



LES MER OM:

- // Kommunenes styring og kontroll med tjenester med nasjonale mål
- // Informasjonssikkerhet i kommunene
- // Kan det offentlige unngå å bli lurt?

Nr 5 - 2013

- 2 Kommunerevisoren for 25 år siden**
Torbjørn Olsen
- 3 Forbundslederen har ordet**
Styreleder Per Olav Nilsen
- 4 Kommunenes styring og kontroll med tjenester med nasjonale mål**
Seniorrådgiver Morten Kallevig, Riksrevisjonen
- 7 Informasjonssikkerhet i kommunene**
Peggy Sandbekken Heie, seniorrådgiver i Norske senter for informasjonssikring (NorSIS)
- 10 Leder – og redaktør?**
Jon Wessel-Aas, advokat/partner i Bing Hodneland advokatselskap DA
- 12 Kronikk: Kampen for åpenhet og demokrati**
Ole Petter Pedersen, utviklingsredaktør i Kommunal Rapport
- 13 Lurer du på hvor godt norske kommuner presterer?**
Seniorrådgiver Bodhild Laastad, NKRF
- 17 Forventningen om at revisor avdekker misligheter**
Anders Berg Olsen, høgskolelektor ved HiST, Handelshøgskolen i Trondheim
- 19 Kan det offentlige unngå å bli lurt?**
Advokat Eva I. E. Jarbekk, partner i Lynx Advokatfirma DA og FAKTUM NoR AS
- 23 Nytt om navn**

Forsidebilde: Shutterstock.com

| 25 år siden ... |

Av Torbjørn Olsen

Den viktigste organisasjonsmessige hendelsen på landsmøtet i Skien i 1988 var at forbundets formann Annar Fængsrud hadde takket nei til gjenvalg. Han hadde vært medlem av landsstyret i 24 år, herav 18 år som formann. For den store og uegennyttige innsatsen for forbundet hadde Fængsrud tidligere mottatt forbundets hederstegn både i sølv (1970) og gull (1979), og i tillegg Kongens fortjeneste-medalje i gull (1982). Han ble senere utnevnt til forbundets første, og fortsatt eneste, æresmedlem (1994). – Til ny formann i Skien ble enstemmig valgt fylkesrevisoren i Vestfold, Ragnar Johannessen.

Forbundet hadde i desember 1987 sendt fylkesforeningene et nytt forslag vedrørende servicekontor i forbundet og bedt kartlagt hvordan oppslutningen var. Svarene var relativt positive, men varierte sterkt. For landet som helhet var nesten 60 % interessert i å delta.

Ut fra dette resultatet vedtok landsmøtet enstemmig, etter forslag fra landsstyret, at grunnlaget for etablering av et servicekontor ikke forelå. Samtidig ble landsstyret gitt fullmakt til å arbeide videre med saken med sikte på en etablering når det nødvendige økonomiske grunnlaget var tilstede.

I et etterfølgende skriv til fylkesforeningene underskrevet av varaformann Per-Martin Svendsen og sekretær Reidar Enger het det med store bokstaver: *Servicekontor i forbundet – siste sjanse.*

I en artikkel i bladet ga en skribent en oversikt over framdriften i sammenheng med endringer i kommuneloven og fylkeskommuneloven, helt fra det underutvalg Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen nedsatte i 1983 til kommunelovutvalget av 1987 og dettes mandat. – Han bemerket at av lovutvalgets ni medlemmer var to rådmenn, mens Norges Kommunerevisorforbund ikke var representert. Skribenten påpekte også at Norsk Rådmannsforum og Rådmannsutvalget i KS allerede hadde engasjert seg i saken og oppfordret revisorene til å være aktive og engasjerte for å styrke kommunerevisjonens anseelse og betydning.

De fleste fylkesforeningene hadde holdt årsmøte. Av referatene kan vi lese at Bjørn Bråthen enstemmig var blitt valgt til leder i Oslo og Akershus kommunerevisorforening og at Ole Kristian Rogndokken like enstemmig var blitt valgt til kasserer i Oppland Kommunerevisorers Forening.

Nytt offentlig utvalg skal lage forslag til ny kommunelov

I forrige utgave av Kommunerevisoren kommenterte jeg det varslede lovutvalget som skal vurdere behov for endringer i kommuneloven. Nå er utvalget nedsatt og mandatet kjent.

Det er med tilfredshet jeg registrerer at viktige spørsmål om revisjon og tilsyn er tatt med i mandatet, og at kommunal revisjon er representert i utvalget. I arbeidsgruppen som avga rapporten «85 tilrådingar for styrkt egenkontroll i kommunane» i desember 2009, fikk NKRF gjennomslag for en del viktige forhold for å styrke egenkontrollen. Jeg har tidligere kommentert at mange av sakene senere har blitt gjennomført. Likevel står det igjen noen viktige saker. Dette gjelder forhold knyttet til blant annet revisjonsmandatet, statlig kvalitetskontroll av revisors arbeid, etablering av sertifiseringsordning for revisorer og kontrollutvalgenes arbeidsvilkår.

I spørsmålene om etablering av en sertifiseringsordning for revisor og en statlig kvalitetskontroll var ovennevnte arbeidsgruppe entydig. Det var full støtte til forslaget om etablering av ordningene, men den anga ikke hvordan dette skulle gjennomføres. Jeg håper lovutvalget merker seg dette.

I spørsmålet om revisjonsmandatet har KR D vist til utviklingen av God kommunal revisjonsskikk. NKRF har i lengre tid pekt på behovet for at offentlig sektor følger samme regelverk. Dette har støtte også i andre revisjonsmiljøer, se blant annet en artikkel av høgskolelektor Anders Berg Olsen i denne utgaven av Kommunerevisoren om forventninger til revisor. Det er viktig at kommuneloven fastsetter noen prinsipper for revisjon av sektoren. Revisor og tilsynsorganene i kommunal sektor må ha et videre perspektiv i sine oppgaver enn det som trengs for å revidere et bedriftsregnskap, der eier- og investorperspektivet naturlig nok står sentralt. Kommunal sektor og offentlig sektor generelt har som oppgave å forvalte fellesskapets midler gjennom å utføre forvaltningsoppgaver og levere velferdstjenester. Det er i det perspektivet en også må se revisjons- og tilsynsoppgavene.



STYRELEDER
PER OLAV NILSEN

Jeg har registrert at kontrollutvalgenes arbeidsvilkår varierer sterkt fra kommune til kommune. Det er ikke nasjonal statistikk som viser tall for kontrollutvalgene, men i den grad en kan benytte kostratall er det skremmende å se at det i enkelte kommuner benyttes helt ned mot 0,04 prosent av kommunens brutto driftsinntekter på funksjon 110, kontroll og revisjon. Dette skal dekke utgifter både til kontrollutvalgets egen virksomhet og til revisjon. Kontrollutvalget er et viktig organ som bidrar til å gi legitimitet til det kommunalpolitiske systemet. Dette er grunnleggende for kommunal sektor, og jeg tror ikke systemet er tjent med å redusere kontrollutvalgets mulighet til å utføre sin funksjon.

Det er vanskelig å gi noe eksakt tall på hvor stor denne andelen skal være, men jeg håper det nye lovutvalget vurderer tiltak som kan sikre kontrollutvalgene et handlingsrom som gjør at de kan oppfylle sine lovbestemte oppgaver.

KRD har på eget initiativ utpekt Nina Neset som medlem av utvalget. Hun har lang erfaring fra kommunal revisjon og er en markant skikkelse i vårt miljø. Jeg føler meg trygg på at Ninas kunnskap vil komme godt med i utvalgets arbeid.

Kommunerevisorens lesere er samfunnsengasjerte mennesker, så det er ikke nødvendig å minne om det forestående stortingsvalget, men jeg vil likevel benytte anledningen til å oppfordre leserne til bruke stemmeretten. Godt valg!

