denne måten kan vi undersøke om forvaltningsrevisjonen vil bidra til en bedre og mer effektiv forvaltning, og om systemendringer kan koples tilbake til to ulike og særegne dokumenttyper.

For å forbedre vår forståelse av revisjon som metode og verktøy, vil jeg også peke i retning av valuation-studies. For at Riksrevisjonen skal kunne revidere og evaluere, må de i første rekke gjøre verdsettinger av revisjonsobjektet, og i denne sammenheng det objektet regulerer. Et eksempel på dette kan knyttes til de faglige retningslinjene for forvaltningsrevisjonen, hvor det fremgår at forvaltningsrevisjoner bør begrenses til saker av prinsipiell, økonomisk og stor samfunnsmessig betydning. Her ligger det samtidig en mulighet til å analysere møtet mellom natur og marked, for i denne forvaltningsrevisjonen blir det klart at kvotesystemet på interessante måter regulerer ressurser – som på den ene siden kan karakteriseres som fellesressurser og naturressurser – og som på den andre innehar karakteristikk til private goder.

Jeg vil samtidig løfte frem et poeng fra oppgavens teori- og metodekapittel. På samme måte som utelatelsen av stortingsmeldingen er en sentral avgrensning, har jeg også valgt å ikke forfølge et annet viktig og interessant spor: I denne revisjonen gjøres det ingen eksplisitte vurderinger av den miljømessige bærekraften hva myndighetens forvaltning av kvotesystemet i kyst- og havfisket gjelder. Argumentet er simpelthen at bærekraftmålet har etablert seg som et overordnet hensyn, og at det derfor ikke inngår i praktiske målkonflikter. Det forblir imidlertid et åpent spørsmål hvordan et fiskeripolitisk mål, kun i kraft av å være et overordnet hensyn, verken inngår i praktiske målkonflikter eller gjøres til del av revisjonens problemstillinger og eksplisitte vurderinger.

Litteraturliste

- Asdal, Kristin. (2011). *Politikkens natur – naturens politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Asdal, Kristin. (2015). What is the issue? The transformative capacity of documents, *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory*, 16:1, 74-90, DOI: [10.1080/1600910X.2015.1022194](https://doi.org/10.1080/1600910X.2015.1022194)
- Asdal, K., Borch, C., & Moser, I. (2008). Editorial: The Technologies of Politics. *Distinktion, Scandinavian Journal of Social Theory*, 9:1, (pp.5-10). DOI: 10.1080/1600910X.2008.9672952
- Asdal, K. & Reinertsen, H. (2020). *Hvordan gjøre dokumentanalyse: En praksisorientert metode*. Oslo: Cappelen Damm.
- Bowen, G.A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, vol.9, no.2, 2009 (pp. 27-40). DOI:[10.3316/ORJ0902027](https://doi.org/10.3316/ORJ0902027)
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P. & Aars, J. (2014). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K.A. (2017). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Deltakerloven. (1999). Lov om retten til å delta i fiske og fangst (LOV-1999-03-26-15). Hentet fra [Lov om retten til å delta i fiske og fangst \(deltakerloven\) - Lovdata](#)
- Dowling, R. (2016). *Power, Subjectivity, and Ethics in Qualitative Research*. In Iain Hay (Ed), *Qualitative Research Methods in Human Geography* (pp. 29-44). Canada: Oxford University Press.
- Espeli, H. og Nilsen, Y. (2016). *Riksrevisjonens historie 1816-2016*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Havressursloven. (2008). Lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (LOV-2008-06-06-37). Hentet fra [Lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar \(havressurslova\) - Lovdata](#)
- Hay, I. (2016). *Qualitative Research Methods in Geography in Human Geography* (4th Edition). Canada: Oxford University Press.
- Instruks om Riksrevisjonens virksomhet. (2004). Instruks om Riksrevisjonens virksomhet (FOR-2004-03-11-700). Hentet fra [Instruks om Riksrevisjonens virksomhet - Kapittel 4. Forvaltningsrevisjon - Lovdata](#)
- Intosai. (u.å.A). About us. Hentet fra [About us - INTOSAI](#)
- Intosai. (u.å.B). ISSAI – 3000 – Performance Audit Standard. Hentet fra [Performance Audit Standard | IFPP \(issai.org\)](#)
- Johnsen, Å. & Reichborn-Kjennerud, K. (2017). *Forskning om den statliga revisionen i Norge*. I Bringselius, Louise. (Red.). (2017). *Den statliga revisionen i Norden: Forskning, praktik och politik*. Lund, Sverige: Studentlitteratur.

