

NKRFs nyutnevnte æres-
medlemmer: Per-Martin
Svendsen (t.v.) og Reidar Enger.

Les mer om:

- ⊙ Hva kjennetegner god eierstyring?
- ⊙ Er en trygg digital hverdag mulig i kommunene?
- ⊙ **Kronikk: Uten kontroll forsvinner tilliten**

- | | |
|---|---|
| <p>2 50 år siden ...
Bjørn Bråthen</p> <p>3 I fellesskapets tjeneste
Styreleder Per Olav Nilsen, NKRF</p> <p>4 Hva kjennetegner god eierstyring?
Av Agnete B. Sommerset, juridisk direktør, Samfunnsbedriftene</p> <p>10 Er en trygg digital hverdag mulig i kommunene?
Av avdelingsdirektør Asbjørn Finstad og fagsjef informasjonssikkerhet og personvern Suhail Mushtaq, FID - Strategisk IKT og digitalisering i KS</p> <p>13 Hva skjer?
Handlingsrom og bredere virkemiddelbruk viktig for nyttige tilsyn</p> <p>14 Kontrollutvalg og revisjon som bidragsyttere for læring og forbedring under pandemien
Av partner Birte Bjørkelo og senior manager Kari Gåsemyr, Deloitte</p> <p>20 Etikk - hvor står vi?
Av NKRFs disiplinærkomite - Morten Alm Birkelid (leder), Magnus Solsvik og Unni Romstad</p> | <p>23 Oversikt over fagartikler i Kommunerevisoren 2021</p> <p>24 Kronikk: Uten kontroll forsvinner tilliten
Av Per-Kristian Foss, riksrevisor og Riksrevisjonens daglige leder</p> <p>26 Det er ikke alltid lettere med tilgivelse enn tillatelse
Av advokat Kristian Jåtog Trygstad, partner i Advokatfirmaet Mageli ANS</p> <p>28 Det enkle er ikke alltid det beste - tilsvar til debattinnlegg
Av advokat Thomas G. Naalsund, partner i Advokatfirmaet Wiersholm</p> <p>29 Hva skjer?
Veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser</p> <p>30 Hva skjer?
Slik er åpenheten i kommunene</p> <p>31 Nytt om navn
Rogaland Revisjon IKS og Konsek Trøndelag IKS</p> |
|---|---|

50 år siden ...

Av **Bjørn Bråthen**

Forbundet hadde i brev til Det kgl. Kommunal- og arbeidsdepartement tatt opp spørsmål om desisjonsvalg i de enkelte kommuner. Det ble i brevet vist til at komiteen som i 1966 avga innstilling til det ærede departement om ny normalinstruks for kommunene, også tok opp spørsmålet om opprettelse av utvalg for regnskaps- og desisjonssaker. Departementet hadde 1. september 1969 fastsatt ny instruks for kommunerevisor, mens spørsmålet om eventuelle normalvedtekter for desisjonsutvalg ennå ikke var tatt opp.

Om utvalg for regnskaps- og desisjonssaker uttalte komiteen: *«Det henvises til kommunelovens bestemmelse om utvalg for regnskaps- og desisjonssaker, §§ 21 og 24. Det fremgår herav at kommunen selv avgjør om den skal nedsette desisjonsutvalg. Utvalget er kommet til at det ville være praktisk om ordningen med særskilt utvalg til å behandle desisjonssaker ble mer utbredt i kommunene. Regnskapssakene er etter hvert blitt så infløkte at det utvilsomt vil være en fordel for kommunestyrene om disse sakene på forhånd ble undergitt særskilt behandling av et folkevalgt organ nedsatt alene for dette formål. Etter utvalgets mening kan formannsbehandlingen av revisjonssakene også føre til at revisors selvstendige stilling blir svekket.*

Brevet avsluttes med å vise til at saken har vært behandlet i forbundets arbeidsutvalg som understreker betydningen av at regnskaps- og desisjonssakene blir undergitt en forberedende behandling av et organ som står mest mulig fritt i forhold til kommunens øvrige administrasjon. Arbeidsutvalget anbefaler at spørsmålet om utarbeidelse av forslag til normalvedtekter blir tatt opp og at vedtektene sendes fylkene/kommunene sammen med en henstilling om at det velges kommunale desisjonsutvalg.

Under overskriften «Norske kommuners sentralforbund» blir det informert om at det nye sentralforbund skal bli en realitet i løpet av 1972 som følge av en sammenslåing av Norges Byforbund og Norges Herredsforbund. Redaksjonen ønsker å kommentere et par punkter i lovutkastet for de nye forbundet. Det gjelder ordningen av den økonomiske styring og kontroll. Det er foreslått at budsjettet skal vedtas av styret i sentralforbundet. Etter redaksjonens oppfatning bør langstinget som øverste myndighet fastsette budsjettet, herunder kontingenten. Når det gjelder behandlingen av regnskapene bør formuleringen i lovene endres slik at landstinget ikke behandler styrets beretning og regnskap, men godkjenner (fastsetter) regnskapet.

Styreleder **Per Olav Nilsen**, NKRF

I fellesskapets tjeneste

Jeg vil begynne med å takke for tilliten som gjenvalgt styreleder i Norges Kommunerevisorforbund. Jeg ser fram til å jobbe videre – på vakt for fellesskapets verdier.

A rsmøtet fattet mange viktige vedtak. Det ble vedtatt en ny strategi – som ser langt inn i framtida, men som samtidig har konkrete mål i overskuelig framtid. Vi skal være standardsettende, vi skal satse på kompetanse og vi skal jobbe for bedre rammevilkår.

Vi skal utarbeide et sett med anbefalinger for kontrollutvalgssekretariatene. Vi skal være opptatt av kvalitet på alle områder i egenkontrollen.

Derfor vedtok også årsmøtet å endre reglene for kvalitetskontrollen – slik at det blir mer fokus på den oppdragsansvarlige revisoren. Årsmøtet ga styret i oppgave å utarbeide nye regler for kvalitetskontrollen slik at ny ordning kan tre i kraft i 2023.

I tillegg ble reglene for etterutdanning endret slik at de er i pakt med den nye revisorloven. Antall timer etterutdanning over en treårsperiode ble økt fra 105 timer til 120 timer for oppdragsansvarlige revisorer. Så valgte årsmøtet å holde fast ved 105 timer for de som utfører sekretariatsoppgaver for kontrollutvalgene – fram til ordninga blir evaluert.

Vi skal være standardsettende, vi skal satse på kompetanse og vi skal jobbe for bedre rammevilkår.

Kvalitet skal gå som en rød tråd gjennom det våre medlemmer arbeider med.

Og tillit. Vi lever av tillit. Kvalitet og tillit går hånd i hånd. Og skal jeg oppsummere årsmøtet 2021, vil jeg bruke tre ord: Kvalitet, tillit og optimisme.

Årsmøtet feiret NKRFs 75-årsjubileum – ett år forsinket. Vi feiret 75 år på vakt for fellesskapets verdier.

Når NKRFs 100-årshistorie skal skrives, vil kanskje årene 2020 og 2021 peke seg ut? Det var da man levde i en unntakstilstand og man endret måten

jobbe på. Men målet med jobben ble ikke endret. Det var fortsatt slik at NKRF skulle stå på vakt for fellesskapets verdier. Ja, det ble kanskje enda viktigere da – når man så hvor mye fellesskapet betydde og hvor stor rolle kommunene hadde spilt i smittevernsarbeidet.

Nå er smitteverntiltakene opphevet – og tilværelsen er blitt mer normal. Men går alt tilbake til det gamle? Jeg tror ikke det.

Vi lever av tillit. Kvalitet og tillit går hånd i hånd. Og skal jeg oppsummere årsmøtet 2021, vil jeg bruke tre ord: Kvalitet, tillit og optimisme.

Vi har endret oss. Vi jobber på en annen måte. Det er flere digitale møter og mindre reising. Men vi kommer kanskje til å sette ekstra pris på å møtes når vi gjør det?

Jeg ser fram til fortsatt aktivitet i et gjenåpnet samfunn. Det gir oss flere muligheter til å utvikle oss til felles beste.

I denne utgaven av Kommunerevisoren kan du lese riksrevisor Per-Kristian Foss' kronikk. Den er hans siste som riksrevisor Han takker NKRF for åtte år med svært godt og konstruktivt samarbeid.

Og så utfordrer han oss litt: «Kan og bør vi gjennomføre samarbeidsrevisjoner? Kan vi gå inn i en problemstilling og se hele saksgangen fra vedtak i Stortinget, via statsforvaltningens planlegging til iverksetting i den enkelte kommune, kanskje bydel?»

Vi tar i mot utfordringen og vil jobbe for å få til et slikt konkret faglig samarbeid.


Og så vil jeg på vegne av NKRF takke Per-Kristian Foss for meget godt samarbeid gjennom åtte år. Det er åtte år som har styrket berettigelsen av offentlig revisjon. 



Foto: Jill Johannessen, Samfunnsbedriftene

Av **Agnete B. Sommerset**,
juridisk direktør, Samfunnsbedriftene

Hva kjennetegner god eierstyring?

De siste 25 årene har norske kommuner og fylkeskommuner etablert flere tusen selskaper. Det fører til økt søkelys på eierstyring fra flere hold. Revisorer får derved stadig oftere i oppgave å foreta eierskapskontroller.

I denne artikkelen ser vi på ulike former for selskaper og hvordan eierne på best mulig måte kan styre dem.

Kommuner og fylkeskommuner har stor frihet til å organisere sine tjenester slik de finner det hensiktsmessig. Ifølge en rapport fra By- og regionforskningsinstituttet NIBR fra 2015¹ blir en stadig større del av kommunal virksomhet satt ut i kommunale selskaper.

De folkevalgte er ansvarlige for tjenestene som tilbys sine innbyggere uavhengig av hvilken organisering som velges. De foretar en helhetlig gjennomgang og avveininger ved valg av organisasjonsform, eksempelvis hvorvidt virksomheten skal organiseres innenfor eller utenfor kommune- eller fylkeskommuneorganisasjonen.

Ofte fremheves behovet for demokratisk kontroll over tjenestene når valg av organisasjonsform diskuteres. Det er også andre hensyn som bør veie tungt når kommunene velger organisering av sine tjenester. Det kan for eksempel være muligheten for å få effektive og gode tjenester for (skatte-)pengene, tiltrekke seg god kompetanse til viktige tjenester og stimulere til innovasjon og utvikling av tjenestene.

Kommunene har som eiere en stor verktøykasse for god og tett styring av tjenester satt ut til selskaper. Det er derfor viktig at kommunene har kompetanse om, og utøver en aktiv og bevisst eierstyring av selskapene de oppretter.

1. Hva er eierstyring, og hvorfor er det viktig?

Norsk Utvalg for Eierstyring og Selskapsledelse (NUES²) beskriver eierstyring og selskapsledelse som «corporate governance». Wikipedia definerer «corporate

governance» som «et sett med prinsipper for hvordan selskaper bør ledes, organiseres og administreres, og hvilke interesser organiseringen skal tilgodese».

Det snakkes om eierstyring når kommunen har valgt å opprette selskaper som skal sørge for tjenester til kommunens innbyggere. Virksomhet som forvaltes av kommunens administrasjon med kommunedirektøren som øverste administrative leder, er ikke å anse som eierstyring. I denne sammenheng forstås derfor eierstyring som å sørge for at kommunens interesser forvaltes i tråd med formålene satt for selskapene. Det offentlige forvalter våre skattepenger og skal løse lovpålagte oppgaver og tilby tjenester til innbyggere. Derfor bør eierne være fremoverlente, informerte, og interesserte i sine selskaper.

God eierstyring er viktig for å:

- oppnå de mål eierne har hatt med opprettelsen av selskapet
- forvalte ressursene på best mulig måte
- kontrollere risiko

Dette understrekes også i forarbeidene til ny kommunelov (Prp. 46 L 2017-2018)³: «Dårlig eierstyring kan føre til at innbyggerne ikke får det de har krav på.»

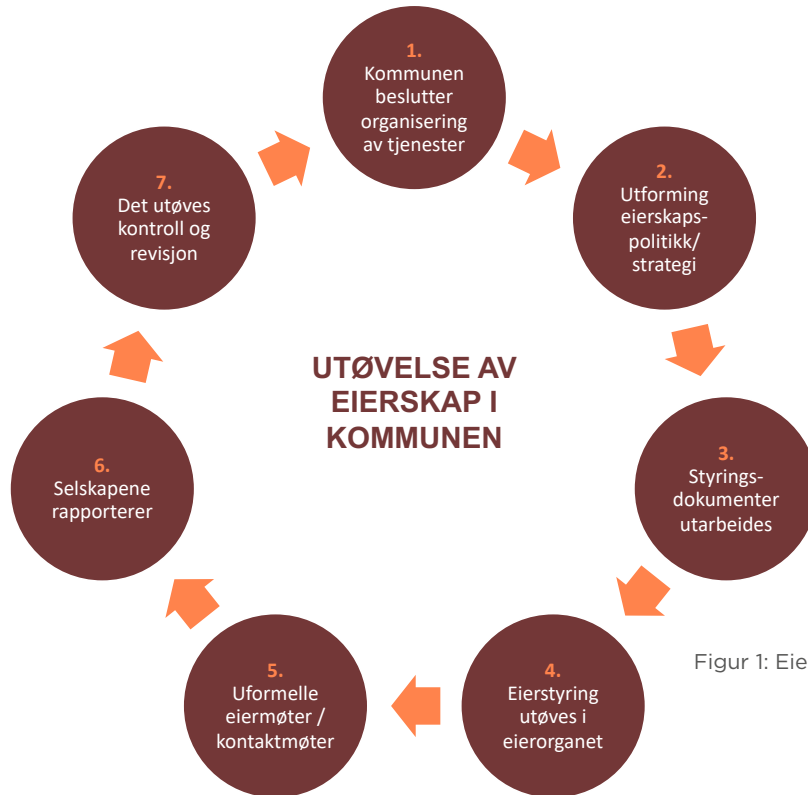
God eierstyring og selskapsledelse krever at det bygges opp et samspill mellom eiere, styret og ledelsen. Samspillet forutsetter at disse tre organene er enige om hvilken retning virksomheten skal velge og hvilke forventninger partene har til måloppnåelse.

Selskapslovgivningen skiller tydelig mellom eierens rolle, styrets rolle og ledelsens rolle. Eierne skal sette

¹ https://www.regjeringen.no/contentassets/30c1810758ab462581d00fbd7ec75425/kommunal_organisering_2016.pdf

² <https://nues.no/>

³ <https://www.regjeringen.no/contentassets/f0964c05be1d4fefb54267e9255bb921/no/pdfs/prp201720180046000dddpdfs.pdf>



Figur 1: Eierstyringshjulet

overordnede mål og rammer for selskapet – ut fra hva man som kommune ønsker å oppnå med selskapet – og ikke drive med detaljstyring. Styret skal sørge for forvaltning av selskapet innenfor eiernes formulerte mål og krav. Styret skal tjene selskapets interesser og alle eierne. Styret skal altså ikke ta hensyn til sær-interesser som partipolitikk, lokalisering, fagforening osv. Daglig ledelse har ansvaret for å gjennomføre styrets strategi for å nå målene som eierne har satt.

Dette «eierstyringshjulet» (figur 1) viser hvilke aktiviteter som de folkevalgte og eierorganet må ivareta. Eierstyring handler om en interaksjon mellom de ulike aktivitetene – ofte utført i en bestemt rekkefølge, men også gjennomført etter behov.

Organisasjonsfrihet

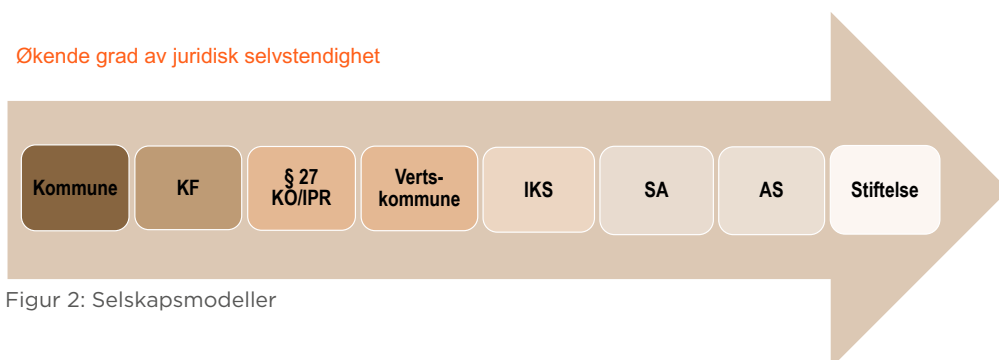
Det rettslige utgangspunktet for hvordan kommunene skal organisere og tilby sine tjenester er kommunal

organisasjonsfrihet. Kommune-loven angir en rekke lovlige samarbeidsformer og modeller, og særlover supplerer⁴ med flere valgmuligheter. Det er en politisk vurdering hvilken organisering man velger for sin kommune. Oppgaveløsning og aktivitet som skal drives bør være styrende for valg av organisasjonsform. Ved valg av organisasjonsform er det også sentralt å se på om det skal utføres lovpålagte oppgaver med utøvelse av offentlig myndighet. Samarbeid som er rettslig forpliktende, må inn i bestemte former. Løse former for uforpliktende samarbeid er ikke lovregulert.