Kommunenes styring og kontroll med tjenester med nasjonale mål

Riksrevisjonens undersøkelse viser at mange kommuner har svak styring og kontroll med tjenester som er viktige for brukerne. Riksrevisjonen anbefaler KRD å bidra til økt bevissthet om kommunestyrenes ansvar for styring og kontroll.

Riksrevisjonen er Stortingets kontrollorgan, og skal blant annet påse at statlig forvaltning iverksetter det Stortinget har bestemt. Dette innebærer at staten er Riksrevisjonens revisjonsobjekt. Riksrevisjonen innhenter informasjon om tjenestene i kommunene, men vurderinger og anbefalinger rettes mot departementene.

Bakgrunnen for undersøkelsen er at Riksrevisjonen i flere forvaltningsrevisjoner har påvist svakheter i kommunenes styring og kontroll med tjenestene – blant annet innen pleie og omsorg, grunnskole, barnehage, barnevern, rusmiddelomsorg og boligsosialt arbeid. Svak styring og kontroll med tjenestene i kommunene kan få alvorlige konsekvenser. Det kan medføre at brukerne ikke får de tjenestene de skal ha, at det er lite effektiv utnyttelse av ressursene, at feil og mangler ikke blir oppdaget og at en ikke når nasjonale mål.

Staten har satt nasjonale mål og krav til kvalitet og innhold i mange kommunale tjenester. For å vurdere om kommunene har styring og kontroll med tjenester med nasjonale mål, er det tatt utgangspunkt i tre viktige tjenester med nasjonale mål: grunnskolen, hjemmetjenesten og avløpstjenesten.

Undersøkelsen er rettet mot kommunestyrenes styring, administrasjonssjefenes internkontroll og kontrollutvalg-

AV SENIORRÅDGIVER MORTEN
KALLEVIG, RIKSREVISJONEN



enes bruk av forvaltningsrevisjon. I undersøkelsen vurderer vi også om Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) ivaretar sitt ansvar når det gjelder styring og kontroll i kommunene.

Mange kommunestyrer får ikke rapportering om tilstand på viktige tjenesteområder

Kommunestyret er kommunens øverste organ, og har det overordnede ansvaret for de kommunale tjenestene. Dette innebærer en plikt til å skaffe nødvendig informasjon og til å gripe inn og foreta nødvendige endringer.

Et sentralt funn i undersøkelsen er at mange kommunestyrer ikke får tilstrekkelig rapportering om tilstand på viktige tjenesteområder. Halvparten av kommunestyrene får ikke rapportering om tilbudet til demente og kompetanse i hjemmetjenesten. Enda færre får rapportering om

Et sentralt funn i undersøkelsen er at mange kommunestyre ikke får tilstrekkelig rapportering om tilstand på viktige tjenesteområder.

ernæring og legemiddelhåndtering og ledningsfornyelse og overløp eller lekkasjer i avløpstjenesten. Kommunestyrene setter også i liten grad mål om kvalitet på disse tjenesteområdene.

Statlig sektorstyring og kommunestørrelse påvirker om kommunestyrene setter mål og får rapportering om tjenestekvalitet. Kommunestyrene setter flere mål og får mer rapportering innen grunnskolen, hvor staten har utviklet obligatoriske indikatorer og satt krav om rapportering. Store kommuner får mer rapportering enn mindre kommuner.

Riksrevisjonen mener det er behov for større bevissthet om kommunestyrets ansvar for tjenestekvalitet. Måltrettet og tilstrekkelig styringsinformasjon til kommunestyret er en forutsetning for et velfungerende lokaldemokrati, og er viktig for at kommunestyrene skal kunne ivareta sitt ansvar. Manglende styringsinformasjon kan føre til at kommunestyret ikke har et godt nok grunnlag for å gjøre nødvendige endringer og prioriteringer. Dette øker risikoen for et dårligere tjenestetilbud for innbyggerne og for at tjenestene ikke får den kvaliteten Stortinget har lagt til grunn.

Administrasjonssjefer i mange kommuner har svak kontroll med tilstanden i tjenestene

Administrasjonssjefen har som øverste administrative leder et selvstendig ansvar for internkontroll med tjenestene.

Administrasjonssjefene delegerer i stor grad myndighet til lederne for kommunens tjenesteutøvende enheter. Dette forutsetter at administrasjonssjefene etablerer rutiner og systemer som sikrer tilstrekkelig styringsinformasjon til å ha god internkontroll.

Heller ikke administrasjonssjefene har god nok informasjon om tilstand og kvalitet på sentrale tjenesteområder. Nær halvparten får ikke rapportering om ernæring i hjemmetjenesten, og en av tre får ikke informasjon om tilbudet til demente, legemiddelhåndtering, og overløp eller lekkasjer i avløpstjenesten.

Informasjon om avvik forblir ofte i de tjenesteutøvende enhetene. Mange administrasjonssjefer innhenter ikke oversikter over avvik i tjenestene, og mange benytter ikke informasjon om avvik til systematisk forbedringsarbeid. En av fem kommuner har ikke noe

avvikssystem som dekker tjenestekvalitet i det hele tatt. Konsekvenser er at informasjon om avvik ikke når det politiske nivået og ikke benyttes til læring på tvers av organisasjonen.

Mange administrasjonssjefer følger i liten grad opp tjenestekvalitet gjennom brukerundersøkelser, KOSTRA, evalueringer og risikovurderinger.

Et positivt funn er at mange administrasjonssjefer har fokus på økonomi i oppfølgingen av tjenestene. Dette er en viktig del av internkontrollen, og kan bidra at oppgavene løses på en kostnadseffektiv måte.

Mangler ved internkontrollen til administrasjonssjefene kan føre til at nødvendige forbedringsprosesser ikke iverksettes, at lovbrudd ikke avdekkes, at kommunestyret ikke får tilstrekkelig styringsinformasjon og at kvaliteten på tjenestene ikke blir tilfredsstillende.

Kommunene utnytter i liten grad mulighetene som ligger i forvaltningsrevisjon til kontroll med tjenestekvalitet

Kontrollutvalgene fører kontroll med tjenestene på vegne av kommunestyret, og skal blant annet se til at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunene.

Kontrollutvalgene iverksetter i begrenset grad forvaltningsrevisjoner hvor kvalitet i tjenestene er hovedfokus. Forvaltningsrevisjoner omhandler i hovedsak økonomistyring og regeletterlevelse. I tillegg viser undersøkelsen at 16 prosent av kommunestyrene ikke behandlet noen forvaltningsrevisjoner i 2011.

Kommuneloven gir kontrollutvalgene et vidt mandat i valg av tema for forvaltningsrevisjon, og det kan være gode grunner til å legge vekt på økonomistyring og regeletterlevelse. Likevel mener Riksrevisjonen at mange kommuner har et forbedringspotensial når det gjelder å utnytte de mulighetene som ligger i forvaltningsrevisjon til å kontrollere resultatene av tjenestene.

Riksrevisjonens anbefalinger til KRD

KRD har et overordnet ansvar for kommunal sektor. Departementet har som lovforvalter et ansvar for å innhente informasjon om effektene av kommuneloven, samt vurdere om den er hensiktsmessig og forslå nødvendige tiltak. Departementet har også et ansvar for å samordne statlig politikk overfor kommunesektoren.



... mange kommuner har et forbedringspotensial når det gjelder å utnytte de mulighetene som ligger i forvaltningsrevisjon til å kontrollere resultatene av tjenestene.

KRD har i liten grad innhentet informasjon eller veiledet om hvordan de sentrale lovpålagte styringsdokumentene – årsbudsjett og årsrapport – brukes i kommunene. Disse dokumentene skal blant annet sikre relevant informasjon for kommunestyret og andre brukere.