Jonassen, Mette Brest (2010). Politikk eller ekspertise? Innføringen av strukturkvoter i kystflåten (Masteroppgave, Universitetet i Oslo). Hentet fra [Kapittel 1 \[-innledning\] \(uio.no\)](#)

Kontroll- og konstitusjonskomiteen. (2020-2021). Innst. 80 S (2020-2021): Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen. Hentet fra [inns-202021-080s.fm \(stortinget.no\)](#)

Kontroll- og konstitusjonskomiteen. (2020). Referat fra åpen høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen om Dokument 3:6 for 2019-2020 Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket. Hentet fra [refh-202021-10-08.fm \(stortinget.no\)](#)

KS. (u.å.). Hvem er vi? Hentet fra <https://www.ks.no/om-ks/om-ks/hvem-er-vi/>

Latour, B. (1999). *Pandora's Hope: Essays on the reality of science studies*. England: Harvard University Press. Hentet fra [Pandora's Hope, Essays on the Reality of Science Studies - Google Play](#)

Law, John. (2007). Actor Network Theory and Material Semiotics. Hentet fra [Law2007ANTandMaterialSemiotics.pdf \(heterogeneities.net\)](#)

Law, John. (2017). I Felt, U., Fouché, R., Miller, C.A., og Smith-Doerr, L. (2017). *The Handbook of Science and Technology Studies* (4th Edition). (E-bok).

Lov om Riksrevisjonen. (2004). Lov om Riksrevisjonen (LOV-2004-05-07-21). Hentet fra [Lov om Riksrevisjonen - Lovdata](#)

Marres, Noortje. (2007). The Issues Deserve More Credit: Pragmatist Contributions to the Study of Public Involvement in Controversy. *Social Studies of Science*, Oct, 2007, Vol. 37, No. 5 (Oct., 2007), pp. 759-780. DOI: 10.1177/0306312706077367

Naob. (u.å.). avkastning. Hentet fra [avkastning - Det Norske Akademis ordbok \(naob.no\)](#)

Naob. (u.å.). balansere. Hentet fra [balansere - Det Norske Akademis ordbok \(naob.no\)](#)

Naob. (u.å.). bestand. Hentet fra [bestand 1 - Det Norske Akademis ordbok \(naob.no\)](#)

Naob. (u.å.). marin. Hentet fra [marin - Det Norske Akademis ordbok \(naob.no\)](#)

Naob. (u.å.). marine. Hentet fra [marine - Det Norske Akademis ordbok \(naob.no\)](#)

Naob. (u.å.). medvirke. Hentet fra [medvirke - Det Norske Akademis ordbok \(naob.no\)](#)

Naob. (u.å.). overskudd. Hentet fra [overskudd - Det Norske Akademis ordbok \(naob.no\)](#)

Naob. (u.å.). prinsipp. Hentet fra [prinsipp - Det Norske Akademis ordbok \(naob.no\)](#)

Naob. (u.å.). prinsipiell. Hentet fra [prinsipiell - Det Norske Akademis ordbok \(naob.no\)](#)

Naob. (u.å.). påpeke. Hentet fra [påpeke - Det Norske Akademis ordbok \(naob.no\)](#)

Naob. (u.å.). revisjon. Hentet fra [revisjon - Det Norske Akademis ordbok \(naob.no\)](#)

Naob. (u.å.). sikre. Hentet fra [sikre - Det Norske Akademis ordbok \(naob.no\)](#)

Naob. (u.å.). tilfredsstillende. Hentet fra [tilfredsstillende - Det Norske Akademis ordbok \(naob.no\)](#)