Det finnes en rekke selskapsmodeller (figur 2) som kommunene kan velge mellom.

Organisasjonsformene har gradvis og økende juridisk selvstendighet fra kommunen. Juridisk selvstendighet betyr ikke at selskapet lever et selvstendig liv utenfor de folkevalgtes kontroll.

Økende grad av juridisk selvstendighet



Figur 2: Selskapsmodeller

⁴ Lov om interkommunale selskaper, lov om samvirkeforetak, lov om aksjeselskaper, lov om stiftelser m.fl.



God eierstyring er en forutsetning for å lykkes med formålet bak opprettelsen, og det gir demokratisk kontroll med viktige tjenester kommunen tilbyr til sine innbyggere.

2. Hvor, hvordan, og av hvem utøves eierstyring?

Det er kommunestyret som er ansvarlig for eierstyringen i kommunen. Grovt sett kan man si at eierstyring utøves av kommunestyret allerede ved utarbeidelse av eierskapspolitikken til kommunen og når selskap opprettes, i eierskapsmeldinger, i eierstrategier og i eierorganet til selskapet (for eksempel i generalforsamling eller representantskap). Eierstyring utøves også i andre styringsdokumenter som vedtekter, aksjonæravtaler, utbytteavtaler, selskapsavtaler, vedtak i eierorganet, budsjett, instruksjoner m.m.

Kommunestyret vedtar organisering av tjenestene og oppretter styringsdokumenter for selskapene. I tillegg er det kommunestyret som skal oppnevne eierorgan til de ulike selskapene. Avhengig av selskapsform gis eierstyringsmyndigheten til eierrepresentanter i selskapene. Formannskapet kan ha en rolle som eierutvalg eller styringsgruppe for eierpolitikken. Formannskapet er også ofte arbeidsutvalg for eierskap. Dette er en praktisk ordning, og har ikke noe med formelt ansvar å gjøre.

Eierorganene i selskapene har ulike benevninger. I kommunale foretak (KF) er det kommunestyret (ev. eierutvalget) som er eierorgan, i aksjeselskaper (AS) er det generalforsamlingen, i interkommunale selskaper (IKS) er det representantskapet. Eierstyringsprinsipper gjelder for alle organisasjonsformer, og det er ofte eierorganet som velger styresammensetning i selskapet.

Eierorganet

Kommunestyret styrer selskapene sine indirekte gjennom representanter som er oppnevnt til eierorganene. Det innebærer at de som er valgt inn i et eierorgan representerer kommunestyret, og ikke eget parti eller seg selv. Det er med andre ord eierens/kommunestyrets interesse som er det sentrale og som eierrepresentanten skal arbeide for å få gjennomført.

Kommunenes eierinteresse er definert i styringsdokumentene, som gir det formelle grunnlaget for hvordan deltakelse i eierorganet skal utøves: kommunens generelle eierskapspolitikk, eierskapsmelding og eierstrategi, definert formål i vedtekter/selskapsavtaler, eventuelle instruksjoner eller vedtak i kommunestyre og ev. kommuneråd.

For at eierrepresentantene skal kunne ivareta eierskapet og sikre demokratisk innflytelse på en god måte, bør det utarbeides prinsipper for kommunens eierstyring og en klar eierstrategi for det enkelte

selskap. Stemmegivningen til kommunens representanter i eierorganene skal gjenspeile kommunestyrets flertallsvedtak, dvs. representantene møter med et bundet mandat.

Oppsummert kan man si at partipolitikk utøves i kommunestyret, ikke i et eierorgan. Der representerer man flertallet i kommunestyret. Folkevalgte er derfor ikke å anse som ombud når de sitter i eierorganet, men som representanter med bundet mandat fra kommunestyret.

3. Styringsdokumenter

Det finnes ulike styringsdokumenter som eiere kan utarbeide for styring av sine selskaper. Mange er uavhengige av selskapsformen som er valgt, mens andre er spesifikke ut fra organisasjonsform. Alle selskapsformer har relevante lover, forskrifter, budsjetter/økonomiplaner og ulike instruksjoner m.m. som styringsdokumenter i tillegg til de selskaps-spesifikke dokumentene. Eierskapsmelding og eierstrategi må også utarbeides uavhengig av selskapsform.

Eierskapsmelding

Ny kommunelov § 26-1 pålegger kommunestyret å utarbeide en *eierskapsmelding* én gang i valgperioden. KS anbefaler at eierskapsmeldingen revideres årlig, eller at selskapene i det minste pålegges å rapportere om status til eierne én gang i året.

Kravet til eierskapsmeldinger markerer kommunens overordnede ansvar for verdier og tjenester som forvaltes av andre, og som kommunen har eierinteresser i. Lovens minimumskrav til innhold i eierskapsmeldinger er:

- prinsippene for eierstyring
- oversikt over eierskap eller tilsvarende interesser som kommunen har i alle typer virksomheter/selskaper
- formålet kommunen har med sine eierinteresser og tilsvarende interesser

Eierskapsmeldingene skal også redegjøre for KFER og interkommunale samarbeid av ulik art som kommunen er involvert i, for eksempel vertskommunesamarbeid. I eierskapsmeldinger blir det ofte foretatt en evaluering av kommunens utøvelse av eierskapet, og av hvorvidt det anses formålstjenlig at kommunen fortsatt bør være eier. Med flere kommuner som eiere i et selskap, velger noen å utforme selskaps-spesifikke eierskapsmeldinger. Det kan være et godt grep for å sikre at selskapet får felles og tydelige styringssignaler fra alle sine eiere.

Eierstrategi

En eierstrategi kan gjelde generelt for kommunens eierskap, og vil da ligge tett opp til eierskaps-

politikken som kommunestyret ønsker å gjennomføre. Det kan være en årsak til at mange kommuner velger å bake inn eierstrategien i eierskapsmeldingene sine.

Eierstrategier kan også være selskaps-spesifikke, utarbeidet individuelt for hvert selskap i samråd med selskapet, og deretter politisk vedtatt. Eierstrategien utdyper formålet med selskapet, fastsetter overordnede målsettinger og tydeliggjør eiers krav og forventninger til selskapets drift og selskapets styre.

Eierstrategier bør også avklare roller, ansvar og myndighet mellom kommunen og eierorganet, mellom eierorganet og styret, og forholdet til kommunens administrasjon. Det er videre vanlig å stille krav til eierdialogen med selskapet.

Vedtekter/selskapsavtaler/samarbeidsavtaler/aksjonæravtaler

Øvrige styringsdokumenter i et selskap er avhengige av hvilken selskapsform som er valgt. Felles for alle disse dokumentene er at det er eierne som beslutter innhold og utforming, og som vedtar disse. Det betyr at de er en viktig del av de folkevalgtes verktøykasse når de skal styre sine selskaper. God kjennskap til handlingsrommet i disse dokumentene er derfor av stor betydning.

Styringsdokumentene angir hva selskapet skal (og har lov til å) drive med, og formålet med virksomheten bør formuleres på en god og tydelig måte slik at det angir retningen som styret og administrasjonen skal styre etter. Her kan man fastsette rammer for myndighetsutøvelse, tjenesteproduksjon og adgang til å drive næringsvirksomhet i markedet.

Det er vanlig å regulere hvor mange som skal sitte i eierorganet og styret, og hvordan valg skal skje, hvilken myndighet og hvilke fullmakter selskapet skal ha, adgang til å pådra seg forpliktelser, økonomisk og annet ansvar, oppløsning av selskapet m.m.

Selskapsstrategi

Eierne vedtar eierstrategien. Styret i selskapet må deretter utforme en selskapsstrategi som er egnet til å oppnå målene og forventningene angitt i eierstrategien. En selskapsstrategi inneholder gjerne langsiktig planlegging, fastsettelse av kortsiktige og langsiktige mål for bedriften, angivelse av tiltakene og ressursfordelingen som er nødvendig for å nå målene. Det kan handle om hovedmål og delmål innen økonomi, miljø, markedsandeler, utvikling m.m.

4. Ulike selskapsformer – eierorgan og styringsdokumenter

4.1. Kommunale foretak⁵

Kommunale foretak (KF) opprettes i henhold til kommuneloven kap. 9. Eierorganet i KF er kommunestyret. Det er de folkevalgte som fastsetter *vedtektene* for foretaket. Kommuneloven § 9-3 stiller krav til innhold i vedtektene.

Kommunedirektøren har et såkalt utsettende veto overfor KF-vedtak som ikke finnes for andre selskapsformer, jf. kommuneloven § 9-16 (2).

Et KF er en del av kommunen som rettssubjekt, og derfor ligger arbeidsgiveransvaret for de ansatte hos kommunen.

4.2. Interkommunale selskaper⁶

Interkommunale selskaper kan bare eies av flere kommuner/fylkeskommuner eller andre interkommunale selskaper. I interkommunale selskaper (IKS) opprettet med hjemmel i IKS-loven, er eierorganet *representantskapet*, jf. IKS-loven § 6. Alle deltakere (=eiere) skal være representert i representantskapet. Det er den enkelte eiers kommunestyre som oppnevner representanter til representantskapet.

Loven stiller ingen krav til hvem som kan eller skal velges til representantskapet, heller ikke til at det må være folkevalgte, krav til kjønn e.l. Ettersom det er et mellomledd mellom selskapene og eierne, er det viktig at medlemmene sitter tett på de politiske beslutningsprosessene og enkelt kan sørge for politisk forankring av nødvendige beslutninger.

For IKS skal det opprettes en *selskapsavtale* som styringsdokument for selskapet, der det i KF og AS fastsettes vedtekter. De enkelte kommunestyrer (eierne) må vedta likelydende avtaler.

IKS-loven gir forsterkede eierstyringsgrep ved at enkelte endringer i selskapsavtalen må vedtas av kommunestyret. I aksjeselskaper er det en oppgave som etter loven tilligger selskapets eierorgan, generalforsamlingen. Et annet forsterket eierstyringsgrep i loven er at det er representantskapet som skal vedta selskapets budsjett og økonomiplan, ikke styret (som det er i AS).

Eierkommunene har ubegrenset ansvar for selskapets forpliktelser, og kan ikke gå konkurs. Det kan reise problemstillinger i forhold til statsstøtte-regelverket dersom selskapet skal drive økonomisk aktivitet i et marked. I tillegg til selskapsavtalen velger noen IKS å inngå *eieravtaler*⁷ og/eller *samarbeidsavtaler*⁸.

⁵ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83/kap9#kap9>

⁶ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-01-29-6?q=iks-lov>

⁷ Se eksempel på eieravtale: <https://www.vkr.no/media/1084/2014-11-7eieravtale-vkr.pdf>

⁸ Se eksempel på samarbeidsavtale: <https://www.folloren.no/wp-content/uploads/2018/09/Samarbeidsavtale-for-Follo-Ren-IKS.pdf>



I interkommunalt eide selskaper kan det oppstå uheldige situasjoner dersom de folkevalgte ikke følger styringslinjene som loven legger opp til. Systemet er laget slik at eiernes felles interesser skal ivaretas, og det er derfor uheldig om man utøver eierstyring utenom eierorganet.

4.3. Aksjeselskaper⁹

Aksjeselskaper (AS) kan være heleide av én kommune eller eid sammen med andre kommuner eller private parter. Eierorganet i et AS er *generalforsamlingen*, og i et heleid kommunalt AS utgjør kommunestyret generalforsamlingen. I deleide selskaper må hver enkelt eier utpeke representanter til generalforsamlingen. Det er ingen lovregulering eller krav til hvem som skal eller kan sitte i en generalforsamling. Ofte delegeres generalforsamlingsmyndigheten til ordfører eller andre med fullmakt.

Aksjeloven regulerer hvilke saker ordinær generalforsamling skal behandle, og det er obligatorisk med godkjenning av årsregnskap, utdeling av utbytte, vedtektsendringer og valg av styre. Det kan avholdes ekstraordinær generalforsamling for en bestemt angitt sak.

I aksjeselskaper har eierne et begrenset økonomisk ansvar for selskapets forpliktelser, og selskapet kan gå konkurs. Det er derfor en egnet selskapsform for økonomisk aktivitet i markeder, som kan ha et visst risikoelement forbundet med virksomheten.

Styringsdokumenter i AS er stiftelsesdokument, vedtekter og eventuelle aksjonæravtaler (avtaler mellom eiere).

5. Eiermøter og eierdialog

Det kan være få kontaktpunkter mellom eiere og selskapene om man forholder seg strengt til de lov-pålagte møtene i eierorganet. For AS er det bare krav om generalforsamling én gang i året, mens det for representantskap i IKS etter IKS-loven ikke er fastsatt et minimum for antall møter. Her er det representantskapet selv, styret, revisor eller deltaker som kan kreve møte, jf. IKS-loven § 8. Det er vanlig å nedfelle i selskapsavtaler at representantskapet skal ha minimum to til fire møter i året.

En forutsetning for å lykkes med god og profesjonell eierstyring, er å ha dialog og informasjonsflyt mellom eiere og selskaper. Dette skaper god kontakt, dypere forståelse, og bidrar til gjensidig tillit mellom eiere og selskapet.

Det er viktig å understreke at dette *ikke* er en del av den formelle eierstyringen, men en uformell arena hvor selskapet kan informere sine eiere om hva som rører seg. Man kan ikke treffe beslutninger med bind-

ende juridisk virkning for selskapet i eiermøter. Det ville undergrave eierorganets funksjon. Det kan være hensiktsmessig å ta opp prosessuelle forhold i slike møter.

6. Eierstyringssekretariat

Noen kommuner og interkommunale samarbeid har valgt å opprette et administrativt eierstyringssekretariat, sammensatt av kommunedirektører eller andre administrativt kommunalt ansatte i de samarbeidende kommunene. Det kan være hensiktsmessig med en *administrativ tilretteleggerfunksjon* som kan samordne tidspunkter for behandling av viktige saker i de ulike kommunestyrene, som kan tilby maler for instruksjer eller styreevalueringer og annet som kan bidra til profesjonalisering og smidige prosesser i selskapene.

Det bør imidlertid utvises varsomhet slik at ikke et eierstyringssekretariat får oppgaver som går inn på selskapsorganenes myndighetsområde og i realiteten blir et tilleggsorgan mellom selskapsorganene og de folkevalgte i eierstyringen. Ettersom styrene i selskapene har rettslig ansvar for å utøve forvaltning, tilsyn og opplysningsplikt i henhold til gjeldende regelverk på selskapets virksomhetsområde, er det viktig at ikke eierstyringssekretariatet foretar saksbehandling eller endringer i saksfremlegg eller innstilling i saker som skal besluttes av medlemmene i representantskapet. Dersom saker er ufullstendig utredet eller det er noe man savner, skal de folkevalgte representantene ta opp dette i eierorganet og eventuelt be styret om tilleggsinformasjon.

7. Politisk forankring for eierrepresentantene

Kommunestyret utpeker representanter til eierorganer i selskapene. Eierrepresentantene skal målbære synet til det politiske flertallet i kommunestyret, ikke eget partis syn, og heller ikke eget syn som privatperson.

Det finnes ingen formkrav for hvordan medlemmer i generalforsamling eller representantskap skal sørge for politisk forankring hos flertallet i kommunestyret i viktige saker. Utgangspunktet er også her organisasjonsfrihet i kommunene. Et sentralt hensyn å ivareta, er at både posisjon og opposisjon blir holdt informert og får anledning til å diskutere viktige saker som skal behandles i selskapenes eierorganer.

Noen kommunestyre har lagt ansvar for eierstyring av selskapene til formannskapet. Andre har valgt å oppnevne hovedutvalg for eierskap og næringsutvikling, hvor både posisjon og opposisjon er representert. Enkelte løser den politiske forankringen ved at innkallingen til representantskapsmøter

⁹ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-06-13-44>

sendes til alle i kommunestyret. Partigruppene får dermed anledning til å diskutere sakene og bringe sitt syn inn for hovedutvalg eller formannskap. Det finnes sikkert også andre egnede modeller for dette.

Hva er kommunedirektørens rolle i disse prosessene? Kommunedirektøren har etter kommuneloven § 13-1, tredje ledd ansvar for å påse at alle saker som skal legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Denne plikten viser til ansvaret kommunedirektøren har for saker som springer ut av egen driftsorganisasjon.