På bakgrunn av undersøkelsen anbefaler Riksrevisjonen at KRD bidrar til økt bevissthet om kommunestyrenes ansvar for styring og kontroll, blant annet ved å skaffe kunnskap om bruk av lovpålagte styringsdokumenter og gi mer veiledning om styring. Tiltakene bør særlig tilpasses behovene og utfordringene som små kommuner har.

Det er positivt at departementet har hentet inn informasjon om administrasjonssjefenes internkontroll og fremmet forslag om å innføre krav i kommuneloven om rapportering om internkontrollen i årsrapporten. Dette tiltaket kan bidra til å utvikle internkontrollen i kommunene. Departementet bør iverksette ytterligere tiltak som kan støtte administrasjonssjefenes internkontroll.

Departementet bør bidra til et mer samordnet regelverk for internkontroll for kommunesektoren. Staten har over tid har utarbeidet mange krav til kommunenes internkontroll uten at kravene er samordnet ut fra et kommunesektorsperspektiv. Mange administrasjonssjefer opplever ulike sektorkrav om internkontroll som en utfordring.

KRD bør også bidra til at KOSTRA får flere indikatorer som gir informasjon om resultat kvaliteten på de kommunale tjenestene. KOSTRA inneholder få indikatorer om resultatene for brukerne, og at det er behov for å videreutvikle KOSTRA på dette området. Dette vil gi både staten og kommunene bedre styringsinformasjon om hvordan nasjonale mål nås på sentrale områder.

Oppfølging og effekt av forvaltningsrevisjon

Stortinget behandlet rapporten 16. mai 2013. I innstillingen til rapporten påpekte Kontroll- og konstitusjonskomiteen at det er alvorlig at kommunen ikke får rapportering om kvaliteten på de tjenestene som tilbys. Komiteen mener at politikerne bør etterspørre informasjon om kvaliteten på tjenesten, og ser det som et tankeskritt at det politiske nivået får informasjon om innsatsfaktorer og fordeling av ressurser, men lite om kvaliteten på tjenestene.

Riksrevisjonen følger normalt opp forvaltningsrevisjoner tre år etter at undersøkelsen er behandlet av Stortinget. Formålet med oppfølgingen er å undersøke om endringene som var forutsatt i innstillingen fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen er gjennomført. Resultatet av oppfølgingen rapporteres til Stortinget, og

gir grunnlag for å avslutte saken, eller følge den videre.

I tillegg til den ordinære oppfølgingen, er det viktig at kommunene, relevante aktører i forvaltningen, allmenheten og aktuelle fagmiljøer informeres om Riksrevisjonens arbeid og resultater. For å gjøre resultatene av undersøkelsen kjent, sendte Riksrevisjonen et eget brev til alle landets administrasjonssjefer i februar 2013. Vi presenterte også undersøkelsen på NKRFs Fagkonferanse i Trondheim 10. juni 2013.

Rapporten (Dokument 3:7 (2012-2013)), som ble overlevert Stortinget 19. februar 2013, er tilgjengelig på Riksrevisjonens hjemmeside: <http://www.riksrevisjonen.no>



Morten Kallevig er utdannet statsviter, og er ansatt som seniorrådgiver i Riksrevisjonen. Han har jobbet med forvaltningsrevisjon i Riksrevisjonen siden høsten 2007, og har erfaring fra kommunal revisjon. Morten har deltatt i en rekke forvaltningsrevisjonsprosjekter og vært prosjektleder for undersøkelsen om kommunenes styring og kontroll med tjenester med nasjonale mål.

Informasjonssikkerhet i kommunene

Hvordan står det til med informasjonssikkerheten i norske og nordiske kommuner? Er det verre eller bedre enn vi tror?

For å få til god informasjonssikkerhet, må kommunene satse på kompetansebygging og samhandling. Innbyggerne vil kreve digitale løsninger som er sikre og effektive, med dagens kommunestruktur og kompetansenivå, vil det skape store utfordringer for flere av kommunene. Dette viser resultatene fra Nordsecs kommuneundersøkelse fra 2012.

«Vi skal digitalisere offentlige tjenester. Norge skal være i front internasjonalt på å levere digitale offentlige tjenester til innbyggere og næringsliv», skriver regjeringen. Dette skal gjøres på en måte som ivaretar personvern og informasjonssikkerhet; det krever at løsningene er sikre og effektive. Sikre og effektive IT-løsninger krever kompetanse og ressurser, som ikke alle kommuner pr. i dag har.

Både i offentlig og privat sektor er det en økende avhengighet til IT. Flere og flere av prosessene som tidligere foregikk på papir, blir nå digitalisert. Dette samsvarer også med forventningene til brukeren; brukerne forventer å finne de tjenestene de trenger på Internett. En slik digitalisering forutsetter at kommunene har ressurser og kunnskap til å vurdere og sikre tilfredsstillende informasjonssikkerhet.

For de største kommunene er tilgang til kompetanse muligens ikke noe stort problem, men de minste kommunene skal også tilby de samme tjenestene. Dette kan fort skape et klaseskille der de minste kommunene enten ikke klarer å tilby de samme tjenestene eller at de ikke greier å gjøre det forsvarlig.

Kommuneundersøkelsen «Nordsec» er en spørreundersøkelse som er gjennomført i Norden for tredje gang; i Norge, Sverige og Danmark. I Norge svarte 83 kommuner og 6 fylkeskommuner på undersøkelsen. Dette tilsvarer en svarprosent på snaut 20 %. Vi hadde ønsket at virksomhetene hadde større interesse av å få vite egen status for informasjonssikkerhet, særlig burde ledere være opptatt av dette. Sammenlikner man svarene med andre undersøkelser, som Mørketallsundersøkelsen 2012 og Datatilsynets kommuneundersøkelse i 2010, ser vi at svarene i mange tilfeller er sammenfallende.

AV PEGGY SANDBEKKEN HEIE,
SENIORRÅDGIVER NORSK SENTER
FOR INFORMASJONSSIKRING
(NORSIS)



Undersøkelsens hovedfokus har vært forankring av informasjonssikkerhet i ledelsen, integrering av informasjonssikkerhet i organisasjonens IT-prosesser, hvor langt organisasjonen har kommet med digitalisering av prosesser og hvilke sikringstiltak de har tatt i bruk.

Et nytt tema i undersøkelsen har vært sikkerhetsvurderinger i forbindelse med digitalisering av offentlige tjenester. Spørsmålene er tilrettelagt for å kunne bli sammenlignet med tidligere undersøkelser, standarder, lokale forhold, anvendt sikkerhet, personopplysninger og nasjonale krav.

Bakgrunn for undersøkelsen

Norsk senter for informasjonssikring (NorSIS) har gjennom 10 år jobbet for å bedre informasjonssikkerheten og er en del av regjeringens helhetlige satsing på informasjonssikkerhet. Blant målgruppene til NorSIS er kommuner og fylkeskommuner, i dette arbeidet samarbeider NorSIS med andre aktører som Datatilsynet, Kommunal informasjonssikkerhetsforening (KiNS) og KS, som også har bidratt i undersøkelsen.

I 2008 gjennomførte man den første nordiske kartlegging av informasjonssikkerhet, etter initiering av ENISA – EU sitt informasjonssikkerhetsorgan. Kartlegging av denne typen informasjon er for NorSIS svært verdifull, det er en mulighet til å gi myndighetene en status angående informasjonssikkerhetsarbeidet, samt gi mer konkrete råd til kommuner og fylkeskommuner. Dette er også en fin kanal for utveksling av erfaringer mellom landene.

Det er mange likehetstrekk i informasjonssikkerhetsarbeidet, uavhengig av organisasjon og land. Derfor er et →

Det er viktig å merke seg at å sende informasjon via e-post, sikkerhetsmessig kan sammenlignes med å sende informasjon bak på et postkort.

nordisk samarbeid verdifullt for å utvikle seg best mulig. Det er nyttig å diskutere de enkelte lands tilnærming for å kunne komme opp med en slags «best practice».