- Naob. (u.å.). trygge. Hentet fra [trygge - Det Norske Akademis ordbok \(naob.no\)](https://naob.no/trygge)
- Naob. (u.å.). utbytte. Hentet fra [utbytte_1 - Det Norske Akademis ordbok \(naob.no\)](https://naob.no/utbytte_1)
- Naob. (u.å.). utnytte. Hentet fra [utnytte - Det Norske Akademis ordbok \(naob.no\)](https://naob.no/utnytte)
- Nofima. (u.å.). Om oss. Hentet fra <https://nofima.no/om-oss/>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2019). Meld. St. 32 (2018-2019): Melding til Stortinget. Et kvotesystem for økt verdiskaping: En fremtidsrettet fiskerinæring. Hentet fra [Meld. St. 32 \(2018–2019\) \(regjeringen.no\)](https://regjeringen.no/Meld.St.32.2018-2019)
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2020). Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket. I Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket: Dokument 3:6 (2019-2020). Hentet fra [kvotesystemet i kyst og havfisket.pdf \(riksrevisjonen.no\)](https://riksrevisjonen.no/kvotesystemet_i_kyst_og_havfisket.pdf)
- Pollitt, Christopher. (2016). *Advanced Introduction to Public Management and Administration*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Power, Michael. (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford, United States: Oxford University Press. Hentet fra [The Audit Society: Rituals of Verification - Google Play](https://books.google.no/books?id=9v8vAAAAIAAJ)
- Power, Michael. (2000). The Audit Society – Second Thoughts. *International Journal of Auditing*. Int. J. Audit: 4: 111-119 (2000). <https://doi.org/10.1111/1099-1123.00306>
- Power, Michael. (2007). The Theory of the Audit Explosion. *The Oxford Handbook of Public Management*, 1-12. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199226443.003.0015
- Regjeringen. (u.å.). Søk i regjeringer siden 1814. Hentet fra [Søk i regjeringer siden 1814 - regjeringen.no](https://regjeringen.no/sok-i-regjeringer-siden-1814)
- Reinertsen, Hilde. (2018). *Aldri nok rapporter? Om evalueringens optikk og bistandens resultater*. I Bjørkdahl, Kristian. (Red). (2018). *Rapporten: Sjanger og styringsverktøy*. Oslo: Pax forlag.
- Reinertsen, Hilde. (2015). *Optics of Evaluation: Making Norwegian foreign aid an evaluable object, 1980-1992*. (Doktoravhandling, Universitetet i Oslo). Hentet fra: [Optics of Evaluation. Making Norwegian foreign aid an evaluable object, 1980-1992 \(uio.no\)](https://uio.no/optics-of-evaluation-making-norwegian-foreign-aid-an-evaluable-object-1980-1992)
- Reinertsen, Hilde. (2020). *Evaluation optics of the nation state: The past, present, and future of public documentation (EVALUNATION)*. (Forskningsprosjekt, Universitetet i Oslo). Hentet fra https://www.sv.uio.no/tik/personer/vit/hildre/evaluation_short_description_2020.pdf
- Riksrevisjonen. (2020, 27. mai). Faglige retningslinjer for forvaltningsrevisjon. Hentet fra [retningslinjerforvaltningsrevisjon.pdf \(riksrevisjonen.no\)](https://riksrevisjonen.no/retningslinjerforvaltningsrevisjon.pdf)
- Riksrevisjonen. (u.å. A). Historie. Hentet fra [Historie | Riksrevisjonen](https://riksrevisjonen.no/historie)
- Riksrevisjonen. (2018). “Revisjon til nytte for morgendagens samfunn”: Riksrevisjonens mål og strategier 2018-2024. Hentet fra [riksrevisjonenstrategi2018-2024.pdf \(Samfunnsoppdraget | Riksrevisjonen\)](https://riksrevisjonen.no/samfunnsoppdraget-riksrevisjonen)

Riksrevisjonen. (2020, 7. mai). Riksrevisjonens årsrapport. Hentet fra [3 Årets aktiviteter og resultater \(riksrevisjonen.no\)](#)

Riksrevisjonen. (u.å. B). Samfunnsoppdraget. Hentet fra [Samfunnsoppdraget | Riksrevisjonen](#)