For kommunale foretak (KF) og selskaper gjelder andre regler. Kommuneloven § 9-16, andre ledd begrenser kommunedirektørens myndighet overfor et KF til et såkalt «utsettende veto», dvs. at kommunedirektøren kan pålegge styret i et KF å vente med å iverksette enkelte vedtak inntil kommunestyret har behandlet saken.

Når det gjelder IKS eller AS er det den aktuelle selskapslovgivningen som angir styringslinjene som skal følges, og kommunedirektøren har ingen formell rolle i disse lovene. Eierstyring skal skje i eierstyringsdokumenter og i eierorganene.

Det finnes eksempler i praksis på at kommunedirektøren har fått en rolle i behandling av selskapenes saker forut for behandlingen i hovedutvalget eller formannskapet. Det har skjedd under henvisning til at kommunedirektøren har plikt til å sørge for forsvarlig utredning av saker til de folkevalgte organer. En slik ordning innebærer å innføre et ledd i eierstyringen som det ikke er grunnlag for i lovgivningen. I tillegg vil ansvarsforholdene og styringslinjene mellom styret og eier/representantskapet forstyrres. Styret har også et rettslig ansvar for tilsyn, forvaltning og rapportering, og er det organet som skal forberede og legge frem saker til eierorganet. Dersom innstillingen til styret endres på sin vei til formannskapet, og eierrepresentanten instrueres av formannskapet til å beslutte i tråd med den endrede innstillingen, vil det kunne oppstå en situasjon hvor et eventuelt senere styreansvar ikke kan gjøres gjeldende overfor styret. Hvem har da ansvaret? Kommunedirektøren? Representantskapet?

Det er forståelig at kommunedirektører ønsker å gi gode råd til ordførere og de folkevalgte. For å sikre tett kontakt med selskapene, vil jeg derfor råde de folkevalgte til å bruke eierskapsmeldingen og andre styringsdokumenter aktivt. Man vil for eksempel oppnå gode prosesser mellom selskaper og eiere dersom det opprettes selskaps-spesifikke Eiermeldinger med tydelige føringer, mål og krav, som revideres årlig. I Eiermeldingen kan det stilles krav om antall Eiermøter i året for gjensidig informasjonsutveksling.


Man kan også skissere i Eiermeldingen at man ønsker spesifikke saker utredet på en bestemt måte, med synliggjøring av kostnader/økonomi, og det kan settes krav om lengre frister for innkalling til møter i eierorganet og utsending av saksdokumenter. Kommunedirektøren er ofte delaktig i saksforberedelsen av eierskapsmeldinger, og da har administrasjonen innflytelse og mulighet for rådgivning på riktig tidspunkt og på rett arena i henhold til lovgivningen.

8. Anbefalinger fra KS om eierstyring, selskapsledelse og kontroll

KS utga i 2014 heftet «Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll».¹⁰ Det inngår i folkevalgt-opplæringen i alle kommuner. Heftet har senere blitt revidert flere ganger, sist i november 2020 i samarbeid med Samfunnsbedriftene og KS Konsulent.

Heftet innebærer en erkjennelse av at eierstyring er viktig og at folkevalgte trenger kunnskap om hvilke virkemidler og arenaer man har for å være aktive og gode eiere, og som samspiller med selskapene man har valgt å opprette.

Målgruppene for anbefalingene er både de folkevalgte og selskapsledelsen. De folkevalgte, fordi de har ansvar for organisering av tjenester i kommunene, de skal utøve eierstyringen, de velges ofte inn til styret i selskaper, og de er pålagt å sørge for kontroll av selskapene. Selskapsledelsen, fordi styremedlemmer må forstå sine eiere og retningen de ønsker å ta, styremedlemmer og daglig leder har et stort juridisk ansvar, det er viktig for selskapsledelsen å kjenne styringsverktøyene eierne har, og anbefalingene gir uttrykk for det som anses som «beste praksis» på området. For å lykkes med selskapsorganisering er det viktig at alle involverte parter i de kommunalt eide selskapene har en god rolleforståelse.

I Samfunnsbedriftene organiserer vi nærmere 570 kommunale selskaper. Vi vil naturligvis understreke hvor sterkt trepartsmodellen står i Norge, og hvor viktig det er at selskapene organiserer seg i en arbeidsgiver- og interesseorganisasjon. Derfor er vi også tilfredse med at KS i sitt hefte om eierstyring peker på oss som et naturlig sted å melde seg inn for kommunale selskaper. 

Agnete B. Sommerset har bakgrunn fra departements- og tilsynsarbeid. Hun har jobbet som advokat i ulike advokatfirmaer og har erfaring med oppstart av egen virksomhet. Gjennom styreverv sitter hun tett på problemstillinger rundt forholdet mellom eiere, styret og daglig ledelse i selskaper og organisasjoner. Hun ble tilsatt som juridisk direktør i Samfunnsbedriftene i 2019.

¹⁰ <https://www.samfunnsbedriftene.no/media/6245/anbefalinger-om-eierskap-f41-web.pdf>



Av avdelingsdirektør **Asbjørn Finstad** og fagsjef informasjonssikkerhet og personvern **Suhail Mushtaq**, FID - Strategisk IKT og digitalisering i KS

Er en trygg digital hverdag mulig i kommunene?

Daglig skriver media om digitale angrep, og digitale angrep mot kommuner er selvsagt ikke noe unntak. De fleste har hørt om dataangrepet mot Østre Toten kommune og de konsekvensene det førte med seg.

De fleste kommunale tjenester er helt avhengige av en velfungerende IT-infrastruktur og tilhørende støttesystemer. Resultatet av et dataangrep vil i ytterste konsekvens føre til at kommunen blir totalt lammet over en lengere periode. Kostnadene ved å få kommunen tilbake i normal drift kan beløpe seg til ti-talls millioner kroner, selv for middels store kommuner. Større kommuner må regne med mer. Sensitive data på avveie kan innebære en nasjonal risiko og/eller brudd på personvernet og rettsikkerheten til den enkelte innbygger.

Slike brudd på sikkerheten kan føre til erstatningskrav og/eller bøter, at sensitive data misbrukes av andre, at andre tilknyttede IT-systemer (samarbeidspartnere/tredjepart) kan bli kompromittert, eller at man mister tillit til data/systemer.

Dermed blir det viktig at kommuner hindrer misbruk av data og dataangrep, men ikke minst, at de kan håndtere dem. Spørsmålet som kan stilles er: Hvordan bør vi adressere utfordringene med digital transformasjon for å hindre misbruk av data og digitale angrep?

Utfordringer med digital transformasjon

Digital transformasjon gir oss både muligheter og utfordringer. Muligheter til å arbeide smartere, mer effektivt og ikke minste på en måte som gjør at vi kan utvikle oss som samfunn. På den andre siden gir digital transformasjon oss også utfordringer både innen den teknologiske, prosessuelle og den menneskelige dimensjonen.

Innen den teknologiske dimensjonen er kompleksitet i verdikjeder og teknologi, samt teknologisk gjeld utfordrende. Kompleksiteten fordi en tjeneste er ofte bygd opp av mange mindre tjenester og komponenter som igjen spenner over ulike teknologier,

Sensitive data på avveie kan innebære en nasjonal risiko og/eller brudd på personvernet og rettsikkerheten til den enkelte innbygger.

land og leverandører. Teknologisk gjeld fordi vi ofte besitter utdatert teknologi som kan være sårbar og utdatert, men som kanskje ikke lar seg enkelt skifte ut av ulike årsaker. Dette kompliseres ytterligere ved at vi ikke har noen felles sikkerhetskrav til leverandørkjeden. I korthet innebærer det at hver enkelt kommune må finne opp sikkerhetskravene hver gang de f.eks. går til innkjøp av digitale tjenester.

I tillegg er det viktig å merke seg betaparadigmet. Tidligere var det et stort søkelys på å slutføre systemene «100 prosent». Dette prinsippet har de fleste ledende utviklingsselskap gått bort i fra. Begrunnelsen er at hvis man bruker 1 – 2 år på å fullføre et system før det tas i bruk, vil man kunne mislykkes. Det kan skje fordi endringene i virksomheten, samfunnsendringer og ikke minst utviklingstakt i teknologien, er så stor at det man prøver å implementere kan være utdatert før det settes i drift.

Derfor har man nå et langt mer smidig (agilt) tilnærming med et «godt nok»-prinsipp i bunn. Prinsippet legger opp til at man ofte innfører små endringer kontinuerlig i tråd med brukerens og virksomhetens ønsker. Dette medfører at systemet ikke nødvendigvis blir så sikkert som «100 prosent» (men sikkert

nok), og samtidig gir nødvendig fleksibilitet for å kunne drive virksomheten fremover i tråd med forventninger og samfunnsendringer.

Innen den menneskelige dimensjonen er det også flere utfordringer.

Vi har alle en forventning om at de verktøyene som gjøres tilgjengelige for oss er trygge. Akkurat som når vi kjøper en ny bil, forventer vi at bremsene fungerer. Det er ikke slik at vi gjennomfører en risikovurdering på at bremsene fungerer. Eller at vi tar av hjulene for å sjekke om det er nok bremsebelegg, bremsevæske, eller at rørene til bremsene ikke er rustne eller lekket. Nei, vi legger til grunn at bremsene fungerer slik de skal!

Tilsvarende er det ikke innen teknologi og IT. Her skal vi gjennom sikkerhetskurs, risikovurderinger og mer til. Vi som ansatte skal dekke opp om sårbarheter som burde vært eliminert eller håndtert teknologisk. Det blir litt som en lege sa til meg. Jeg har gått sju år på skole for å fikse mennesker, du har gått et antall år på «sikkerhetsskolen» for å ivareta sikkerhet. Hvis du mener at jeg også skal gjøre jobben din ved å sikre de verktøyene du leverer til meg, vel, så har vi vel bommet litt, har vi ikke?

En annen utfordring er digital privat bruk kontra arbeidsbruk. De appene og teknologiene vi bruker privat er som regel brukervennlige, fremtidsrettede og løser våre oppgaver på en god og rask måte. Når vi kommer på jobben, blir vi gjerne satt ti år tilbake. I tillegg blir ansatte ofte fremmedgjort og får en distanse til digital transformasjon i virksomheten. Hvor ofte skjer det ikke at når et nytt system innføres så får man beskjed om: Vær så god her er det nye systemet, og du skal «trykke» på disse tastene på denne måten, og gjøre kun akkurat dette i systemet. Disse to elementene fører ofte til frustrasjon hos bruker og bidrar ikke nødvendigvis til at det digitale rommet blir tryggere.

Sikkerhetstilnærmingen har nok også hatt en tendens til å overøse brukerne med prosedyrer og formaninger. I noen virksomheter har dette tatt helt overhånd ved at selv de som utformer prosedyrene ikke har kontroll. Og fungerer ikke dette, vel, da kan vi alltid bruke sikkerhetskortet. En dokumentrevisjon vil nok applaudere at her har man alt på stell, men sjekker man det virkelig liv i organisasjon er nok

historien en helt annen. Dette er satt litt på spissen, men kan fungere som en beskrivelse av virkeligheten som mange vil kjenne seg igjen i.

Reduksjon av risiko langs naturlig arbeidsflyt handler ikke om å overøse brukeren med prosedyrer og formaninger. Det handler om å se hvordan brukeren faktisk arbeider og hvordan teknologien kan hjelpe til med å gjøre arbeidsdagen tryggere. Du overøser ikke en smed med 100 sider dokumentasjon med informasjon om at vedkommende må bruke hansker, beskyttelsesbriller og tang når hun skal støpe former. Dette skjer automatisk fordi sikkerhetsutstyret og bruken er en del av naturlig arbeidsprosess til smeden. Og ikke minst, en naturlig del av opplæringen i arbeidsutførelsen. Tilsvarende må det være innen digitalisering. Brukeren skal bli ledet trygt gjennom sin arbeidsdag ved å få trygge verktøy og få nødvendig digital sikkerhetskompetanse som er direkte integrert i sitt virke.

Svaret på spørsmålet som ble stilt innledningsvis, hvordan vi skal adressere utfordringene med digital transformasjon på rett måte for å forhindre misbruk av data og digitale angrep, er at vi må ha en annen tilnærming enn den vi har hatt til nå. Årsaken ligger i den digitale transformasjonens natur. Den er agil, flyktig, innovasjonsdrevet og søkelyset er mer rettet mot å operere i et økosystem enn i en sekvensiell eller hierarkisk verdikjede.

Hva gjør vi i KS og kommunal sektor for å møte utfordringene?

Digital transformasjon utfordrer klassisk nærming med «fullstendig kontroll» med styringssystemer og «alt som følger med», kontra smidighet (agilitet) med «trust, but verify» prinsippet, og konsekvensstyring. Det innebærer bl.a. at tradisjonell tilnærming til styringssystem for informasjonssikkerhet får en mindre sentral rolle. Begrunnelsen for dette er at styringssystem for informasjonssikkerhet ofte blir noe på siden av den helhetlige virksomhetsstyringen og noe «IT» driver med. Styring av informasjonssikkerhet er i prinsippet ikke noe annet enn økonomistyring, og må være en del av det hele og være direkte integrert i virksomhetsstyringen.

For å møte de utfordringene digital transformasjon representerer gjennomfører KS og kommunal sektor

Det innebærer også at internkontroll og revisjon må om mulig ha en annen tilnærming, f.eks. mindre dokumentkontroll og mer kontroll mot operasjonell funksjon og utførelse.

flere aktiviteter for å adressere utfordringene riktig, men ikke minst for å gjøre det handlingsrommet som digital transformasjon innbyr til, enda mer mulig.

I denne sammenheng trekkes det frem seks aktiviteter¹:

- KS har etablert et strategisk nettverk for informasjonssikkerhet og personvern i kommunal sektor (SNIP).
- KS utarbeider sammen med medlemmene et Rammeverk for trygg digitalisering (RTD).
- KS har gjennomført en utredning om Sikkerhet i ledelsesperspektiv som skal være støtte for kommunedirektører i deres daglige arbeid.
- KS har påbegynt et FoU-arbeid med å sette sikkerhet i ansattperspektiv på dagsorden.
- KS har sammen med medlemmene satt i gang med et prosjekt for felles risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS)/Vurdering av personvernkonsekvenser (DPIA).
- KS har sammen med medlemmene satt i gang med et prosjekt for felles leverandørkrav.

KS har opprettet SNIP. Dette er et strategisk ledelsesnettverk hvor deltakerne er sikkerhets- eller personvernansvarlige og digitaliseringsledere. Formålet er å ha en strukturert møtearena hvor man kan adressere felles utfordringer og finne gode felles løsninger i kommunal sektor.

Det finnes i dag ingen helhetlig tilnærming til hvordan digital transformasjon kan gjennomføres på en trygg og sikker måte. Rammeverk for trygg digitalisering (RDT) utarbeides nå med den hensikt å bistå kommunal sektor med et rammeverk på hvordan man kan gjennomføre digital transformasjon på en trygg og sikker måte.

I forlengelse av RDT arbeides det i fire dimensjoner. For det første arbeides det med sikkerhet i ledelsesperspektiv. Det innebærer å gi ledelsen en praktisk verktøykasse for å kunne stille de riktige spørsmålene til riktig tidspunkt og til rett kompetanseressurs. Det vil si at man går ut fra ledelsens hverdag, språk og deres daglige utfordringer og gir dem helt konkrete råd på hvordan de kan få, og bevare «kontroll» på sikkerhetsområdet. Ikke som en «separat greie», men som en integrert del av hele tjenesteutøvelsen og virksomhetsstyringen.

Den andre dimensjonen handler om sikkerhet i ansattperspektiv. Dette handler om å utvikle en metodikk for atferdsendring for å sikre at sikkerhet blir en naturlig integrert faktor i utøvelse av ansattes daglige virke. Målet med prosjektet er at det utløses en refleks hos de ansatte som gjør at sikkerhet er noe som faller helt naturlig i deres digitaliserte hverdag.

I korthet går dette ut på å «trenere» de ansatte i sikkerhet i kontekst av deres arbeidsutøvelse og funksjon.

Den tredje dimensjonen er felles ROS/DPIA. Det er tross alt slik at mange av systemene er felles og inneholder nokså lik type informasjon, f.eks. Office 365. Så kan man stille seg spørsmålet om det er nødvendig at 356 kommuner gjør de samme vurderingene? Eller kan man tenke seg at kommunesektoren kommer frem til noen felles «kjøreretninger». Ankepunkt pleier ofte å være – ja, men da får man ikke et forhold til vurderingene og risikoen i kommunen. Vel, man kan stille seg spørsmålet hvilket forhold man har til risikovurdering når det gjelder bremsene på bilen? Poenget med prosjektet er at vi bør håndtere risikoen selv der vi er ulike, og håndtere den sammen der vi er like.