Det snakkes ofte om at det er dårlig stelt med informasjonssikkerheten i offentlig sektor, uten å ha dokumentert om det er korrekt eller ikke. Med tre undersøkelser på fire år har vi bedre grunnlag for å si hva statusen egentlig er. Trendene vi ser er at det jobbes med informasjonssikkerhet og man blir bedre, men mye er å innrette seg etter lover og regler, uten at man kontrollerer at dette etterlevs i praksis eller er tilpasset lokale forhold.

Digitalisering av offentlige tjenester

Når det gjelder deler av digitaliseringsarbeidet ligger vi forholdvis godt an i forhold til Danmark og Sverige. Over 60 % av de som har svart i undersøkelsen har digitale skjema for innbyggerne, 90 % er godt i gang med arbeidet. Det er likevel ikke godt integrert i de fleste kommunene, under 30 % har implementert muligheten for å fylle ut skjemaet på nett.

Over 30 % har implementert innsikt inn i saksdokumenter, dette er betydelig bedre enn Sverige og Danmark som begge er på under 10 %. Når det gjelder bruk av sikker e-post, skiller Danmark seg veldig ut, 70 % har mulighet og benytter dette. I norske kommuner er det under 20 % som bruker sikker e-post. Det er viktig å merke seg at å sende informasjon via e-post, sikkerhetsmessig kan sammenlignes med å sende informasjon bak på et postkort.

I digitaliseringsarbeidet er det et relativt stort klasse-skille; over 30 % har implementert innsikt i saksdokumenter, men nesten like mange har ikke startet på dette i det hele tatt. Denne konklusjonen kan vi trekke fra flere kategorier, de fleste kommunene har enten implementert noe komplett, eller er nære, eller så har de ikke startet. Grunnen til dette kan være manglende ressurser og/eller kompetanse.

Sikkerheten i og rundt de digitale tjenestene er på et lavt nivå, her skiller Norge og Danmark seg spesielt ut. I Norge har man lav fokus på dette, mens de danske kommunene sier dette har høy prioritet. Spesielt på beredskap og adgangskontroll henger Norge etter. Flere har også svart at de har outsourcet de digitale løsningene og har derfor ikke kunnskap om sikkerheten. Viktig å merke seg at man aldri kan utkontraktere *ansvaret* for sikre løsninger.

Å la hver enkelt kommune utvikle egne systemer og praksis for informasjonssikkerhet er lite hensiktsmessig. Mange benytter samme løsninger og har de samme utfordringene. For å unngå et digitalt klasse-skille blant kommunene er det nødvendig at kommunene samarbeider mer målrettet og strukturert fremover.

Beredskap

Kommunene blir bedre på hendelseshåndtering, men mangler tiltak for kontinuerlig drift.

Når det gjelder hendelseshåndtering er kommunene flinke og trenden er positiv sammenlignet med tidligere år. Hendelseshåndtering innebærer at mange kommuner har prosesser for å registrere og følge opp hendelser etter de har inntruffet.

Digitale tjenester på nett betyr økt tilgjengelighet for brukeren. Imidlertid krever dette at tjenestene er tilgjengelig når det er behov for dem. Nettetid er ikke forenlig med at digitale tjenester skal være et førstevalg. For å sikre tilgjengelighet trenger man kontinuitetsplaner. Undersøkelsen viser at kommunene ikke prioriterer dette. De aller fleste har ikke implementert planer, eller de er ikke ferdigstilt. I Norge ligger man helt klart etter både Danmark og Sverige på dette punktet.

Manglende kompetanse

En trend vi ser gjennom undersøkelsen de siste årene er at gapet mellom de beste og de svakeste blir større. Det kan være flere grunner til at dette skjer, men mangel på kompetanse kan være en forklaring. De fleste outsourcer IT, dermed outsourcer de også ressurser med kompetanse. Hvis organisasjonen ikke har fagkompetanse internt i organisasjonen vil de ikke kunne følge opp informasjonssikkerheten på en tilfredsstillende måte.

Informasjonssikkerhet er et bevegelig mål som hele tiden endres, både i forhold til trusselbildet, ny teknologi og brukermønstre. Digitalisering vil derfor kreve langsiktighet og kontinuitet. Kommunene må kunne tilpasse seg de nye utfordringene.

Risiko- og sårbarhetsanalyser blir gjennomført i stor grad, men resultatene tyder på at de mangler forståelse og kompetanse til å evaluere risikoen. Hvis man ikke har kunnskap på området man skal evaluere, vil man



ofte feilvurdere risikoen. En risikovurdering som ikke stemmer med virkeligheten vil føre til en falsk trygghet, og det vil føre til at man setter inn feil sikringstiltak.

I år, som tidligere år, er det lite fokus på opplæring. Når det gjelder informasjonssikkerhet, så har alle et ansvar, uavhengig om det er offentlig eller privat virksomhet. Mange av angrepene i dag er basert på sosial manipulering, for å stoppe disse angrepene krever det et bevisst forhold til informasjonssikkerhet.

Brukerne kan være det beste overvåkingsverktøyet man har, men da er man avhengig av brukere som forstår hva som er en hendelse, hva som må rapporteres inn og hvordan det skal rapporteres. Alle ansatte har et ansvar for informasjonssikkerheten. For å være rustet mot dagens og morgendagens utfordringer må de ansatte være kompetente i informasjonssikkerhet. Dette krever kontinuerlig opplæring.

Ansatte må derfor kreve opplæring. Ledere må ha forståelse for at dagens trusselbilde krever kompetente ansatte og selv framstå som et godt eksempel.

Oppfordring til ledere

Ledere i norske kommuner og fylkeskommuner må ha en minimumsforståelse for informasjonssikkerhet.

Ledelsen må ha forståelse for at dagens oppgaver krever kompetente ansatte, og må selv også ha et bevisst forhold til informasjonssikkerhet. Det er klare signaler fra undersøkelsen om at de som har en engasjert leder med forståelse for informasjonssikkerhet, også gjør mer på området, enn der lederne «delegerer bort» alt ansvar. Det er viktig at lederne forstår at ansvaret aldri kan delegeres, kun oppgavene som må gjøres. Fordeling av ressurser og opplæring gjenspeiles derfor ofte i ledelsens engasjement.

Informasjonssikkerhetsarbeid kan ikke gjøres som et engangstiltak, men må og bør være en kontinuerlig aktivitet. Viktig å merke seg at det å forholde seg til lover og regler, såkalt compliance, ikke nødvendigvis betyr det samme som tilstrekkelig sikkerhet. Sikkerheten må være en integrert del i hele virksomheten. Risikovurderinger er viktig for å kunne vite hvor og hvilke tiltak man skal iverksette, og her er det mange som må forbedre seg. Mange virksomheter er gode på tekniske tiltak, men har langt igjen på kompetanse og opplæring. Man kan lovregulere handlinger, men holdninger er det vanskelig å

regulere. Det er ledelsens ansvar å være et godt forbilde for sine ansatte.

Peggy Sandbekken Heie er seniorrådgiver i NorSIS og utdannet siviløkonom med spesialisering innen informasjonsledelse. Hun er også CISA og CRISC sertifisert fra ISACA. Peggy har siden 1998 jobbet med ulike oppgaver innen bedriftsutvikling, it-revisjon, revisjon og informasjonssikkerhet hos PricewaterhouseCoopers – Business Advisory Services og Samarbeidende Revisorer AS. Tidligere arbeidet hun i Totens Sparebank som kunderådgiver, og har også vært forskningsassistent ved Handelshøyskolen BI.



Norsk senter for informasjonssikring (NorSIS) er en del av regjeringens helhetlig satsing på informasjonssikkerhet i Norge. NorSIS jobber for at informasjonssikkerhet skal bli en naturlig del av hverdagen, gjennom å:

- Bevisstgjøre om trusler og sårbarheter
- Opplyse om konkrete tiltak gjennom nyheter, råd og veiledninger
- Påvirke til gode holdninger innen informasjonssikkerhet

Målgruppen er norske virksomheter i privat og offentlig sektor, og NorSIS skal så langt som mulig også imøtekomme innbyggernes behov. Alle samfunnsgrupper skal kunne dra nytte av våre tjenester.