Riksrevisjonen. (u.å. C). Slik jobber vi. Hentet fra [Slik jobber vi | Riksrevisjonen](#)

Riksrevisjonen. (2020). Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket: Dokument 3:6 (2019-2020). Hentet fra [kvotesystemet_i_kyst_og_havfisket.pdf \(riksrevisjonen.no\)](#)

Riksrevisjonen. (2020, 28. april). Undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket. Hentet fra [Undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket \(riksrevisjonen.no\)](#)

Riksrevisjonen. (2020). Vedlegg 1. I Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket: Dokument 3:6 (2019-2020). Hentet fra [kvotesystemet_i_kyst_og_havfisket.pdf \(riksrevisjonen.no\)](#)

Riksrevisjonen. (u.å. D). Vedlegg til rapport. Hentet fra [Vedlegg til rapport \(riksrevisjonen.no\)](#)

Sametinget. (u.å.). Om Sametinget. Hentet fra [Om Sametinget - Sametinget](#)

Sjømatbedriftene (u.å.). Sjømatbedriftene. Hentet fra [Hjem - Sjømatbedriftene \(sjomatbedriftene.no\)](#)

Store Norske Leksikon. (2021, 5. mars). Fisk. Hentet fra [fisk – Store norske leksikon \(snl.no\)](#)

Store Norske Leksikon. (2021, 5. februar). ILO-konvensjonen om urfolk og stammefolk. Hentet fra [ILO-konvensjonen om urfolk og stammefolk – Store norske leksikon \(snl.no\)](#)

Store Norske Leksikon. (2021, 9. mars). Skrei. Hentet fra [skrei – Store norske leksikon \(snl.no\)](#)

Stortinget. (2019, 9. april). Eksterne kontrollorganer. Hentet fra [Eksterne kontrollorganer - stortinget.no](#)

Stortinget. (2020, 27. August). Kontrollvirksomheten. Hentet fra [Kontrollvirksomheten - stortinget.no](#)

Stortinget. (u.å. A). Kontroll- og konstitusjonskomiteen. Hentet fra [Kontroll- og konstitusjonskomiteen - stortinget.no](#)

Stortinget. (2018, 24. oktober). Om dokumentserien. Hentet fra [Om dokumentserien - stortinget.no](#)

Stortinget. (2018, 2. mai). Om høringer. Hentet fra [Om høringer - stortinget.no](#)

Stortinget. (2014, 5. februar). Om innstillinger. Hentet fra [Om innstillinger - stortinget.no](#)

Stortinget. (u.å. B). Ordbok. Hentet fra [Ordbok - stortinget.no](#)

Stortinget. (u.å. C). Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket. Hentet fra [Sak - stortinget.no](#)

Stortinget. (2020, 19. november). Stortingstidende: Referat fra møter i Stortinget. Hentet fra [refs-202021-11-19.fm \(stortinget.no\)](#)

Stortinget. (2020, 28. April). Stortinget - Møte tirsdag den 28. April 2020. Hentet fra [Referatsaker - stortinget.no](#)

- Streeck, W. og Thelen, K. (eds) (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Universitetet i Bergen og Språkrådet. (u.å.). Kritikk. Hentet fra [Bokmålsordboka | Nynorskordboka \(uib.no\)](http://Bokmålsordboka|Nynorskordboka(uib.no))
- Universitetet i Oslo (2019, January 30). Part 2: Document analysis with Hilde Reinertsen. Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=6pijXc0I9gI>
- Waite, G. (2016). Doing Foucauldian Discourse Analysis – Revealing Social Realities. In Iain Hay (Ed), *Qualitative Research Methods in Human Geography* (pp. 288-312). Canada: Oxford University Press.
- Yin, Robert K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. (6th edition). United States of America: Sage Publications, Inc.
- Østtveiten, H.S. (2012). Riksrevisjonens kontroll er læring for å bli bedre – noen erfaringer fra arbeid i Riksrevisjonen. I Difi. (2012). *Ute av kontroll? En artikkelsamling om kontroll og rapportering i staten*. Hentet fra [Rapport med forside](#)