Den fjerde dimensjonen handler om leverandørkrav. I dag finnes det i liten grad felles leverandørkrav i kommunene, og ofte må man starte med blanke ark hver gang f.eks. ved innkjøp av teknologi. En kan selv tenke seg hvilke utfordringer en liten kommune med få ressurser får ved teknologiske innkjøp. Derfor utarbeides det nå felles leverandørkrav innen informasjonssikkerhetsområdet. Formålet med dette er at kommunal sektor på en enkel måte kan stille krav til leverandørene, slik at de kan levere trygge og sikre digitale løsninger til kommunal sektor.

Veien videre

Som tidligere nevnt er digital transformasjons agil, flyktig, innovasjonsdrevet og søkelyset er mer rettet mot å kunne operere i et økosystem enn i en sekvensiell eller hierarkisk verdikjede. Det betyr at vi må ha en annen tilnærming for å kunne operere trygt i det digitale rommet enn tidligere.

Som nevnt ovenfor, har KS og kommunal sektor startet på en reise for å adresse utfordringen for å kunne operere tryggere i det rommet som digital transformasjon inviterer til. Det innebærer også at internkontroll og revisjon må om mulig ha en annen tilnærming, f.eks. mindre dokumentkontroll og mer kontroll mot operasjonell funksjon og utførelse.

I en forlengelse av dette vil KS i samarbeid med medlemmene også igangsette et prosjekt i løpet av 2022 hvor man ser på hvordan internkontroll og revisjon kan gjennomføres mer effektivt innen digitalisering og informasjonssikkerhet. På denne måten kan det bidra i enda sterke grad til å sikre mulighetsrommet i digital transformasjon, men ikke minst at man kan operere trygt i det digitale rom.

Og så for å svare på spørsmålet i tittelen. Ja, det er fullt mulig. Spesielt med det fokuset som KS og medlemmene nå har satt på dette området, og med den tilnærmingen som vi når har til trygg digital transformasjon. ©

¹ <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/kompetanse-og-verktoy/informasjonnssikkerhet-og-personvern/>

Handlingsrom og bredere virkemiddelbruk viktig for nyttige tilsyn

Ny rapport viser at det viktigste for nyttige tilsyn er statsforvalterens handlingsrom og læringsaktiviteter i tilknytning til eller i stedet for, tilsynet.

Deloitte har på oppdrag fra KS undersøkt statsforvalternes tilsyn med kommunene. Undersøkelsen tar utgangspunkt i Direktoratet for økonomistyrings (DFØ) brede fireårige undersøkelse av statlig tilsyn fra 2020.

Følgende hovedproblemstillinger har ligget til grunn for gjennomføringen av FOU-prosjektet:

1. Hvilke oppdragskrav og bestemmelser i lov og regelverk mener statsforvalterne hindrer dem i å føre tilsyn med de temaene de synes er mest formålstjenlige?
2. Hvordan kan eventuelt situasjonen bedres; bør ev. kravene og bestemmelsene fjernes, eller hvordan kan de justeres?
3. I hvilken grad og hvordan jobber statsforvalterne med å samordne tilsynsvirksomheten opp mot kommunenes egenkontroll i form av forvaltningsrevisjon?

Ny kommunelov, med nye krav om samordning av statlig tilsyn med kommunal egenkontroll, trådte i kraft kort tid før DFØs undersøkelse, og Deloitte undersøker effekten av dette. Respondenter fra alle statsforvalterembeter er intervjuet, og Deloitte har sett særskilt på sektorene helse- og omsorg, utdanning og oppvekst og samfunnsikkerhet og beredskap.

DFØs rapport fra 2020 viste at en relativt stor andel av statsforvalterne gir uttrykk for at oppdragsbrev fra departementene og bestemmelser i lov og regelverk i noen grad hindrer dem i å føre tilsyn med de temaene de selv finner mest formålstjenlige.

Deloitte rapport viser imidlertid at statsforvalterne ikke opplever at det er vesentlige hindringer i oppdraget eller regelverket med hensyn til å gjennomføre de tilsyn som de selv anser som mest formålstjenlige. Statsforvalterne beskriver at volumkrav i oppdragsbrev, samt nasjonale krav til tema og metode, likevel kan begrense muligheten til å gjennomføre egeninitierte tilsyn og andre aktiviteter basert på lokale risikovurderinger.

Undersøkelsen viser at nyttige tilsyn kjennetegnes ved at valg av tema er i samsvar med statsforvalterens egne risikovurderinger, og at valg av virkemiddel og metode er basert på vurderinger av hva som gir

mest læringsverdi for den enkelte kommune. Dersom læring og forbedring er formålet, er ikke tilsyn det mest hensiktsmessige virkemiddelet.

Ifølge Deloitte er økt handlingsrom for statsforvalteren og dreining mot en bredere virkemiddelbruk viktig for å legge til rette for mer læringsfremmede aktiviteter og effektiv ressursbruk.

Undersøkelsen viser at det er relativt store forskjeller både mellom sektorer og mellom embeter når det gjelder erfaring fra konkret samordning med forvaltningsrevisjoner. Framover bør det arbeides enda mer med erfaringsdeling både ved bruk av nasjonal tilsynskalender og hvordan tilsyn og forvaltningsrevisjoner på en god måte kan ses i sammenheng.

NKRF og KS arbeider nå med å oppdatere og revitalisere Forvaltningsrevisjonsregisteret, som et bidrag til å sikre god samordning av statlig tilsyn og kommunal egenkontroll.

De viktigste læringspunktene fra undersøkelsen:

- Handlingsrommet til statsforvalterne må være tilstrekkelig for å sikre risikobaserte, effektive og målrettede tilsyn
- Tilsyn er ikke alltid det beste virkemiddelet, og andre virkemidler kan supplere eller noen ganger erstatte tilsyn
- Ressursene bør innrettes mot de aktivitetene som gir best læringseffekt
- Det må sikres reell samhandling og koordinering mellom statlig tilsyn og kommunal egenkontroll



Rapporten «Statsforvalternes tilsyn med kommunene. I hvilken grad får statsforvalterne gjennomført de tilsynene de mener er mest hensiktsmessige og nyttige?» er tilgjengelig under:
www.ks.no/fagomrader/forskning-og-utvikling-fou/forskning-og-utvikling/



Av partner **Birte Bjørkelo** og senior manager **Kari Gåsemyr**, Deloitte

Kontrollutvalg og revisjon som bidragsytere for læring og forbedring under pandemien

Revisjonen og kontrollutvalget har viktige roller når en krise pågår i kommunen. Også i kriser er det viktig at oppmerksomheten rettes mot områdene hvor risikoene er størst.

Kontroll og revisjon ansees ofte som tilbakeskuende aktiviteter, og noe som gjøres i etterkant av en eventuell krisehåndtering. I tillegg vil kontroll og revisjon midt i en krise ofte være en ekstra belastning for allerede svært pressede kommunale tjenester.

Kontrollutvalget i Bergen valgte likevel å innta en aktiv og viktig rolle ved å benytte revisjonen som et verktøy for å bidra med læring og forbedring under pandemien.

Bred involvering av ulike aktører i risikovurderinger, tilpassing av undersøkelsesmetoder, og revisjonskriterier som hensyntar den ekstraordinære situasjonen kommunen står i, har vært viktig for at kontroll og tilsyn skulle ha en nyttig funksjon under pandemien.

Kontrollutvalget i Bergen prioriterte tidlig å rette oppmerksomheten mot koronarelaterte tema

Deloitte er revisor for Bergen kommune, og var vinteren 2019/2020 i gang med flere forvaltningsrevisjoner på blant annet helse- og omsorgsfeltet. De første månedene i 2020 begynte Deloitte å få noen signaler fra ledere, særlig innen helse og omsorg, om at de måtte ta høyde for at planlagte aktiviteter i forvaltningsrevisjonene kanskje ikke lot seg gjennomføre som planlagt, ettersom ledelsen og avdelinger brukte stadig mer tid for å planlegge for mulig stor smitteøkning som følge av covid-19-pandemien.

28. februar 2020 ble kommuneledelsen i Bergen orientert om første smittetilfelle i kommunen og satte kriseledelse. 9. mars ble første smittetilfelle uten kjent opphav registrert i kommunen, og kommunen var i en situasjon der økningen i smitte var blant de høyeste i landet. Situasjonen var svært krevende for kommunens ledelse, og kriseledelsen besluttet morgenen 12. mars, før Helsedirektoratets nasjonale

vedtak om det samme, å stenge skoler og barnehager samt en rekke andre inngripende tiltak.

Bergen kommunes håndtering av krisen kom raskt opp som sak i kontrollutvalget. I Bergen ble kriseledelsen, som etter planverket normalt kun skulle etableres for 72 timer av gangen, sittende i nær åtte uker. Bystyrepolitikerne stilte kritiske spørsmål blant annet knyttet til lengden på tidsperioden med kriseledelse, kriseledelsens fullmakter og vedtakene som ble tatt.

Juridisk gjennomgang av byrådets bruk av krisefullmakt våren 2020

I april 2020 begynte kontrollutvalget å diskutere om kriseledelsens arbeid burde vurderes nærmere, for å se om regelverk var fulgt og om det var gode system og rutiner for kriseledelsens arbeid. For å vurdere en eventuell kontroll ble de politiske gruppelederne i bystyret involvert av kontrollutvalget. Konklusjonen var at dette var et område der mange hadde spørsmål som de ønsket svar på, og i midten av juni 2020 fikk Deloitte i oppdrag å gjennomføre en juridisk vurdering av byrådets bruk av krisefullmakt våren 2020.

Gjennomgangen var klar over sommeren 2020, og konkluderte blant annet med at kommunens beredskapsplaner ikke har vært tydelig på hvordan krisefullmakten kan benyttes, og at det var uklart hvilke fullmakter som hjemlet den strategiske kriseledelsens krisehåndtering. Videre kom det frem at vedtaket om å stenge skoler og barnehager mm. ikke skulle vært tatt av kriseledelsen, men burde vært behandlet i byrådet. Undersøkelsen viste også at fullmakter og beredskapsplanverk burde tydeliggjøres. Deloitte anbefalte blant annet at kommunen burde vurdere å gi enda tydeligere anvisninger i

Kontroll og revisjon blir ikke mindre viktig i krise, men hva som blir gjenstand for kontroll og revisjon må tilpasses den ekstraordinære situasjonen kommunen står i.

beredskapsplanen, herunder hvilken myndighet krisefullmakten gir og når krisefullmakten kan benyttes. Videre anbefalte vi at byrådet vurderte behovet for en forventningsavklaring med bystyret med hensyn til informasjonsflyt og involvering i krisesituasjoner. Deloitte anbefalte også at roller, ansvar og informasjonslinjer ble tydeliggjort for situasjoner der kommunen har satt kriseledelse.

Alle forholdene som ble pekt på har vært viktige å få på plass for å sikre god styring i en pandemi. Ved å kontrollere disse forholdene så tidlig som mulig gjorde det kommunen i stand til å håndtere den videre pandemien på en god måte, med tilstrekkelig tillit både fra bystyret, kontrollutvalg og befolkningen. Oppsummert ble kontrollutvalget en viktig aktør ved at utvalget rettet oppmerksomheten mot et svært viktig tema for kommunen og innbyggerne: rammene for kriseledelse under mer langvarige kriser og viktigheten av tydelige beredskapsplaner og avklarte kommunikasjonslinjer mellom administrasjon og politisk nivå. Revisor var kontrollutvalgets verktøy for å få saken belyst. Kommunen har i ettertid revidert sin overordnede beredskapsplan og opplyser at anbefalingene Deloitte kom med er hensyntatt.¹

Kontrollutvalg og revisor kan bidra i en pandemisituasjon

Både Deloitte som revisor og kontrollutvalget i Bergen så relativt raskt at andre pågående forvaltningsrevisjonsprosjekter som i stor grad berørte helse- og omsorgssektoren og lederne i kommunen, ikke lot seg gjennomføre som planlagt våren 2020. Tilbakemeldingene våren 2020 var at pandemien innebar en svært krevende situasjon for ledere og ansatte i Bergen kommune. Krisehåndtering, fravær, omdisponeringer, rigging av nye løsninger og håndtering av ny digital hverdag medførte en betydelig ekstra belastning, og det var vanskelig å fortsette med de ordinære revisjonene som var planlagt og igangsatt før pandemien.

Kontrollutvalget kom derfor i en situasjon der utvalget måtte ta stilling til hvilken rolle utvalget og revisjonen skulle ha under pandemien. Skulle man fortsette som planlagt, eller skulle man redusere aktiviteten og sette planlagte prosjekter i bero frem til pandemien var over?

Kontrollutvalget valgte å tenke nytt, og stille to helt sentrale spørsmål.

Spørsmålene kontrollutvalget stilte:

1. Hvor er **risikoen** størst i kommunen under pandemien?
2. Hvordan kan kontrollutvalget ved hjelp av forvaltningsrevisjon bidra til **læring**?

Kontrollutvalget i Bergen ønsket å gjennomføre risiko-baserte undersøkelser som kunne være nyttige og bidra til læring både underveis og etter pandemien.

Kommuneloven § 23-3 pålegger kontrollutvalget å gjennomføre en risiko- og vesentlighetsanalyse som grunnlag for å utarbeide en plan for forvaltningsrevisjon. I en krise, som covid-19-pandemien, må disse risiko- og vesentlighetsvurderingene revurderes. Kontroll og revisjon blir ikke mindre viktig i krise, men hva som blir gjenstand for kontroll og revisjon må tilpasses den ekstraordinære situasjonen kommunen står i.

En viktig del av en god risiko- og vesentlighetsanalyse er å innhente innspill fra sentrale og berørte aktører. I juni 2020 gikk derfor kontrollutvalgets sekretariat og Deloitte i gang med å innhente innspill til hvilke områder det ville være viktig å gjennomføre undersøkelser av med hensyn til virkningene av pandemien. Vi gikk bredt ut: Gruppelederne for de politiske partiene i bystyret og kommunaldirektørene i Bergen ble alle invitert til å komme med innspill. Det ble også hovedtillitsvalgte for en rekke organisasjoner og hovedverneombudene i kommunen, som igjen kontaktet sine nettverk for å innhente innspill. Vi innhentet også innspill utenfor kommuneorganisasjonen; representanter for en rekke ulike interesseorganisasjoner, fra næringsliv til organisasjoner som arbeider for sårbare grupper i samfunnet, ble invitert til å gi innspill til kontrollutvalget om hvilke undersøkelser som burde gjennomføres og som kunne bidra til forbedring av kommunens håndtering av koronapandemien.

¹ Revisjon-av-Overordnet-Beredskapsplan-for-Bergen-kommune-Administrativ-del

Sommeren 2020 fikk Deloitte i oppdrag av kontrollutvalget å gjennomgå alle innspillene og sorterte hvilke områder som særlig pekte seg ut som aktuelle for forvaltningsrevisjon. I samråd med kontrollutvalgets arbeidsutvalg utarbeidet Deloitte tre forslag til prosjekter og som kontrollutvalget vedtok å gjennomføre:

1. Hvordan har det kommunale tjenestetilbudet fungert for **sårbare grupper** under COVID-19-pandemien?
2. Hvordan har COVID-19-tiltakene påvirket de **ansattes arbeidssituasjon**? Inkludert i hvilken grad har ny arbeidssituasjon medvirket til innovasjon og endret bruk av teknologi?
3. I hvilken grad har kommunen sikret at elevene har fått **tilstrekkelig læringsutbytte og godt læringsmiljø**?

Tilpassede metoder

Relevante risikoer og overordnede problemstillinger ble identifisert, men revisjonen måtte også finne frem til egnede metoder tilpasset situasjonen som kommunen befant seg i.

Metodene og innhenting av data måtte være egnet til å undersøke disse viktige spørsmålene og samtidig ikke belaste kommunen unødige, ettersom ledere og ansatte allerede hadde hendene fulle med å håndtere pandemien. Med dette som utgangspunkt foreslo Deloitte å legge opp til en bred erfaringsinnhenting med effektiv involvering av ledere og ansatte, samt brukerrepresentanter der dette var mulig. For to av prosjektene foreslo Deloitte i hovedsak korte telefonintervju etter faste oppsett, og for ett av prosjektene en bred spørreundersøkelse til et representativt utvalg ansatte. Det ble bare i begrenset grad lagt opp til innhenting av dokumentasjon knyttet til system og rutiner. Hovedformålet var å innhente og dokumentere *erfaringer* fra de involverte som igjen kunne bidra til læring og utvikling, for å gjøre kommunen i enda bedre stand til å ivareta kritiske oppgaver under den pågående krisen og i fremtidige krisesituasjoner.