NorSIS er faglig underlagt Justis- og beredskapsdepartementet.

Leder – og redaktør?

Selv om du ikke jobber i media, og selv om det ikke står ”redaktør” i stillingsinstruksen din, kan et tilsvarende ansvar ha sneket seg inn på ditt kontor – uten at verken arbeidsgiver eller du har tenkt på det.

Går vi bare ti år tilbake i tid, var ledere utenfor pressen sjelden ansvarlig for annen massekommunikasjon enn eventuelle annonser og annen markedsføring av bedriftens varer og tjenester i privat sektor og enveis informasjonsformidling i offentlig sektor. Denne formen for kommunikasjon skjedde som regel i kontrollerte og overveide former.

I dag er det få bedrifter over en viss størrelse, som ikke massekommuniserer daglig med sine brukere, kunder og resten av verden, på Internett. Det samme gjelder offentlige etater. Det blir også mer og mer vanlig at denne kommunikasjonen er interaktiv – og åpen. Virksomheter tar i bruk blogger med mulighet for publikum til å publisere spørsmål og kommentarer, eller de oppretter profiler i sosiale medier som Facebook til det samme formålet. Både private og offentlige virksomheter kaster seg på denne kommunikasjonsbølgen. Man vil, naturligvis, være der brukerne/publikum er. Og det i seg selv er uproblematisk.

Det innebærer likevel at vi har fått mange nye ”publisister”, ofte uten tidligere publisistisk erfaring. Ledere som forutsettes å henge med, men som ikke alltid blir utstyrt med nødvendig kunnskap om innholdet i sitt nye ansvar.

Vet alle ledere som har ansvar for en virksomhets blogg eller Facebook-profil for eksempel, at man også kan bli juridisk ansvarlig for innhold som *brukerne* legger ut der? Og vet de i så fall hva som kan medføre slikt ansvar? Det viser seg at det ikke alltid er tilfelle.

Det er nemlig ikke bare egne ytringer man kan bli holdt ansvarlig for. Åpner man for at andre kan legge ut kommentarer og annet innhold – tekst, lyd eller bilder – på ens egen nettside, kan man bli medvirkningsansvarlig, dersom innholdet blir stående når man burde ha forstått at det var ulovlig.

I fjor bisto jeg blant annet et fylkeskommunalt kollektivtransportforetak, som hadde havnet i en liten krise: Man hadde en ellers flott Facebook-profil, der brukerne kunne stille spørsmål om kollektivtilbudet, samt komme med ”ris og ros”. Det tok imidlertid plutselig en dårlig vending, da flere begynte å henge ut enkeltsjåfører på

AV JON WESSEL-AAS, ADVOKAT/
PARTNER I BING HODNELAND
ADVOKATSelskap DA



busser – herunder med meldinger som gikk over i det ærekrenkende. Dette førte til reaksjoner fra sjåførene, og det måtte ryddes.

En annen bedrift arrangerte en fotokonkurranse via sin nettside, og opplevde at en bruker lastet opp grov barnepornografi. I dette tilfellet, hadde man beredskapen i orden, og innholdet ble fjernet nærmest umiddelbart, før ytterligere skade rakk å skje. Eksempelet hører heldigvis til de sjeldne.

Mer vanlig er beskyldninger mot identifiserbare personer, omtale av enkeltpersoners privatliv, bilder av personer som ikke har samtykket til at bildet av dem publiseres eller publisering av bilder som andre har opphavsretten til. Alt dette forekommer, og den som publiserer slikt er selvsagt ansvarlig for dette selv.

Men hvis det forekommer på en virksomhets nettside, kan virksomheten bli erstatningsrettslig ansvarlig overfor den hvis rettigheter er krenket, som medvirker. Med mindre det utøves en eller annen form for kontroll med innholdet som legges ut.

Dette behøver ikke å bety at man må forhåndsmoderere alt som legges ut av kommentarer og annet innhold fra brukernes side. Dette må vurderes og tilpasses det enkelte forum. Men det betyr at man ikke ansvarsfritt kan ”la det flyte”. Man er nødt til å ha en viss moderatorfunksjon, som kan fange opp krenkelser som er åpenbare allerede ved selvsyn. Og man må også ha et apparat som kan håndtere tilbakemeldinger fra personer som påpeker innhold som krenker deres eller andres rettigheter.

Det innebærer derfor at den enkelte virksomhet og dens ledelse må ha en bevisst holdning til sitt tilbud av

Det innebærer derfor at den enkelte virksomhet og dens ledelse må ha en bevisst holdning til sitt tilbud av interaktiv kommunikasjon med omverdenen.

interaktiv kommunikasjon med omverdenen. Ikke bare på det rent kommunikasjonsfaglige, men også med tanke på det potensielle, juridiske ansvaret som følger med, når man blir ”publisist”.

De etablerte mediene og deres redaksjoner bruker til dels store ressurser på både faglig oppdatering med hensyn til publisistisk ansvar og – ikke minst – på daglig røkting av de fora hvor publikum tillates å publisere egne kommentarer og annet innhold.

Det gjør de ikke uten grunn, og de gjør det nettopp fordi de har erfaring.

Jon Wessel-Aas er partner i advokatfirmaet Bing Hodneland. Wessel-Aas er utdannet ved London School of Economics and Political Science, BSc International Relations i 1988, og ved Universitetet i Oslo, cand.jur. i 1995. Han har sin spesialisering innen medierett, opphavsrett og menneskerettigheter, og har blant annet vært advokat i NRK i en årrekke. Jon Wessel-Aas er en etterspurt foreleser og har forfattet en rekke fag-artikler og bokbidrag innenfor sitt fagfelt.

Tilsyn og revisjon i kommunal sektor

Hovedinnholdet i boka består i kommentarer til kommunelovens regler om kommunestyrets og fylkestingets tilsynsansvar, om kontrollutvalg og om revisjon og kommentarer til forskriftene om kontrollutvalg og om revisjon.

Denne andre utgaven er oppdatert med endringer og avklaringer som har kommet etter første utgaven i 2007.

Boka er først og fremst skrevet med tanke på dem som arbeider med tilsyn og revisjon i kommunal sektor, herunder kontrollutvalgsmedlemmer, men vil også være nyttig for øvrige folkevalgte og tilsatte i kommuner, fylkeskommuner og kommunale, fylkeskommunale og interkommunale virksomheter.

Boka er skrevet av seniorrådgiver Bjørn Bråthen, juridisk rådgiver Bernt Frydenberg og daglig leder Ole Kristian Rogndokken i Norges Kommunerevisorforbund.



Innehaverne av boka vil få tilgang til en QR-kode som via en smarttelefon eller et lesebrett, gir tilgang til en egen nettside hvor forfatterne vil publisere vesentlige endringer etter at papirutgaven av boka gikk i trykken, og som er av betydning for innholdet i boka.



Pris (inkl. porto/eksp.): Kr 450 for medlemmer og studenter og kr 550 for andre.

Bestill boka på eget bestillingsskjema på NKRFs nettsider. QR-koden fører deg til mer info og bestilling.



- på vakt for fellesskapets verdier

Kampen for åpenhet og demokrati

Med mindre en ny regjering plutselig får det for seg at den skal satse på åpenhet, kommer det snart til å bli strengt ulovlig å publisere foreløpige revisjonsrapporter. Det er et tap for demokratiet.

Det finnes et utall gode og mindre gode filmer og bøker som handler om de slemme byråkratene som mener at folket bør beskyttes mot seg selv, og derfor må forbli uvitende om hva som foregår i det skjulte.