Læring handler om å identifisere både utfordringer, svikt og mangler som må løses, men også om å dele positive og gode erfaringer knyttet til nyvinninger og løsninger. I forvaltningsrevisjoner er revisor vanligvis avviksfokusert. Det var Deloitte som revisor også i gjennomføringen av forvaltningsrevisjonene relatert til koronapandemien i Bergen. Samtidig var både revisor og kontrollutvalget også opptatt av å få frem nye praksiser og positive erfaringer for å legge til rette for læring på tvers i kommunen.

Under skal vi illustrere hvordan vi løste de tre bestillingene fra kontrollutvalget og hvordan prosjektene bidro til viktig læring under pandemien, som vil bli fulgt opp også fremover i forbindelse med beredskapsarbeid og eventuell håndtering av fremtidige kriser.

Læring gjennom tre forvaltningsrevisjoner som omhandlet virkninger av koronapandemien

Virkningene av covid-19-pandemien for sårbare grupper

I prosjektet om virkningene av covid-19-pandemien for sårbare grupper ble det valgt en bred tilnærming. Risikoanalysen hadde identifisert at det var noen kommunale tjenesteområder der pandemien og smitteverntiltakene kunne ha stor negativ innvirkning overfor særlig sårbare grupper. Tjenesteområdene som ble identifisert var blant annet barnevern, sosiale tjenester, boligjenester, helsestasjon, skolehelsetjenester og jordmortjenester, hjemmetjenester, sykehjem og dagtilbud, spesialpedagogiske tjenester, barnehagetilbud, tjenester til psykisk syke og rusavhengige og tjenester til personer med utviklingshemming.

Deloitte gjennomførte 230 strukturerte telefonintervju med faste spørsmål til ledere, ansattrepresentanter og relevante brukerorganisasjoner i disse tjenestene. Grunnen til at vi valgte telefonintervju var flere: Vi så ikke for oss at vi kunne besøke tjenestene, det skulle være enkelt for dem vi tok kontakt med å delta i intervju, vi kunne registrere svarene på en systematisk måte, men samtidig ta oss tid til å få noe utfyllende informasjon. Responsen var svært god da vi tok kontakt med dem vi skulle intervju. Mange ønsket å dele sine erfaringer, utfordringer og opplevde endringer som følge av pandemien.

Undersøkelsene viste at noen utfordringer var felles for flere av kommunens tjenester. Tjenestene var ikke tilstrekkelig forberedt og hadde ikke beredskapsplaner tilpasset en pandemi. For en del av tjenestene tok det også en del tid før slike planer med tilhørende risikoanalyser og prioriteringslister ble etablert.

Mange representanter fra tjenestene meldte også om at oppmerksomheten i tjenestene i starten var for mye rettet mot å etablere tiltak og justere tjenestene i samsvar med krav om smittevern. Det var mindre oppmerksomhet rettet mot konsekvensene av endringene for brukerne. Dette gjaldt særlig i de tilfeller tjenester ble stengt eller sterkt redusert. For eksempel ble sosialkontorene stengt for fysiske konsultasjoner, med den konsekvens at tjenestene ikke lenger var tilgjengelige for noen av de mest sårbare brukerne.

I utgangspunktet er det særlover, som for eksempel lov om sosiale tjenester i NAV eller helse- og

omsorgstjenesteloven, som angir hvilke tjenester brukerne har rett på og som vil være utgangspunktet for revisjonens vurderinger. Dersom et tilbud stenges og en rettighetsfestet tjeneste ikke gis, er det noe revisor skal påpeke som lovbrudd. Pandemisituasjonen gjør imidlertid at vi som revisorer ikke kun kan forholde oss til særlovgivningen og peke på lovbrudd relatert til disse.

Lov om vern mot smittsomme sykdommer står over særlovene og gjør at tjenester kan stenge dersom smittevernfnaglige hensyn tilsier dette. Etter smittevernloven skal imidlertid smitteverntiltak² være basert på en klar medisinskfaglig begrunnelse, være nødvendig av hensyn til smittevernet og *fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering*. Dette innebærer at tiltakene må være vurdert som nødvendige for å forebygge eller motvirke smittespredning, samtidig som tiltaket skal være så lite inngripende som mulig. Den helsemessige nytten av tiltaket må stå i forhold til tiltakets øvrige samfunnsmessige konsekvenser. Det må altså gjøres vurderinger av nytten ved tiltaket opp mot de negative konsekvensene eller belastningen tiltaket medfører. Lokale tiltak som har liten smitteverneffekt, men som har negative konsekvenser for privatpersoner, næringslivet og offentlig tjenesteyting, vil være problematiske.

Et gjennomgående forhold Deloitte som revisor vurderte i delrapportene knyttet til kommunens tjenestetilbud til ulike sårbare grupper, ble dermed om kommunen og de kommunale tjenestene hadde vurdert forholdsmessigheten av tiltakene i forkant av vedtak om å stenge eller redusere tilbud, for eksempel vedtak om å stenge dagtilbudet til utviklingshemmede. I forvaltningsrevisjonen fant Deloitte at det i flere tilfeller var grunn til å stille spørsmål ved om kommunen hadde vurdert forholdsmessigheten i tiltakene, særlig i første del av pandemien.

To andre sentrale læringspunkt fra dette prosjektet er knyttet til økt tverrfaglig samarbeid omkring sårbare barn og unge og økt bruk av digitale verktøy. Undersøkelsen viste at Bergen kommune har manglet gode system for å sikre tverrfaglig samarbeid omkring sårbare barn og unge. Pandemien ble en katalysator for å etablere mer systematisk samarbeid på dette området. I første omgang ble det tidlig i pandemien etablert et samarbeid mellom en rekke tjenester for å identifisere sårbare barn og unge slik at de kunne sikres et tilfredsstillende tilbud. Dette har så blitt utgangspunkt for initiativ til videre og mer systematisert samarbeid. Bruk av digitale verktøy som gir mulighet for å gjennomføre effektive møter på Teams har vært et av flere forhold som har medvirket til at det tverrfaglige samarbeidet har blitt enklere å få til i praksis.

Elevenes læringsutbytte og læringsmiljø under covid-19-pandemien

Pandemien fikk tidlig vesentlige konsekvenser for grunnskoletilbudet i kommunene. Dette ble derfor identifisert som et område det var knyttet høy risiko til i den innledende risikoanalysen. Skolene var i perioder helt fysisk stengt, og senere i perioden stengt avhengig av smittesituasjonen. Det ble tidlig klart at opplæringssituasjonen til barn og unge i grunnskolen kom til å bli sterkt påvirket av pandemien.

Også i prosjektet om elevenes læringsutbytte og læringsmiljø under covid-19-pandemien, ble det gjennomført mange strukturerte intervjuer per telefon med rektorer, avdelingsledere og kontaktlærere. I tillegg ble det gjennomført gruppeintervju med FAU-representanter og elevrådsrepresentanter. Til sammen ble det gjennomført 199 intervjuer i forbindelse med prosjektet.³ Det ble også gjennomført dokumentanalyse av retningslinjer og informasjon fra Etat for skole i Bergen kommune.

Undersøkelsen, som primært rettet søkelyset mot perioden med hjemmeskole våren 2020, viste stor variasjon når det gjelder hvordan perioden med hjemmeskole har påvirket elevene. Undersøkelsen viste ellers at det i relativt stor grad hadde vært opp til den enkelte lærer, eller noen få lærere i samarbeid, å finne måter å organisere undervisningen og kontakten med elevene på, noe som har medført til dels svært ulik praksis både på tvers av og innenfor kommunens skoler. Skolenedstengingen hadde dessuten særlig store konsekvenser for elever som er vurdert å ha ulike sårbarheter – en god del elever med enkeltvedtak fikk blant annet ikke oppfylt sine rettigheter. Elever med enkeltvedtak om spesialundervisning og elever med enkeltvedtak om særskilt språkopplæring opplevde store reduksjoner i timetallet under nedstengingen, sett i forhold til hva de hadde vedtak om. Også innholdet i opplæringen ble til dels betydelig endret.

Selv om forvaltningsrevisjonen peker på mange utfordringer som kommunen må ta tak i, viser undersøkelsen også at den digitale kompetansen har økt i Bergensskolene og at det er tatt i bruk nye arbeidsmåter i undervisningen som kan være aktuelle å videreføre også etter pandemien.

Ansattes arbeidssituasjon under covid-19-pandemien

I dette prosjektet ble søkelyset rettet mot de ansattes arbeidssituasjon under covid-19-pandemien. Fokus var endringer i arbeidsoppgaver, arbeidsbelastning og arbeidstid, om de ansatte hadde tilgang på tilstrekkelige rutiner, verktøy, system og smittevernutstyr til å håndtere sine arbeidsoppgaver under

² § 1-5

³ Antall personer som har blitt intervjuet er en god del høyere, da intervju med foreldre og elever er gjennomført som fokusgruppeintervju.

pandemien. Vi så også på konsekvenser av covid-19-tiltak på det fysiske og psykososiale arbeidsmiljøet, samt de ansattes vurdering av egen arbeidssituasjon og eventuell endret bruk av teknologi i arbeidshverdagen.

I dette prosjektet sendte Deloitte ut en elektronisk spørreundersøkelse til 4000 ansatte og ledere i kommunen.⁴ Spørreundersøkelsen ble distribuert per e-post og responsraten var 50 prosent. Svarene gir kommunen verdifull læring med hensyn til hva som har fungert godt og hva som har fungert mindre godt for de ansatte i kommunen under pandemien.

Et interessant funn fra denne undersøkelsen er at mer enn 75 prosent av de spurte vurderte egen arbeidssituasjon under pandemien som «velfungerende». Dette til tross for at undersøkelsen også viste vesentlige endringer i arbeidssituasjonen, med til dels negative konsekvenser for samhandling, arbeidsmiljø og tjenesteutøving. Undersøkelsen viste også at ansattes arbeidssituasjon fikk konsekvenser for utførelsen av lovpålagte oppgaver. Dette gjaldt særlig tidlig i pandemien, men også i siste periode dekket av undersøkelsen rapporterte én av ti respondenter at covid-19-tiltakene førte til at lovpålagte arbeidsoppgaver ikke ble gjennomført.

Et viktig læringspunkt som ble tydelig dokumentert gjennom denne undersøkelsen er at flere og bedre tekniske løsninger, samt økt digital kompetanse, har gjort arbeidshverdagen til mange i kommunen enklere og mer effektiv. Det kommer samtidig frem at det også er rom for ytterligere forbedring på disse områdene.

Er det hensiktsmessig å prioritere kontroll og forvaltningsrevisjon i en langvarig og krevende krisesituasjon?

Spørsmålet er så om det er hensiktsmessig å prioritere kontroll og forvaltningsrevisjon i en langvarig og krevende krisesituasjon? Vi mener det korte svaret er ja. Slike undersøkelser kan være nyttige og bidra til å rette søkelyset mot viktige forbedringsområder og andre erfaringer under krisen, slik at kommunen kan lære og sette i verk relevante tiltak der det er behov for dette. Samtidig er det viktig at prosjektene tilpasses krisen, det vil si at risiko vurderes ut fra krisen en står i, og revisor tilpasser fremgangsmåte i prosjektene til hva som er mulig og hensiktsmessig i en organisasjon som samtidig skal håndtere en krise.

At kontrollutvalgene gjør gode vurderinger av hvor de skal bruke sine ressurser er alltid viktig. Det er særlig sentralt å revurdere foreliggende planer og allerede identifiserte risikoer når kriser oppstår, slik at det blir gjort undersøkelser på de viktigste om-

At kontrollutvalgene gjør gode vurderinger av hvor de skal bruke sine ressurser er alltid viktig.

rådene. Risikoanalyse blir viktig, og kommunens administrasjon bør også inviteres til å komme med innspill og betraktninger. I en krise blir kanskje risikoanalyser og dialog viktigere enn noensinne for å sikre nyttige prosjekt som kommunen kan lære av.

Videre blir det viktig med riktig innretning og fornuftige metodevalg som belaster administrasjon og tjenesteutøvere i kommunen minst mulig, men som samtidig kan bidra til refleksjon, erfaringsdeling og forbedringsarbeid. Det blir et felles ansvar for kontrollutvalg og revisor å ikke beslaglegge ressurser og tid hos en allerede sterkt belastet kommuneadministrasjon som kan hindre deres krisehåndteringsarbeid. I stedet må målet være å finne vesentlige risikoområder der en kan bidra til å støtte og forbedre den krisehåndteringen som kommunen står i.

Målet for revisjonene i Bergen var å identifisere læringspunkt. Til dels ga rapportene innspill til forhold som burde rettes opp med en gang, andre anbefalinger var mer knyttet til hvordan kommunen bør ruste seg for å håndtere fremtidige kriser. Å revidere i organisasjoner under endring er ikke uvanlig. Kommuner utvikler og forbedrer seg, samtidig som de blir revidert. Endringstakten og endringsbehovet har likevel kanskje vært særlig stort i kommunene under pandemien, som følge av at det har vært helt nødvendig for dem å tilpasse og justere virksomheten til smitteverntiltakene.

Forvaltningsrevisjonsrapportene i Bergen har blitt godt mottatt. Administrasjonen har gitt uttrykk for at kontrollutvalget har rettet søkelyset mot mange viktige tjenester under pandemien, og bystyret har også gitt positive tilbakemeldinger til kontrollutvalget og vil benytte rapportene i en videre oppfølgingen av administrasjonen i kommunen.

Kontrollutvalget har også planlagt å gjennomføre en samlet vurdering av «koronarapportene» når kommunen har meldt tilbake på hvordan de har fulgt opp revisjonens anbefalinger i rapportene.

Kontrollutvalget og revisor har dermed vært en viktig del av krisehåndteringen i kommunen, og bidratt til å sikre god styring og kontroll i en krise.

⁴ Utvalget respondenter var tilfeldig og vektet, slik at et tilfeldig utvalg ansatte fra alle byrådsavdelinger og alle ansatte- og stillingskategorier ble invitert til å svare på spørreundersøkelsen.

Erfaringen fra Bergen har lært oss at for å revidere i en krise må vi tenke på følgende:



Gjennomføre risikovurderinger

Det kan være mindre hensiktsmessig å gjennomføre forvaltningsrevisjoner med utgangspunkt i vedtatte planer, når kommunen står i en ekstraordinær situasjon. Det kan derfor være nødvendig å gjennomføre egne risiko- og vesentlighetsvurderinger knyttet til krisen.



Sikre dialog og forankring

Kriser berører ofte mange parter. For å treffe best mulig med risiko- og vesentlighetsvurderingene, og valg av revisjonsområder, er det viktig å involvere berørte parter i vurderingen av hva som er de vesentlige risikoene knyttet til krisen.



Identifisere hvilke spørsmål det er spesielt viktig å få svar på i en krise

Også i kriser er det viktig at kontrollutvalget prioriterer hvilke områder som bør undersøkes. Valg må tas med hensyn til hvilke prosjekt som skal gjennomføres og prioriteringene bør ta utgangspunkt i risikovurderinger. Gjennom prioriteringene av prosjekt vil en også fremheve innenfor hvilke områder og spørsmål en oppfatter at det er særlig viktig å få frem læringspunkt.



Å revidere i en krise kan kreve nytt blikk på revisjonskriterier og hvilke kriterier som har forrang

Det er ikke gitt at de lover og regler vi normalt hadde benyttet som revisjonskriterier er tilstrekkelige i en krisesituasjon der lov- og regelverk vanskelig lar seg etterleve og det må gjøres prioriteringer av oppgaver.



Vurder hva som er egnede metoder for datainnsamling

Kriser kan kreve tilpassede metoder i gjennomføring av forvaltningsrevisjon som hensyntar at kommunene vi reviderer står i en krevende situasjon. Det blir viktig å balansere behovet for å innhente store mengder informasjon med det å ikke unødig belaste personell som må prioritere krisehåndtering.



Kriser innebærer også en særlig mulighet for læring og innovative løsninger

Selv om revisjon i sin natur er avviksorientert, vil revisjon av kommunen i en krisesituasjon også være en god mulighet til å avdekke positive og innovative løsninger i kommunens håndtering av krisen for å sikre tjenestetilbudet under ekstraordinære omstendigheter.

Kari Gåsemyr har hovedfag innen administrasjon og organisasjonsvitenskap fra Universitetet i Bergen. Kari har tidligere arbeidet i Bergen kommunerevisjon før hun startet i Deloitte. Hun har arbeidet med forvaltningsrevisjon i over 18 år. I dag har Kari et særlig ansvar for arbeidet med forvaltningsrevisjon i Bergen kommune, herunder flere av forvaltningsrevisjonene knyttet til covid-19.

Birte Bjørkelo har ansvar for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll i en rekke kommuner, herunder Bergen. Birte har hovedfag i administrasjons- og organisasjonsvitenskap og har arbeidet med kommunal egenkontroll og revisjon i over 14 år.

Forfatterne har også vært ansvarlig for en landsomfattende kartlegging av kommunenes erfaringer fra koronapandemien for KS.

Av NKRFs disiplinærkomite – **Morten Alm Birkelid** (leder), **Magnus Solsvik** og **Unni Romstad**



Etikk - hvor står vi?

Det er ingen grunn til å tro at ikke også revisorer og kontrollutvalgssekretærer vil møte på utfordrende etiske dilemmaer i sin arbeidssituasjon så vel som i vår omgang med våre oppdragsgivere.

Dette handler vel så mye om hvordan vi legger grunnlaget for vårt omdømme som i det vesentligste er forankret i tillit. Vi nyter en høy tillit blant både politikere og befolkningen generelt. Har vi etablert rutiner og felles rammer for å kunne forvalte denne tilliten? Har vi felles rammer på arbeidsplassen for å kunne møte etiske dilemmaer på en god måte og opplever vi tilstrekkelig trygghet for å kunne diskutere hvor grensene går for hva som innafor «hos oss»?

Bakgrunn

Disiplinærkomiteen¹ har gjennom reglement fastsatt av NKRFs styre, som en av flere målsettinger, et ansvar for å ivareta etiske prinsipper. Komiteen erfarer at det i liten grad foreligger grunnlag for å påstå at det er manglende søkelys på etikk i forbundets medlemsbedrifter, men når det kommer til en slik viktig tematikk er vårt perspektiv at man kontinuerlig må ha et søkelys på det etiske rammeverket.

Brudd på etiske prinsipper, så vel som negativ oppmerksomhet omkring revisors etterlevelse av de etiske prinsipper, vil kunne påføre stor skade knyttet til revisors omdømme og tillitsforhold til omgivelsene. Tilsvarende vil også måtte antas å gjelde for kontrollutvalgssekretariatene.

NKRF publiserte i desember 2020 en artikkel som knyttet seg til en undersøkelse gjennomført av Opinion omkring revisors omdømme i næringslivet, blant politikere og i befolkningen generelt. Samtlige politikere som besvarte undersøkelsen hadde høy eller veldig høy tillit til revisor. Det å forvalte en slik tillit krever at man har et gjennomgående søkelys på å sikre en høy etisk standard i medlemsbedriftene. Ser man på de resultatene som kom til uttrykk fra befolkningen, viser disse at tilliten også her var stor. En relativt høy andel svarte «vet ikke» (20 prosent),

men blant de øvrige respondentene var det 88 prosent som hadde høy eller svært høy tillit til revisorer.

Kommunesektorens etikkutvalg skal gi råd og anbefalinger til kommuner og fylkeskommuner omkring spørsmål knyttet til etikk og antikorrupsjon. Etikkutvalget fremhever prinsippet om at en høy etisk standard i kommunal virksomhet legger grunnlaget for tillit fra innbyggerne. Et slikt perspektiv er også et godt utgangspunkt for hvordan medlemsbedriftene bør innrette sine målsettinger, da vi som voktere av felleskapets verdier, bør sette vel så store krav til oss selv som det kommunene og fylkeskommunene gjør.

Det å forvalte en slik tillit krever at man har et gjennomgående søkelys på å sikre en høy etisk standard i medlemsbedriftene.

I en tid hvor man har vært gjennom ulike kommune- og fylkessammenslåinger kan dette gi konsekvenser for medlemsbedriftene. Etablerte medlemsbedrifter har kommet i en situasjon hvor man har måttet konkurrere med andre medlemsbedrifter og flere har opplevd sammenslåinger som kan utfordre både kollegial lojalitet så vel som etablerte kulturelle strukturer. I en situasjon hvor medlemsbedrifter har vært gjennom slike prosesser vil arbeidet med å sikre felles etiske plattformer måtte forventes å ha en høy prioritet.

¹ <https://www.nkrf.no/komiteene/disiplinaerkomiteen>

Dette er etiske problemstillinger vi ikke har noe fasitsvar på, men som man gjennom dialog, refleksjon og dilemmatrening på arbeidsplassen kan skape en felles forståelse omkring blant ledere og ansatte.

Etiske dilemmaer

Det er en rekke ulike etiske problemstillinger som kan være relevante for medlemsbedriftene når det kommer til å etablere en felles etiske plattform for sine ledere og ansatte. Første og fremst er det et spørsmål om hvordan medlemsbedriftene sikrer at nyansatte gjøres kjent med etiske retningslinjer.

Eksempler på ulike etiske problemstillinger kan være hvordan skaper man sikre rammer for hva som er akseptert når det kommer til omgang med politikere, eller hvordan løser man det når et medlem engasjerer seg politisk i en kommune man også er revisor for? Hvordan forholder man seg til at naboen er økonomisjef i en av bedriftens eierkommuner? Er det greit at man er venner med politikere på Facebook? Kan et medlem ta seg hvilken som helst bijobb og/eller styreverv? Hva legger man til grunn for vurdering av sekretærens habilitet og hvilke etiske dilemmaer kan oppstå mellom sekretær og revisor?

Dette er etiske problemstillinger vi ikke har noe fasitsvar på, men som man gjennom dialog, refleksjon og dilemmatrening på arbeidsplassen kan skape en felles forståelse omkring blant ledere og ansatte. Av dette kan man utlede det som anses å være bedriftens etablerte grenser, aksept og forhåpentligvis skriftlighet omkring de prinsipper man legger til grunn for etterlevelse av sunne etiske prinsipper. Uavhengig av dette skal selvsagt revisors uavhengighet dokumenteres, noe man ikke bør se på som en årlig eller prosjektvis enkeltvurdering, men en løpende vurdering basert på åpenhet omkring de forhold som kan oppstå og som kan utfordre uavhengigheten. Tilsvarende vurderinger er det en fordel at kontrollutvalgssekretærene også reflekterer over.

Implementering av etiske retningslinjer

NKRF har gjennom sine etiske retningslinjer lagt til rette for at medlemsbedriftene kan implementere disse helt eller delvis som egne etiske retningslinjer, eventuelt i en i kombinasjon med lokale rutiner og retningslinjer. Når det kommer til formalisering av kompetanse innen tematikken, er det i liten grad lagt opp til dette gjennom forbundets kursportefølje.

Det innebærer at medlemsbedriftene og medlemmene selv må ta ansvar for hvilket nivå av kompetanse

man ønsker gjennom opplæring og bevisstgjøring av de ansatte. Av de etiske retningslinjene fremgår det at det i første omgang er det enkelte medlems ansvar å etterleve retningslinjene. For at medlemmet skal kunne vite hva man skal etterleve, er det medlemsbedriftens ansvar å sikre at man har gitt tilstrekkelig kompetanse. Det kan i denne sammenheng være hensiktsmessig å koble forholdet mellom det å hindre uetisk atferd med bedriftens internkontroll.

I arbeidet med å implementere de etiske retningslinjene, bør det legges til grunn at man har et tilfredsstillende ytringsklima. En trygghet omkring det å kunne ta opp og/eller diskutere vanskelige etiske spørsmål og problemstillinger er en viktig forutsetning for å skape gode rammer for etiske diskusjoner og refleksjoner omkring ulike problemstillinger.

Forbundets etiske retningslinjer

Av forbundets etiske retningslinjer² fremgår det av faneparagrafen «*det er grunnleggende for NKRFs medlemmer å forstå og respektere de demokratiske prosessene og særegheten ved den kommunale forvaltningen*». Til dette knytter man i de etiske retningslinjer en presisering om at forståelse er en viktig forutsetning for arbeidet med revisjon og kontroll i kommuner, og som stiller store krav til det enkelte medlems holdninger og atferd. Dette er altså grunnleggende verdier som etter disiplinærkomiteens oppfatning bør innarbeides som en felles ramme når det kommer til holdninger og atferd omkring hva som er akseptert og hva som er forventningen til medlemmenes holdninger. Her må holdninger ses i nær sammenheng med de refleksjoner og den dilemmatrening som gjennomføres i bedriften.

Det omtales fire grunnleggende forhold som skal medvirke til at medlemmene skaper tillit til sitt arbeid.

1. UAVHENGIGHET, HABILITET OG INTEGRITET

Et medlem skal opptre slik at det ikke er tvil om vedkommendes uavhengighet, habilitet og integritet. Et medlem må ikke la seg påvirke av andre på en slik måte at det blir tvil om vedkommendes uavhengighet.

Uavhengighet, habilitet og integritet er av grunnleggende betydning for medlemmenes tillit hos oppdragsgiverne og allmennheten, og er blant kjernever-

² <https://www.nkrf.no/vedtekter-og-reglement/etiske-retningslinjer-for-nkrfs-medlemmer>

diene i de etiske retningslinjene. Uavhengighet må opprettholdes i forhold til alle interessenter og i alle prosesser.

Uavhengighet og integritet må vurderes i forhold til egen politisk aktivitet og samfunnsengasjement for øvrig.

Integritet krever at medlemmene følger prinsippene om uavhengighet og objektivitet, utviser uklanderlig opptreden, tar hensyn til allmennhetens interesse og er absolutt ærlige når de utfører sitt arbeid.

For å ha nødvendig tillit må medlemmene være uavhengige av oppdragsgiver og andre utenforstående interessegrupper.

2. OBJEKTIVITET OG SAKLIGHET

Et medlem skal alltid være saklig og objektiv. Alle relevante forhold av betydning for saken skal belyses og tas hensyn til. All kommunikasjon skal være objektiv og være underbygd med fakta.

Det er behov for objektivitet og upartiskhet i alt arbeid som medlemmene utfører. Konklusjoner i uttalelser, rapporter og saker skal være basert på bevis og fakta som er fremskaffet og fremstilt i samsvar med gjeldende revisjonsstandarder og/eller god forvaltningsskikk.

3. KOMPETANSE OG FAGLIG UTVIKLING

Et medlem skal ha tilstrekkelige kunnskaper, ferdigheter og erfaringer til å utøve sitt arbeid.

Det er grunnleggende at medlemmene har forståelse og respekt for den kommunale særegenheten og de demokratiske prosessene.

Kompetanse skaffes både gjennom utdanning og erfaring. Et medlem må også sørge for å oppdatere sine kunnskaper gjennom videreutdanning og oppdatering i nødvendig omfang.

Medlemmet skal ha gode og relevante kunnskaper, og har et ansvar for å skaffe seg et korrekt grunnlag for å kunne ta en beslutning på bakgrunn av regler og praksis på området.

Medlemmer skal ikke påta seg arbeid som de ikke er kvalifisert til å utføre.

4. RESPEKT OG TILLIT

Et medlem skal opptre på en slik måte at respekt, tillit og utvikling av faget og virksomheten fremmes. Et medlem skal opptre på en kollegial måte.

Respekt og tillit forutsetter at et medlem i eller utenfor sitt arbeid, opptre på en slik måte at hun eller han ikke svekker omdømmet for seg selv eller sin yrkesgruppe.

Gjennom sin oppførsel skal et medlem bidra til å styrke yrkets anseelse og fremme rekrutteringen.

Den tilliten og respekten som kommer et medlem til gode, skyldes for en stor del den samlede innsatsen til alle medlemmene opp gjennom tidene.

Derfor er det både i medlemmenes og allmennhetens interesse at det enkelte medlem opptre på en rettfærdig og balansert måte overfor både kollegaer og andre virksomheter.

Revisor og sekretær har ulike roller, og begge yrkesgrupper må ha gjensidig respekt og forståelse for hverandres roller.

Medlemmet skal vise respekt for andres vurderinger og respektere saklig uenighet i arbeidet. Tilbakemeldinger skal gis på en respektfull, saklig og konstruktiv måte.

Et medlem bør arbeide for utveksling av erfaringer og skal fremme gode relasjoner med kolleger. Utveksling av erfaring er en viktig del av medlemmets utvikling og styrker anseelsen.

Retningslinjene har to vedlegg som kan være nyttige for arbeidet med å gjennomføre lokale refleksjons- og dilemmatruening.

Ved omtale av egen virksomhet skal medlemmet fokusere på egne kvalifikasjoner og evne til å løse oppgavene og ikke snakke nedsettende om andre.

Retningslinjene har to vedlegg som kan være nyttige for arbeidet med å gjennomføre lokale refleksjons- og dilemmatruening. Vedlegg 1 omhandler mulige trusler (dilemmaer) og forholdsregler for å håndtere etiske konflikter. Vedlegg 2 synliggjør ulike etiske dilemmaer som kan være eksempler på omstendigheter som kan skape konflikter eller trusler opp mot kontroll- og revisjonsfunksjonen.

Veien videre ...

Vårt ønske er at den enkelte medlemsbedriften sikrer at arbeidet med etikk gis nødvendig oppmerksomhet, og dermed at ansatte i tilstrekkelig grad gis forutsetninger for å etterleve forbundets etiske retningslinjer.

I det videre arbeidet med dette ser vi for oss at det blir gjennomført en spørreundersøkelse blant forbundets medlemmer våren 2022 for å danne et bilde av hvor bedriftene og forbundet generelt står i sitt arbeid med implementering og etterlevelse av de etiske retningslinjene. Inntil da anbefaler vi at medlemmene setter seg inn i forbundets etiske retningslinjer, og at medlemsbedriftene jobber systematisk med dilemma- og refleksjonstruening blant ledere og ansatte, med mål om å sikre en felles etisk plattform. ©

Oversikt over fagartikler i Kommunerevisoren 2021

TEMA	FORFATTER	SIDE	NR.
REVISJON Sammen styrker vi offentlig revisjon Årsoppgjørsrevisjonen 2020 Generelle IT-kontroller i og rundt IT-systemer Ny revisorlov likestiller offentlig og privat praksis Praktisk bruk av grunnleggende revisjonsmetodikk	Per-Kristian Foss Knut Erik Lie Børge Sundli, Elin Ingeborg Vassmo og Anne-Margit Eide Schjøllberg NKRF Anne Jorunn Vatne	4 - 6 7 - 12 16 - 19 12 - 14 4 - 9	1 1 1 3 4
FORVALTNINGSREVISJON Undersøkelser av beredskap og håndtering av koronautbruddet i Oslo Prosjektledelse i forvaltningsrevisjon Revisor om Demenskartet: - Gull verdt for kommunene Samtalemetodikk i utredning og granskningsprosesser Utforskende metode og Korona Kontrollutvalg og revisjon som bidragsytere for læring og forbedring under pandemien	Roar Andreas Kristiansen og Lars Normann Mikkelsen Mathilde Blichfeldt Mjønes Bente Wallander Ole Andre Bråten Trygve Børsting Birte Bjørkelo og Kari Gåsemyr	4 - 5 11 - 13 14 - 16 11 18 - 19 14 - 19	2 2 2 3 4 6
EIERSKAPSKONTROLL Hva kjennetegner god eierstyring?	Agnete B. Sommerset	4 - 9	6
KONTROLLUTVALG Kontrollvirksomhet i Corona-året Kontroll i mediene Forsvarlig saksbehandling og hvordan vi kan sikre det Digitale fjernmøter i kontrollutvalgene Henvendelser til besvær - eller begjær? Øving og improvisasjon	Jon Jæger Gåsvatn Øystein H.S. Moen Paul Ivar Stenstuen NKRF Birte Bjørkelo, Frode Løvlie og Iver Fiksdal Tor Dølvik	13 - 15 6 - 7 7 15 14 - 17 20 - 21	1 2 3 3 4 4
INFORMASJONSSIKKERHET Kunne dette skjedd hos oss? Hvordan går man frem for å sikre en virksomhet som driver med alt? Et løft for digital sikkerhet i kommunesektoren Er en trygg digital hverdag mulig i kommunene?	Thomas Tømmernes Chris Culina Bjørn T. Tveiten Asbjørn Finstad og Suhail Mushtaq	4 - 6 10 - 12 8 - 9 10 - 12	3 4 5 6
DIVERSE Koronatiden kan tvinge kommunene til å bruke mer velferdsteknologi Samordning og koordinering i praksis i forhold til risiko- og vesentlighetsvurderinger i Agder Balansegang mellom smittevern og tiltaksbyrde Etikk - hvor står vi?	Mali Arnstad Alexander Etsy Jensen Pål Surén Morten Alm Birkelid, Magnus Solsvik og Unni Romstad	9 - 10 4 - 7 10 - 13 20 - 22	3 5 5 6



Les Kommunerevisoren - hold deg oppdatert!

Kommunerevisoren er tidsskriftet til NKRF med variert fagstoff om kontroll og revisjon i kommunal sektor. Bladet kommer med seks utgaver i året og har et opplag på nærmere 1 600 eksemplarer (ISSN 0800-644X).

Målgruppe: Revisorer, kontrollutvalgssekretærer, kontrollutvalgspolitikere, ordførere, kommunedirektører, kommuneøkonomer og alle med interesse for fagområdet.

Pris: 425 pr. år.

For bestilling: www.kommunerevisoren.no | post@nkrf.no.