Stort sett i alle slike sammenhenger er det imidlertid byråkratenes behov for å verne seg selv og egen makt, som står i sentrum.

Jeg tror jeg ennå har til gode å høre om ett eksempel i verdenshistorien der folket hadde godt av at de folkevalgte lederne holdt ting hemmelig for dem. Men de folkevalgte lederne hadde selv ofte stor nytte av å holde ting hemmelig.

Vi kan trekke dette ned til kommunenivå. Bør egentlig folket bli fortalt at kommunen har gamblet bort enorme beløp, like før et valg? Slik tenkte kanskje noen politikere i Terra-kommunene høsten 2007, uker før saken sprakk i Finansavisen. Tåkelegging var den effektive metoden for å hindre innsyn.

Dagens regjering vil ved lov hindre folket innsyn i foreløpige revisjons- og tilsynsrapporter. Det vil si – Justisdepartementet, som jo faktisk er det departementet som til daglig arbeider med offentlighetsloven, er mot dette tullete forslaget. Men Kommunaldepartementet, med Sp-leder Liv Signe Navarsete i spissen, kjører på.

Man kan si at det ikke betyr så mye, at en revisjonsrapport blir offentlig først noen uker eller måneder seinere enn planlagt. Kanskje det. Kanskje kommer den endelige, offentlige versjonen like over valget, like etter at rådmannen har fornyet åremålet eller fått kraftig lønnspålegg. Eller den kan bli lagt fram uka etter at budsjettet er vedtatt.

Det jeg savner i debatten er det enkle spørsmålet: Er mindre åpenhet bra for demokratiet? Svaret vil alltid være nei.

Argumentet om at det kan være gale opplysninger i de foreløpige rapportene, og at de derfor må være hemmelige, inviterer til en logikk Erasmus Montanus verdig. Hvis alle rapporter som inneholder en feil skulle forbli hemmelige, ville det ikke bli publisert mye her i verden.



AV OLE PETER PEDERSEN,
UTVIKLINGSREDAKTØR I
KOMMUNAL RAPPORT

Som journalist blir jeg noen ganger litt forlegen når vi i pressen tar fram fyndord som åpenhet og demokrati, samtidig som en altfor stor andel av den journalistikken vi leverer, består av tull og uvesentligheter som ikke er offentlig støtte verdig.

Men i spørsmål om åpenhet står vi dessverre veldig, veldig alene. Vi innbyggere i Norge har det så godt, at vi antakelig ikke har noe sterkt behov for å bry oss om hvor åpent samfunn vi har. Pengene strømmer inn i oljefondet likevel. Men vil vi virkelig ha et samfunn der byråkratene nekter oss eiere innsyn i mer og mer? Er ikke det stikk i strid med de verdiene det har vært allmenn politisk enighet om at vi skulle verne?

Lovforslaget fra Kommunaldepartementet tyder ikke på at åpenhet er noen viktig dimensjon der i gården. Jeg savner klarere protester også fra revisorene. Det er viktig at revisorene er tydelige på at offentlig revisjon skal foregå i åpenhet, ettersom revisjonen arbeider på oppdrag fra eierne. Og – det må som alltid gjentas – eierne er ikke Liv Signe Navarsete, ordføreren, rådmannen eller det politiske flertallet. Det er innbyggerne. Det er nettopp det som er demokrati! Idet eieren blir en annen enn folket, er det nemlig andre enn folkets interesser som settes først.

Ikke minst er det å ha et behagelig liv på jobb en sterk motivasjon for å hindre innsyn. Men det å jobbe i det offentlige betyr blant annet dårlig lønn og en jobb i offentlighetens søkelys. Samtidig får du en fantastisk mulighet til å gjøre hverdagen bedre for de du jobber med og for, og en anledning til å være med på å forbedre samfunnet vårt til beste for oss alle. Mange vil si at slike belønninger mer enn veier opp for ubehaget det er at lokalavisa forteller om hva som står i en foreløpig revisjonsrapport. Tvert imot: Du burde juble over at det blir offentlig debatt om hvordan tjenesten kan drives best mulig. Det er nemlig da demokratiet faktisk fungerer.

ØVRIGE
KRONIKØRER:



Bidragstere fra KS
Kommunesektorens
organisasjon



Aksel Hagen (SV)
Leder av Stortingets
kommunal-og
forvaltningskomite.
Foto:
©Stortingsarkivet



Riksrevisor
**Jørgen
Kosmo,**
Riksrevisjonen
Foto:
Riksrevisjonen
– Ilja Hendel

Lurer du på hvor godt norske kommuner presterer?

Ønsker du informasjon om hvor godt kommunene forvalter fellesskapets verdier? Da bør du ta et dykk inn i NKRFs forvaltningsrevisjonsregister på www.nkrf.no.



AV SENIORRÅDGIVER
BODHILD LAASTAD, NKRF

Kommunene spiller en sentral rolle i realiseringen av den norske velferdsstaten, og de kommunale tjenestene spiller en viktig rolle i dagliglivet til folk flest, bokstavelig talt fra fødsel til grav. I 2012 disponerte norske kommuner totalt 374 milliarder kroner til drift og investering. Kommunene forvalter med andre ord store verdier på vegne av fellesskapet.

Forvaltningsrevisjon er en helt særegen, lovpålagt revisjonsform som vi bare finner i offentlig sektor. Essensen i bestemmelsene er at gjennom forvaltningsrevisjon skal en årlig vurdere og rapportere om kommunene driver kostnadseffektivt og måleffektivt, om de etterlever regelverket, om styringssystemene er hensiktsmessige, og om beslutningsgrunnlaget som legges fram for de folkevalgte organene, oppfyller offentlige utredningskrav. Rapportene etter gjennomførte for-



Figur 1: Lenke til forvaltningsrevisjonsregisteret på www.nkrf.no

valtningsrevisjoner danner således en svært innholdsrik informasjonskilde om hva norske kommunene presterer.

NKRF har med støtte fra Kommunal- og regionaldepartementet og KS etablert et eget, søkbart register med rapporter etter gjennomførte forvaltningsrevisjoner i norske kommuner og fylkeskommuner fra 2005 og framover. Registeret ble gjort tiljen-

gelig for allmennheten 1. februar 2012 på NKRFs nettsted www.nkrf.no.

Registeret er et Excel-regneark, der kolonnene angir kommunenummer, kommunenavn, revisjonsenhet, årstall, rapportens tittel, tjenesteområde og klassifisering av rapportens innhold og vinkling, jf. figur 2. Det er lagt inn filterfunksjoner på alle kolonnene slik at brukerne etter eget

Nr.	Kommune	Revisjonsenhet	År	Tittel	Tjenesteområde	Tema	Hovedfokus	Omfatter også	Fokusområde
199	Avershus	Avershus og Østfold fylkeskommune	2012	Oppfølging av utøvere og utøvere ansattstøtter i Avershus, fylkeskommunen	13 Annet	14 IK-ek-føring av styring	5 Styringsråd-verktøy	4 Reguleringsplaner	4 Virksomhetsstyring
192	Dalby	Avershus og Østfold fylkeskommune	2012	Oppfølging av utøvere og utøvere ansattstøtter i Dalby	1 Skole	14 IK-ek-føring av styring	4 Reguleringsplaner	5 Styringsråd-verktøy	1 Skole
280	Avershus	Avershus og Østfold fylkeskommune	2012	Oppfølging av utøvere og utøvere ansattstøtter i Avershus, fylkeskommunen	10 Kultur	14 IK-ek-føring av styring	5 Annet	5 Styringsråd-verktøy	4 Virksomhetsstyring
380	Avershus	Avershus og Østfold fylkeskommune	2012	Oppfølging av utøvere og utøvere ansattstøtter i Avershus, fylkeskommunen	1 Skole	14 IK-ek-føring av styring	4 Reguleringsplaner	3 Skole	1 Skole
180	Dalby	Avershus og Østfold fylkeskommune	2012	Oppfølging av utøvere og utøvere ansattstøtter i Dalby, fylkeskommunen	13 Annet	8 Kommunal og regional styring	1 Måtpunkt	5 Styringsråd-verktøy	4 Virksomhetsstyring
180	Dalby	Avershus og Østfold fylkeskommune	2012	Oppfølging av utøvere og utøvere ansattstøtter i Dalby, fylkeskommunen	1 Skole	11 Videregående	5 Skole	5 Styringsråd-verktøy	4 Virksomhetsstyring

Figur 2: Forvaltningsrevisjonsregisterets kolonner

ønske lett kan sortere og gjøre uttrekk etter egne behov. Ved å klikke på rapportens tittel får man opp hele rapporten i fulltekst.