Foto: Riksrevisjonen/Illa Hendel

Av **Per-Kristian Foss**,
riksrevisor og Riksrevisjonens daglige leder

Uten kontroll forsvinner tilliten

Vi er privilegerte som lever i et åpent og moderne demokrati, men betyr det at vi trenger mindre kontroll? Etter åtte år som riksrevisor, er jeg overbevist om at svaret er *nei*. Uten kontroll forvitrer fundamentet som demokratiet vårt er bygd på: Tilliten mellom innbyggerne og myndighetene.

Kanskje du har fått med deg diskusjonen mellom Riksrevisjonen og Stortingets presidentskap denne høsten? Saken handlet om vår anledning til å kontrollere Stortingets administrasjon, etter at det daværende presidentskapet stoppet en pågående etterlevelserevisjon i 2017. Siden da har ikke vi kontrollert hvordan administrasjonen etterlever lover og regler.

Det tilhører heldigvis sjeldenhetene at vi debatterer med oppdragsgiveren vår i media, men denne gangen så vi oss nødt til å ta diskusjonen. Saken understreker betydningen av uavhengighet – en kjerneverdi i offentlig revisjon. Innenfor gjeldende mandat og lovgrunnlag er det opp til oss som revisor å bestemme hvilke revisjoner vi skal gjennomføre. De vi undersøker, kan og skal ikke styre dette.

Utfallet av den offentlige «oppvasken» ble heldigvis at Stortingets presidentskap stadfestet at vi har mandat til å gjøre slike revisjoner. Det er jeg svært glad for.

I det store bildet handlet ikke denne saken om Riksrevisjonen, men om tilliten til Stortinget – vår viktigste demokratiske institusjon. Pressen har i høst avslørt at særordninger for stortingsrepresentantene ikke fungerer etter hensikten, og at administrasjonen har manglet kontrollrutiner, inkludert fra oss som ekstern revisor. Det er ingen tjent med.

Uavhengighet er avgjørende for tilliten til både revisor og de vi kontrollerer. Det må vi verne om på alle nivåer, enten vi snakker stat, fylke eller kommune. Innbyggerne i kommunen du reviderer skal kunne stole på at de har en vaktbikkje som passer på at

lover og regler overholdes og at kommunen styres i tråd med vedtatt politikk.

Selskapskontroll blir stadig viktigere

Et eksempel på dette er selskapskontroll – et område jeg mener det er viktig å prioritere fremover, og der jeg ser at kommunerevisjonen har klare paralleller til arbeidet vi gjør med å kontrollere statens eierskap.

Staten flytter stadig mer ansvar og flere oppgaver over til kommunene, for eksempel innen psykisk helsevern. Samtidig flyttes samfunnsoppgaver og tjenester fra offentlige virksomheter til selskaper. Tendensen gjelder for hele offentlig sektor, på alle nivåer. Mange selskaper leverer i dag samfunns-kritiske tjenester som er avgjørende for beredskap, infrastruktur og innbyggernes liv og helse. Disse selskapene er med andre ord svært viktige.

Jeg har i mange sammenhenger tatt til orde for at det offentlige må bli en mer profesjonell eier. Det betyr aktiv oppfølging, ikke mer detaljstyring. Når stadig flere offentlige tjenester leveres av selskaper, stiller det krav til eierstyringen, for eksempel gjennom styrerepresentasjon. Styrene håndterer mange viktige og kontroversielle saker, som plassering av sykehus og nedleggelse av helsetilbud. Rekruttering til styrene må derfor være systematisk og bør evalueres.

Nok en gang er tillit et nøkkelord. Innbyggerne skal føle seg trygge på at selskapene som eies av fellesskapet, styres på en måte som sikrer det samme fellesskapets interesser og behov.

Og når ansvar flyttes og oppgaver løses på nye måter, er spørsmålene om tillit og kontroll kanskje enda

ØVRIGE KRONIKØRER:



Bidragstyttere fra KS
Kommunesektorens
organisasjon



Foto:
Kommunal
Rapport

Ragnhild Sved, debatt-
redaktør i Kommunal
Rapport



Foto: TI
Norge

Av Tor Dølvik, spesialrådgiver i
Transparency International Norge
og medlem av Kommunesektorens
etikuttvalg

viktigere. Derfor tror jeg selskapskontroll blir en stadig viktigere oppgave for oss som jobber med offentlig revisjon. Er dette kanskje et felt vi bør se mer helhetlig på?

Sammen kan vi bli enda bedre

I fjor markerte Norges Kommunerevisorforbund sitt 75-årsjubileum. I den forbindelse stilte jeg spørsmålet: «Kan og bør vi gjennomføre samarbeidsrevisjoner? Kan vi gå inn i en problemstilling og se hele saks-gangen fra vedtak i Stortinget, via statsforvaltningens planlegging til iverksetting i den enkelte kommune, kanskje bydel?» Mitt enkle svar er fortsatt «ja». Vi kan gjennomføre slike undersøkelser, enten parallelt eller sammen.

Det er alltid utfordrende å gjøre ting man ikke har prøvd før. Fellesrevisjoner vil være ressurskrevende og sikkert by på uforutsette utfordringer. Samtidig kan det gi oss en unik mulighet til å se hele bildet, for eksempel innen helse, kraftforsyning eller avfallshåndtering. Jeg håper derfor at dere utforsker denne muligheten i årene fremover. For oppdragsgiverne våre tror jeg det kunne resultere i svært nyttige rapporter, og kanskje er selskapskontrollen et sted å starte?

Takk!

Etter åtte spennende og lærerike år som riksrevisor og daglig leder for Riksrevisjonen, takker jeg av ved årsskiftet. Fra 1. januar 2022 skal en annen overta stafettpinnen og lede Riksrevisjonen videre.

Vi er Stortingets kontrollorgan og vår oppgave er å sjekke staten. Formålet er ikke å finne feil eller å kritisere, men å bidra til en bedre statsforvaltning som kommer innbyggerne til gode. Riksrevisjonens visjon er en viktig veileder for revisor: Vi skal være til nytte for morgendagens samfunn. Derfor skal vi utvikle oss faglig og metodisk, undersøke aktuelle og relevante saker, og kommunisere slik at innbyggerne forstår.

Vi har mye til felles med kommunerevisjonen, og jeg mener vi kan bli enda bedre ved å samarbeide mer. Jeg vil takke Norges Kommunerevisorforbund for åtte år med et svært godt og konstruktivt samarbeid. Det har jeg satt stor pris på. Jeg ønsker deg som er kommunerevisor lykke til videre med jobben du gjør for lokaldemokratiet over hele landet vårt. Det er viktig, og en forutsetning for innbyggernes tillit til myndighetene.



Oslo

Kontrollutvalget fører kontroll med Oslo kommunes virksomheter og selskaper eid av kommunen. Kontrollen gjennomføres i hovedsak på grunnlag av Kommunerevisjonens rapportering av regnskapsrevisjonen og forvaltningsrevisjonen. Kontrollen utføres på vegne av bystyret og rapporteres løpende til bystyret og bystyreutvalgene. Kontrollutvalget velges av bystyret og har 16 medlemmer. Kontrollutvalgets sekretariat er samlokalisert med Kommunerevisjonen i Oslo.

Sekretariatsleder for kontrollutvalget

Kontrollutvalget søker en erfaren og engasjert sekretariatsleder. Sekretariatslederen er et viktig bindeledd mellom utvalget og Kommunerevisjonen og skal bidra til å videreføre konstruktiv dialog og samspill med Kommunerevisjonen og bystyret/bystyreutvalgene. Stillingen medfører også mye kontakt med kommunens virksomheter, media og innbyggere.

Aktuelle søkere har utdanning på universitets- eller høyskolenivå i revisjon, økonomi, jus eller samfunnsfag og relevant erfaring – gjerne fra sekretærarbeid for folkevalgte organer, kommunal revisjon og/eller kommunal administrasjon.

Du bør ha:

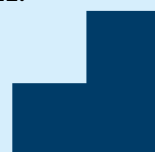
- kjennskap til styringssystemet i kommunesektoren generelt og det parlamentariske styringssystemet i Oslo kommune spesielt
- forståelse for og erfaring med beslutningsprosesser i folkevalgte organer
- god rolleforståelse og gode samarbeids- og kommunikasjonsevner

- forståelse for digitalisering som virkemiddel for utvikling og effektivisering

Sekretariatslederen ansettes av kontrollutvalget og avlønnes iht. avtale om lønns- og arbeidsvilkår for toppledere i Oslo kommune i kategori B1. Tiltredelse etter avtale.

Ta gjerne kontakt med kontrollutvalgets leder Ola Kvisgaard, tlf. 454 76 770, eller kontrollutvalgets nåværende sekretariatsleder Reidar Enger, tlf. 916 79 922.

Fullstendig utlysning er tilgjengelig via oslo.kommune.no. Søknad sendes inn via nettsiden. Søknadsfrist: 10.11.2021.



Kontrollutvalget

Det er ikke alltid lettere med tilgivelse enn tillatelse

De fleste kommuner kjøper tjenstepensjon fra et livsforsikrings-selskap. Det har vært hevdet at kommunene da står fritt til å kjøpe tjenstepensjon direkte fra en leverandør, men både anskaffelsesregelverket og statsstøtteregelverket stiller krav til slike kjøp.

Regelbrudd kan få betydelige konsekvenser, og disse konsekvensene kan kommunene enkelt og billig unngå ved å gjennomføre konkurranser om tjenstepensjon. Da vil kommunene samtidig legge til rette for at det inngås gode avtaler.

Innledning

Når en kommune kjøper administrasjon og forvaltning av de ansattes pensjon, er dette et av kommunenes største innkjøp. Konkurransetilsynet har blant annet påpekt at flere kommuner bør hente inn tilbud fra mer enn én leverandør, og at kommunene har mye å tjene på å gjennomføre konkurranser om tjenstepensjon. Dette bør være et naturlig spørsmål å følge opp for kommunerevisorene og kontrollutvalgene.

Det har vært hevdet at kommunen kan inngå avtaler direkte med en leverandør og forlenge eksisterende avtaler, uten å gjennomføre konkurranser.¹ De fleste kommunene vil imidlertid måtte gjennomføre en konkurranse om en ny avtale om offentlig tjenstepensjon. Denne plikten til å hente inn tilbud gjelder uavhengig av om kommunene er fornøyd med avtalen med dagens leverandør, og uavhengig av om konkurranse anses som hensiktsmessig.

Kommuner som satser på at dette skal gå bra, og at man eventuelt kan rydde opp eller få tilgivelse i etterkant, løper en stor risiko. Ved ulovlige direkteanskaffelser kan for eksempel Klagenemnda for offentlige anskaffelser ilegge gebyr på inntil 15 prosent av anskaffelsens verdi. Kommuner som inngår avtaler om offentlig tjenstepensjon uten konkurranse, risikerer dermed et høyt overtredelsesgebyr. Uten konkurranse risikerer kommunene også å betale for mye for administrasjonen og forvaltningen av tjenstepensjonen. Det er unødvendig siden mange

kommuner har anstrengt økonomi. Regelverket for offentlig støtte er også til hinder for å betale mer enn nødvendig for slike tjenester.

Plikt til å gjennomføre nye konkurranser ved vesentlige endringer av kontrakten

Anskaffelsesregelverket krever at kommunene skal gjennomføre konkurranser ved kjøp av varer og tjenester. I tillegg legger regelverket omfattende begrensninger på adgangen til å forlenge inngåtte kontrakter. Endres en kontrakt *vesentlig* i kontraktsperioden, inngås det i realiteten en ny kontrakt, og den skal inngås på bakgrunn av en ny kunngjort konkurranse. To endringer de senere årene gjør at flere kommuner med løpende kontrakter om offentlig tjenstepensjon vil måtte avslutte sine eksisterende kontrakter og gjennomføre nye konkurranser om nye avtaler.

Det er innført en ny offentlig tjenstepensjon med virkning fra 2020. I den nye ordningen opprettes det nye pensjonsavtaler med medlemmene, og hvert medlem er underlagt nye opptjeningsregler. Produksjonen av tjenstepensjonstjenestene endres, og arbeidsgivers kostnader endres. Forskjellene mellom tidligere og ny ordning gjør at man står overfor to ulike produkter, med ulik innretning og ulike pris-komponenter. Disse forskjellene innebærer at kommunene ikke uten videre kan kjøpe ny offentlig tjenstepensjon i medhold av kontrakter om den tidligere ordningen. Uten en klar forankring i den eksisterende kontrakten vil en inkludering av ny offentlig tjenstepensjon innebære at det i realiteten inngås en ny avtale.² Denne nye avtalen vil være en såkalt ulovlig direkteanskaffelse.

Kommuner som har vært gjennom kommunesammenslåinger, vil i tillegg ofte være avskåret fra å

¹ Se for eksempel Ny veileder skal gjøre pensjonsanbud sammenlignbare i Kommunal Rapport på nett 2. juli 2021

² Se anskaffelsesforskriften § 28-2.

videreføre de tidligere kommunenes kontrakter om tjenstepensjon. Grunnen er at en slik videreføring vil forutsette endringer som gjør vilkårene i den nye kontrakten vesentlig forskjellige fra den opprinnelige kontrakten. Problemet her er ikke endringen av den offentlige kontraktsparten, men endringer av leverandørens ytelse som følge av at kontrakten nå skal gjelde for hele den nye kommunen. Antall medlemmer i pensjonsordningen øker, forvaltningskapitalen øker, kontraktens omfang øker og kontraktens verdi øker. Disse endringene vil i mange tilfeller innebære at det i realiteten inngås en ny avtale. Dette gjelder også der de tidligere kommunene kjøpte tjenstepensjon fra samme leverandør.³

Klagenemnda har behandlet én sak om endringer av kontrakt som følge av kommunesammenslåing, sak 2017/56. Denne saken gjaldt videreføring av en kontrakt om et kvalitetsstyringssystem, som på vesentlige områder skiller seg fra kontrakter om offentlig tjenstepensjon. I denne saken aksepterte nemnda endringene etter en konkret vurdering av at *uforutsette omstendigheter* gjorde det *nødvendig* å utføre tilleggsytelser som var strengt nødvendige for kontraktens fullføring. Saken gjaldt en konkurranse med en kontraktsverdi på 660 000 kroner, gjennomført etter anskaffelsesforskriften del II. Kontraktene om tjenstepensjon har langt større verdi, noe som begrenser de kommunale oppdragsgivernes handlingsrom. En annen sentral forskjell fra saken klagenemnda behandlet, er at det verken er krevende eller dyrt å gjennomføre konkurranser om offentlig tjenstepensjon og eventuelt endre tjensteleverandør. Forskjellene mellom kontrakter om kvalitetsstyringssystemer og offentlig tjenstepensjon gjør at klagenemndas synspunkter ikke har overføringsverdi. Kommunesammenslåingen har ikke gjort det *nødvendig* å utvide tidligere kontrakter om tjenstepensjon. Kommunen både kan og skal inngå nye kontrakter om disse tjenestene.

Hvis en kommune foretar vesentlige endringer av kontrakten, vil kommunen inngå en ulovlig direkteanskaffelse. Slike ulovlige direkteanskaffelser kan kjennes uten virkning, men den vanligste sanksjonen er at kommunen ilegges et overtredelsesgebyr. Klagenemnda kan ilegge gebyr på inntil 15 prosent av kontraktsverdien, og det kan dermed bli svært høyt.

Konkurranser for å unngå statsstøtte

Kommuners kjøp av tjenstepensjon uten konkurranse kan også føre til at kommunen deler ut ulovlig statsstøtte til en privat leverandør. I en slik vurdering vil

kommunens rolle som deleier av KLP holdes atskilt fra kommunens rolle som kjøper av tjenester.⁴

Betaler kommunen mer enn nødvendig for pensjonstjenester gis tjenstepensjonsleverandøren en økonomisk fordel som må vurderes opp mot statsstøtteregelverket. Tildeles det ulovlig støtte kan leverandøren bli pålagt å betale tilbake støttebeløpet med tillegg av renter.

Gjennomføring av konkurranser anses som en egnet metode for å finne markedspris for tjenester kommunene kjøper, og dermed utelukke statsstøtte. Man antar da at konkurransen sikrer at avtalen inngås på markedsvilkår.

Hvis kommunens kontrakt om tjenstepensjon er inngått uten konkurranse, må derimot kommunen vise at man betaler markedspris for tjenestene på en annen måte. Det gjelder også når avtalens innhold er endret ved ny offentlig tjenstepensjon, og hvor avtalens omfang er endret ved kommunesammenslåing. Antakelig må kommunen da kunne legge frem en takst som er utarbeidet i samsvar med støtteregelverkets krav og som viser at avtalen er inngått på markedsvilkår.

Avslutning

Det klare utgangspunktet er dermed at kommuner og kommunale virksomheter som ikke har egen pensjonskasse, skal gjennomføre konkurranser for kjøp av tjenstepensjon. Konkurransene skulle ha vært gjennomført ved kommunesammenslåingen, eventuelt da den nye tjenstepensjonsordningen trådte i kraft. Dagens avtaler løper dermed langt på overtid. Den gode nyheten er at det er relativt enkelt og billig å gjennomføre disse konkurransene. Som Vestland fylkeskommune erfarte, kan kommunene også spare mye penger på at leverandørene konkurrerer om å levere det beste tilbudet.

Kristian Jåtog Trygstad har spesialistkompetanse innen regelverk for offentlige anskaffelser, alminnelig kontraktsrett, entrepriserett og forvaltningsrett. Han er oppnevnt som medlem av Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA), og han er flere ganger rangert blant landets beste anskaffelsesadvokater i nasjonale og internasjonale kåringer.

³ Slik konkluderte også Arntzen de Besche Advokatfirma i betenkningen *Kommunal pensjon og offentlige anskaffelser*, avgitt til Pensjonskontoret 9. januar 2015.

⁴ Se f.eks. gjennomgangen i ALT advokatfirmas rapport *Kommunal virksomhet i lys av EØS-avtalens statsstøtteregler* punkt 6.3 flg

Av advokat **Thomas G. Naalsund**, partner i Advokatfirmaet Wiersholm

Det enkle er ikke alltid det beste – tilsvar til debattinnlegg

Storebrands advokat, Kristian J. Trygstad, viser til velkjente rettsregler rundt innkjøp av offentlig tjenstepensjon, som allerede er blitt grundig analysert av oppdragsgivere og leverandører.

Debattinnlegget bringer ingen nye argumenter til en diskusjon som fordrer et langt høyere presisjonsnivå. Advokat Kristian J. Trygstad har skrevet et innlegg hvis vesentlige formål ser ut til å være å overtale norske kommuner til å gjennomføre flere anbudskonkurranser om anskaffelse av offentlig tjenstepensjon.

Jeg legger til grunn at Trygstads oppdragsgiver er Storebrand, som han tidligere har representert. For ordens skyld gjør jeg oppmerksom på at jeg tidligere har bistått KLP med å utrede spørsmålene Trygstad reiser, og at jeg derfor har blitt bedt om å kommentere innlegget.

Motivet for Trygstads innlegg er åpenbart: Storebrand ønsker å gjeninntre på markedet for offentlig tjenstepensjon i Norge. Som kjent trakk Storebrand og DNB seg ut av konkurransen om å tilby slike tjenester i 2012. Da hadde de tapt i 7 av 8 anbudskonkurranser mot KLP i 2011. Konsekvensen for kundene var at de ble stående uten en leverandør av offentlig tjenstepensjon. KLP og dets eiere tok samfunnsansvar ved å tilby disse kommunene tjenstepensjonsordning som del av et fellesskap, og delte samtidig oppbygde finan-

sielle buffere med de nye kundene og eierne.

Inntrykket som søkes skapt i Trygstads innlegg, er tydelig: Kommuner som ikke snarest arrangerer nye konkurranser om sine eksisterende kontrakter om offentlig tjenstepensjon, risikerer å bryte både anskaffelsesregler og statsstøtteregler.

Problemet er at grunnlaget for disse tilsynelatende alvorlige konklusjonene, er fraværende. I stedet for en reell analyse av de rettslige spørsmålene, begrenser advokat Trygstad seg til å presentere noen ubestridte generelle rettsregler og å angi hva konsekvensen *kan* bli *dersom* disse reglene ikke overholdes. Han unnlater imidlertid å forklare hvilke vurderinger som må gjøres for å kunne konstatere regelbrudd.

Det er selvsagt lov å reise problemstillinger for å skape debatt. Det er imidlertid betenkelig å redusere kompliserte juridiske spørsmål til unyanserte postulat. Særlig dersom man samtidig undervurderer mottakerne av budskapet. Både KLP og Kommune-Norge har lang erfaring i å gjøre selvstendige, grundige analyser av offentligrettslige regler, og å trekke forsvarlige konklusjoner på den bakgrunn.

► Aktuelle kurs nå:

Faglig oppdatering og nettverksbygging!

- | | |
|---|-----------------|
| ► Arbeidet med misligheter Nyhet! | eKurs |
| ► Test av kontroller, substanshandlinger og utvalgsmetodikk Nyhet! | eKurs |
| ► Planlegging av revisjonen og bruk av vesentlighet Nyhet! | eKurs |
| ► Mva i kommunesektoren – unntakene i kompensasjonsretten Nyhet! | eKurs |
| ► Etikk og omdømme Nyhet! | eKurs |
| ► Børneværnsreformen Nyhet! | eKurs |
| ► Håndtering av koronapandemien – fire eksempler fra forvaltningsrevisjoner Nyhet! | eKurs |
| ► Miljørapportering gjennom klimaregnskap Nyhet! | eKurs |
| ► RSK 301 – Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen | eKurs |
| ► Revisjon av inntekter i kommunal sektor | eKurs |
| ► Kommunedirektørens internkontroll – Ledelse og virksomhetsstyring Nyhet! | 8. november |
| ► NKRFs Kontrollutvalgskonferanse 2022 | 2. – 3. februar |



www.nkrf.no

For nærmere informasjon: Se NKRFs nettsider, eller kontakt Norges Kommunerevisorforbund, Postboks 1417 Vika, 0115 Oslo, Telefon 23 23 97 00, post@nkrf.no

Nettopp fordi de rettslige spørsmålene Trygstad tar opp kan ha inngripende konsekvenser for KLPs kunder, har KLP lagt betydelige ressurser i å analysere dem. På oppdrag fra KLP har jeg i den forbindelse vurdert vilkår, handlingsrom og risikofaktorer, både når det gjelder endringer i offentlig tjenstepensjon og kommunesammenslåinger.

Mitt syn har vært – og er – at endret offentlig tjenstepensjon ikke innebærer noen vesentlig endring av eksisterende avtaler mellom KLP og kundene, og dermed heller ingen plikt til ny konkurranse om disse avtalene. Overgangen har betydning for de ansattes ytelser etter ordningene, men selve pensjonsavtalen med KLP påvirkes i liten grad.

På samme måte har jeg ment – og mener – at kommunesammenslåinger som det klare utgangspunkt ikke innebærer noen vesentlig endring av inngåtte avtaler. Det vil kun være i unntakstilfeller at anskaffelsesregelverket ikke tillater at avtalene kan videreføres. Advokat Trygstad glemmer for eksempel å nevne at regelverket tillater endringer som er nødvendige som følge av uforutsette omstendigheter, så lenge eventuell prisøkning som følge av endringen ikke overstiger 50 prosent av den opprinnelige kontraktsverdien. Det er alminnelig akseptert i praksis at nye kommunegrenser som følge av endringer i offentligrettslig lovgivning omfattes av denne bestemmelsen.

Trygstads teori om at eksisterende avtaler kanskje innebærer statsstøtte fra kundene til KLP, skyldes formentlig at han ikke har tilstrekkelig forståelse for

hvordan KLP er bygget opp. KLP er et gjensidig forsikringsselskap, som er eid av kundene. Dette gjør at begge parter har sammenfallende interesse i å tilby best mulig betingelser til lavest mulig pris. I tillegg er vilkårene i KLPs pensjonsavtaler like for alle kundene. Disse betingelsene har vært fortløpende testet mot markedet i anbudskonkurranser hvor blant annet Storebrand har deltatt.

At KLP har vunnet flere av disse konkurransene, illustrerer i seg selv at argumentet om mulig statsstøtte er forfeilet. Betingelsene i disse konkurransene, som representerer en markedstesting som Trygstad selv anerkjenner som forsvarlig, gjelder altså tilsvarende for alle kunder i KLP.

KLP og Kommune-Norge har lang erfaring i å måtte trekke robuste strategiske konklusjoner i kompliserte spørsmål, også når aktører med særinteresser presser på for å påvirke prosessene i en bestemt retning. Om noe, så illustrerer innlegget fra advokat Trygstad at debattinnlegg er uegnet til å drøfte komplekse juridiske problemstillinger.

Thomas G. Naalsund er partner og advokat i Wiersholm og en av Norges ledende eksperter på offentlige anskaffelser og statsstøtte. Han har tidligere bistått KLP med å utrede spørsmålene Trygstad reiser, og har derfor blitt bedt om å kommentere innlegget.

HVA SKJER?

Veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet en ny veileder om de nye reglene i kommuneloven kapittel 25 om internkontroll.

Internkontroll er viktig i det interne arbeidet i kommuner og fylkeskommuner. Internkontroll bidrar til å sikre oversikt, god egenkontroll og gode tjenester til innbyggerne i tråd med lovkrav.

De nye bestemmelsene i kommuneloven gjelder for internkontroll med kommuneplikter på de fleste sektorer i kommuner og fylkeskommuner (bortsett fra helsesektoren). Reglene skal sikre en helhetlig og samordnet internkontroll ved at reglene nå er samlet i kommuneloven i stedet for i en rekke sektorlover. Det er derfor viktig at reglene tolkes likt på alle sektorer og av alle brukere.

Den nye veilederen gir en fremstilling av reglene i kommuneloven kapittel 25 og tolkningen av disse basert på lovens forarbeider. Målgruppen er kommuner og fylkeskommuner, statsforvaltere og andre tilsynsorganer, og andre aktører som er opptatt av internkontroll i kommunesektoren.



Veilederen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/no/dokumenter/internkontroll-i-kommunesektoren/id2876831/

Slik er åpenheten i kommunene

Pressens offentlighetsutvalg og Kommunal Rapport har gransket hvor åpne landets kommuner er. Årets vinnere er Grimstad i Agder og Modalen i Vestland.

Åpenhetsbarometeret 2021 ble nylig presentert på Åpenhetsseminaret 2021 i regi av Pressens offentlighetsutvalg.

Med åpenhet menes i hvilken grad kommunene gir tilgang til politiske dokumenter og sikrer at journalister og folk generelt får innsyn i forvaltningen og de politiske beslutningene.

341 av landets 356 kommuner har besvart årets undersøkelse. Best ut kommer Grimstad og Modalen, begge med 29,5 poeng av maks poengsum som er 34,5. Dårligst ut kommer Årdal, med -3,0 poeng av minimum -18 poeng, ettersom enkelte kategorier i undersøkelsen kan gi minuspoeng.

Hovedfunn

- Folkerike kommuner er mer åpne enn kommuner med lavt folketall. Noen av de minste kommunene skårer likevel høyt.
- Målt etter partifarge kommer kommuner med Venstre-ordfører best ut, fulgt av kommuner med Frp-ordfører. Den ene kommunen med MDG-ordfører kommer dårligst ut.
- Sørlandet gjør det best av landsdelene. Nord-Norge dårligst.
- Møre og Romsdal er beste fylke. Nordland er dårligst.

Blant de positive tendensene siden forrige undersøkelse fra 2018 nevnes:

- Kommuner med avanserte søkefunksjoner i postlistene øker fra 57 til 79 prosent.
- Kommuner med postlister med klikkbare fulltekstdokumenter øker fra 33 til 41 prosent.
- Kommuner som legger ut kontaktinformasjon til de folkevalgte øker fra 58 til 64 prosent.
- Over 90 prosent av kommunene publiserer politiske saksdokumenter i fulltekst på sine nettsider.
- Flere kommuner opplyser om innsynsretten på side nettsider.
- Flere kommuner publiserer byggesakssystemet på nett i søkbar form.

Blant de negative tendensene siden 2018 nevnes:

- Andelen kommuner som avslår innsyn i arbeidsavtalen til kommunedirektøren har økt fra 2,8 til 9,2 prosent.
- Flere kommuner har satt en maksimal levetid på sine postlister.
- Hver fjerde kommune sletter sine postlister i løpet av tre måneder.

- Kun 43,1 prosent av kommunene journalfører tekstmeldinger/SMS.
- Kun 14,5 prosent av kommunene oppgir at deres kommunale foretak fører en postliste på nett.
- Drøyt 8 prosent oppgir at de kommunale foretakene er inkludert i kommunens postlister.

Avslutningsvis er det verdt å merke seg at registreringen i KS' frivillige styrevervregister har stått på stedet hvil siden 2018. 79 prosent av kommunene oppgir at de benytter dette.

Åpenhetsbarometeret:

Undersøkelsen består av 23 måleparametere og måler dette:

- Respons på krav om innsyn i kommunedirektørens arbeidsavtale og godtgjørelsen til ordfører og varaordfører.
- Søkefunksjoner på kommunens postliste.
- Om kommunen legger ut klikkbare fulltekstdokumenter på postlisten.
- Har nettsiden kontaktinformasjon til politikerne?
- Har kommunen sitt byggesaks-system på nett?
- Gir kommunens nettsider informasjon om innsynsretten etter offentlighetsloven?
- Er politikernes saksdokumenter tilgjengelige i fulltekst på nettsiden?
- Er kommunens politikere og ansatte registrert i styrevervregisteret?
- Hvor lenge er kommunens postlister tilgjengelige på nett?
- Har kommunen retningslinjer som sikrer rask publisering?
- Hvor mange virkedager er det mellom journalføring og publisering av postliste?
- Journalføres organinterne dokumenter i kommunens postliste?
- Flere spørsmål om offentliggjøring av politiske dokumenter.
- Journalføres SMS?
- Er kommunale foretak inkludert i kommunens postliste?
- Fører og publiserer kommunale foretak egen postliste på nett?



Lenke til Åpenhetsbarometeret 2021: presse.no/wp-content/uploads/2021/09/aabar21_rapport_2021_09_28.pdf

ROGALAND REVISJON IKS



Katrine Ullestad (25) begynte 9. august 2021 som revisor. Katrine har en bachelor i økonomi og administrasjon og har nylig sluttført en master i økonomisk analyse på Universitetet i Stavanger.



Jariya Chuenjai (25) begynte 16. august 2021 som revisor. Jariya har en bachelor i økonomi og administrasjon og har nylig sluttført en master i økonomisk analyse på Universitetet i Stavanger.



Ann-Elin Gunnarshaug (51) begynte 6. september 2021 som revisor. Ann-Elin er statsautorisert revisor og er utdannet ved Universitetet i Stavanger. Hun har lang erfaring som revisor fra Deloitte, KPMG og Tollvesenet. Ann-Elin kommer fra HIIM IKS hvor hun jobbet som regnskaps- og digitaliseringskonsulent.



Hilde Johanne Trædal (46) begynte 13. september 2021 som oppdragsleder. Hilde Johanne er statsautorisert revisor og er utdannet ved Universitetet i Agder. Hun har lang erfaring som revisor, sist som spesialrevisor i Skatteetaten, Skattekrim.

KONSEK TRØNDELAG IKS



Karoline Lorentzen (30) er ansatt som rådgiver fra 1. august. Hun er jurist og har erfaring fra undervisning på videregående- og høyskolenivå. De siste årene har hun arbeidet i Sør-Trøndelag tingrett med konkurssaker. Hun jobber også som frivillig i Gatejuristen to ganger i måneden.

Kommunerevisoren utgis av:
Norges Kommunerevisor-
forbund (NKRF)
Postboks 1417 Vika,
0115 Oslo
Tlf.: 23 23 97 00

E-post: post@nkrf.no

www.nkrf.no
www.twitter.com/nkrf
www.twitter.com/
kommunerevisor1
www.facebook.com/
NKRF.no

Bankkontonr.: 1450.12.70424
Org.nr.: 975 450 694 MVA

Ansvarlig redaktør:

Styreleder Per Olav Nilsen

Kommunerevisoren kommer ut seks ganger i året: 4.1., 1.3., 2.5., 1.7., 1.9. og 1.11
Frist for innsending av stoff til NKRF er som hovedregel den 5. i måneden forut for utgivelse.

Abonnementspris:
Kr 425 pr. år

Forsidebilde:
Foto: Knut Erik Lie

Annonsepriser:

1/1-side baksider kr 5 800
1/1-side andre sider kr 5 300
3/4-side kr 4 700
1/2-side kr 4 100
1/4-side kr 3 000
1/8-side kr 1 800
Prisene er ekskl. mva.
Rabatt vurderes ved flere innrykk.
Andre annonseformat etter forhandlinger.

Opplag: 1600
ISSN 0800-644X

Foto som ikke er merket med rettighetshavere eies av NKRF.

Skann QR-koden og få Kommunerevisoren direkte på smarttelefon eller nettbrett.



Grafisk design og trykk:
Mercur Grafisk AS



Returadresse:
Norges Kommunerevisorforbund
Postboks 1417 Vika
0115 Oslo



For mer info,
program og
påmelding, se
[NKRF.no/kurs](https://nkrf.no/kurs)

NKRFS

Kontrollutvalgskonferanse

2-3 februar 2022

Velkommen på konferanse i februar!

2022

— på vakt for
fellesskapets
verdier

#ku22nkrf

Norges Kommunerevisorforbund

www.nkrf.no | post@nkrf.no