Per 18. juni 2013 inneholder registeret 1811 rapporter. Det er NKRFs mål at registeret skal være så komplett som mulig, men dette er avhengig av at alle revisjonsenheter som reviderer norske kommuner og fylkeskommuner sender inn sine forvaltningsrevisjonsrapporter fortløpende til NKRF. Hvor mange rapporter som mangler per i dag, er umulig å anslå, men det er et faktum at registeret bl.a. mangler mange rapporter fra kommuner og fylkeskommuner som har valgt private revisjons-selskap.

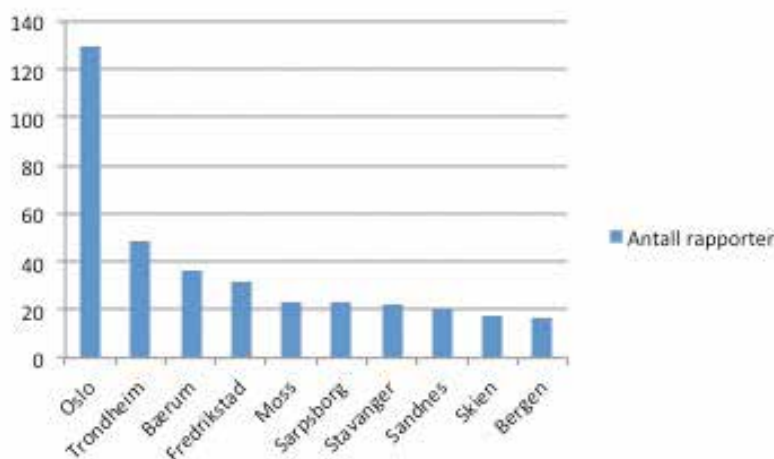
1. Hva viser registeret

Tabell 1 viser fordelingen av rapporter per år, antall revisjonsenheter som har utført forvaltningsrevisjon, og antall kommuner og fylkeskommuner som er representert i registeret.

	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005
Antall rapporter	177	267	295	322	244	195	148	108
Antall revisjonsenheter	28	39	40	39	35	33	23	16
Antall kommuner	86	172	174	183	137	118	68	55
Antall fylkeskommuner	9	13	15	14	14	11	6	4

Tabell 1: Oversikt over registreringer i forvaltningsrevisjonsregisteret

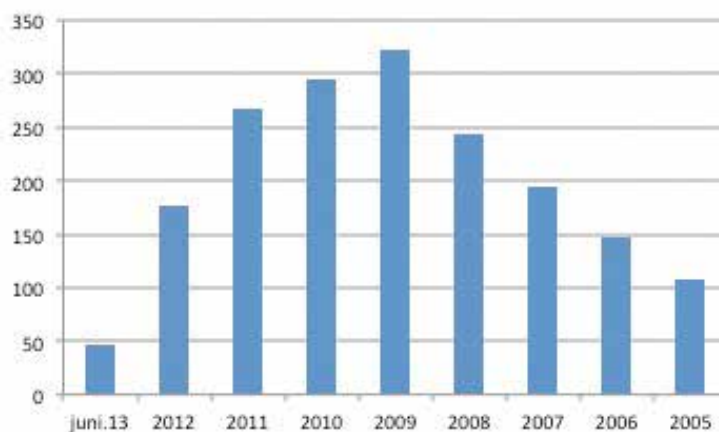
Oslo står i en særstilling med 130 rapporter. For de øvrige ni kommunene varierer antallet mellom 49 og 17. For resten av kommunene og fylkeskommunene som står oppført med rapporter i registeret, varierer antallet oppføringer sterkt.



Figur 4: Kommunene med størst antall rapporter i perioden 2005-juni 2013

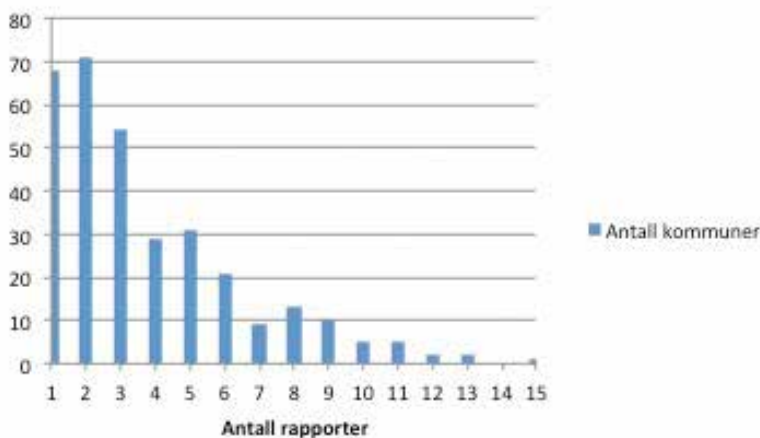
Figur 3 er en grafisk framstilling av fordelingen av antall rapporter per år. Det er stor variasjon i antall rapporter fra år til år. Det ble avlagt flest rapporter i 2009.

Antall forvaltningsrevisjoner i den enkelte kommune varierer sterkt. Figur 4 viser de ti kommunene som har flest antall rapporter i perioden.



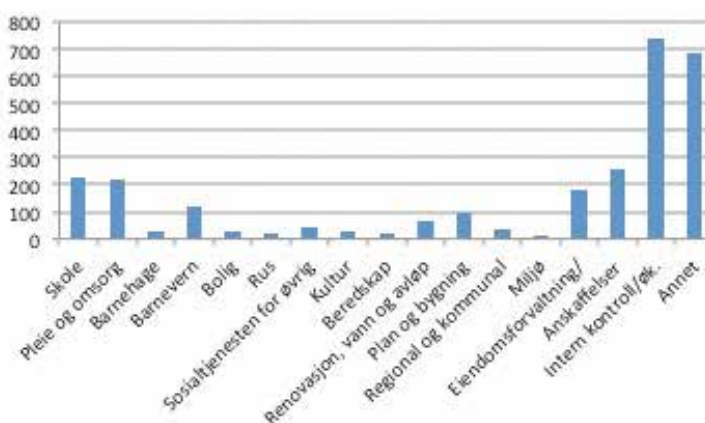
Figur 3: Fordeling av forvaltningsrevisjonsrapporter per år

Figur 5 viser at knapt halvparten av kommunene har totalt mellom 1 og 3 rapporter i perioden 2005 til juni 2013. Totalt 100 av landets 428 kommuner og 2 av landets 18 fylkeskommuner står uten registreringer i registeret i det hele tatt. Dette indikerer at det lovpålagte kravet om at det årlig skal gjennomføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet, ikke er oppfylt i et stort antall kommuner.



Figur 5: Antall rapporter og antall kommuner

Figur 6 viser at de fleste rapportene er vinklet mot generell intern kontroll og andre sektorovergrepene problemstillinger. Dette er rapporter som ikke kan knyttes til ett bestemt tjenestemråde, og vil typisk være rapporter som retter seg mot den kommunale organisasjonen som helhet, eksempelvis økonomistyring og budsjettoppfølging, anskaffelser, organisasjon og ledelse og lignende. Når det gjelder tjenestemråder, dominerer naturlig nok skole og pleie og omsorg som er de tyngste kommunale tjenestene. Barnevern er også et relativt hyppig tema.



Figur 6: Fordeling av rapporter på ulike områder i perioden 2005-2012

Forvaltningsrevisjon kan omfatte et bredt spekter av vurderingstema. I registeret blir rapportene rubrisert etter følgende kategorier:

- måloppnåelse
- produktivitet
- kvalitet
- regelverksetterlevelse
- styringsinformasjon og -verktøy
- brukertilpassede tjenester og myndighetsutøvelse
- virksomhetsstyring

	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005
	Prosent	Prosent	Prosent	Prosent	Prosent	Prosent	Prosent	Prosent
Måloppnåelse	21	27	25	23	12	18	20	14
Produktivitet	2	10	7	6	11	6	10	28
Kvalitet	18	12	10	13	13	11	7	9
Regelverksetterlevelse	78	68	63	62	65	74	66	55
Styringsinformasjon/-verktøy	67	52	26	35	40	26	32	38
Brukertilpassede tjenester og myndighetsutøvelse	28	39	42	39	38	32	30	22
Virksomhetsstyring	59	43	38	44	45	45	51	62

Tabell 2: Prosentvis fordeling på ulike vurderingstema i rapportene

Tabell 2 viser prosentvis fordeling mellom de ulike vurderingstemaene i de registrerte rapportene. Det kan forekomme flere vurderingstema i en og samme rapport. Kolonnesummene blir derfor høyere enn 100.

Tabell 2 viser tydelig at det hyppigst forekommende vurderingstemaet i alle år er *regelverksetterlevelse*. Andelen

rapporter med dette vurderingstemaet varierer mellom 55 og 78 prosent. *Styringsinformasjon og -verktøy* og *virksomhetsstyring* er også hyppig forekommende tema. Vurdering av *måloppnåelse* finner vi i mellom 14 og 27 prosent av rapportene mens vurdering av *brukertilpassede tjenester og myndighetsutøvelse* forekommer

mellom 22 og 42 prosent. Vurdering av *produktivitet* og *kvalitet* forekommer i mindre grad.

Hvorfor regelverksetterlevelse har så sterk dominans i forvaltningsrevisjon, kan kanskje forklares med at den kommunale virksomheten i stor grad er styrt av lover og regler, og det er derfor ikke vanskelig å finne interessante problem-

stillinger innenfor de fleste kommunale tjenesteområdene som belyser i hvilken grad kommunen etterlever lover og regler. Dette gjelder ikke minst innenfor de tunge områdene skole og helse og omsorg. Dessuten er det et krav at det i alle prosjekter skal utledes revisjonskriterier fra autoritative kilder. Dette kravet kan antas å føre til en preferanse for å vinkle forvaltningsrevisjon mot regelverksetterlevelse.

Registeret inneholder også rapporter som gjelder forvaltningsrevisjon i heleide kommunale aksjeselskap og interkommunale selskap. Omfanget framgår av

tabell 3 under, som viser at det i begrenset grad utføres forvaltningsrevisjon i heleide kommunale selskap.

2. Bruk

Forvaltningsrevisjonsregisteret har vært lastet ned ca. 8000 ganger siden det ble gjort offentlig tilgjengelig.

Per 18. juni 2013 inneholder registeret 1811 rapporter, og gir en unik mulighet for innsyn i og informasjon om kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet og prestasjoner. Ved å utnytte mulighetene for analyse kan man få inngående innsikt i kommunenes og fylkes-

kommunenes forvaltning og tjenesteproduksjon. Registeret må antas å være av stor interesse for politikere, journalister, innbyggere, forvaltningen og forskere i tillegg til utøvende forvaltningsrevisorer.

Registeret utgjør et unikt empirisk grunnlag med et stort – og foreløpig – lite utnyttet potensial for ytterligere analyse og forskning om kommunal virksomhet. NKRF vil oppfordre alle som utfører forvaltningsrevisjon av kommunal og fylkeskommunal virksomhet om å sende inn sine rapporter fortløpende, og utnytte registerets muligheter.

	jun.13	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005
Aksjeselskap	2	4	3	1	1		1		
Interkommunale selskap		1	2	1	2	1			

Tabell 3: Rapporter fra gjennomført forvaltningsrevisjon i heleide kommunale selskap m.m.

► Aktuelle kurs nå:

Faglig oppdatering og nettverksbygging!

► A.2.44 Intern kvalitetskontroll NYHET!	17. sept.	Gardermoen
► Samling for kontrollutvalgssekretærer 2013	17. – 18. sept.	Trondheim
► C.2.6 Offentlige anskaffelser	18. –19. sept.	Gardermoen
► A.3.10 Planlegging og gjennomføring av en forvaltningsrevisjon	24. – 25. sept.	Gardermoen
► B.1.0 Intro – kommuneregnskap	25. – 26. sept.	Gardermoen
► A.2.39 Revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon – hvorfor og hvordan	15. – 16. okt.	Gardermoen
► Fra revisor til «Fraud Wizard»! NYHET!	29. – 30. okt.	Gardermoen
► A.1.0 Intro – regnskapsrevisjon NYHET!	30. – 31. okt.	Lillestrøm
► NKRFs Lederkonferanse 2013	5. – 6. nov.	Jevnaker
► C.1.7 Generell forvaltningsrett – kommuner	6. – 7. nov.	Gardermoen
► A.2.45 Revisjonsbevis Nyhet!	12. nov.	Oslo
► Møteplass for selskapskontroll 2013 NYHET!	14. nov.	Gardermoen
► A.2.34 Miljørevisjon – forvaltningsrevisjon av fagområdet miljø og klima	19. – 20. nov.	Gardermoen
► Fagtreff for regnskapsrevisorer 2013	20. – 21. nov.	Gardermoen
► C.2.15 Spesiell forvaltningsrett – kommuner	27. – 28. nov.	Gardermoen
► B.1.7 Kommunal økonomi og regnskap for ikke-økonomer	4. – 5. des.	Lillestrøm



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

Forventningen om at revisor avdekker misligheter

Revisor skal gjennom revisjonen bidra til å forebygge og avdekke misligheter. Spørsmålet er om det ved revisjon i offentlig sektor må legges til grunn at revisors plikter er mer omfattende enn ved revisjon av privateide selskaper.

Internasjonale standarder for revisjon av historisk finansiell informasjon konkretiserer krav til revisjonens utførelse, og gjelder ved revisjon av både selskapsregnskaper og regnskaper i offentlig sektor. Når standardene anvendes ved revisjon av kommuneregnskapet gir standardene uttrykk for hva som er innholdet i god kommunal revisjonsskikk. Det kan på noen områder likevel være utilstrekkelig å legge til grunn at god revisjonsskikk ved revisjon av private selskaper er det samme som god kommunal revisjonsskikk når det gjelder revisors innsats for å avdekke misligheter gjennom revisjonen. Dersom man legger til grunn at pliktens innhold vedrørende forebygging og avdekking av misligheter gjennom revisjon i offentlig sektor er den samme som plikten etter revisorloven, er plikten i prinsippet avgrenset til å identifisere og følge opp risiko for misligheter og feil som kan ha betydning for årsregnskapet. Standardenes anvendelse må tilpasses den konkrete kontekst. Etter min oppfatning forventes høyere innsats fra revisorer som reviderer regnskaper i offentlig sektor enn i privat sektor, med hensyn til identifisering og oppfølging av mislighetsrisiko gjennom revisjonsarbeidet.

For det første mangler offentlig sektor eiere som har økonomiske incentiver til å beskytte virksomhetens verdier slik privateide selskaper har. Dette taler for at revisorene må legge særskilt vekt på å se etter at ledere har etablert fungerende styringsopplegg og kontroller som er egnet til å forebygge og avdekke misligheter. Revisorene er trolig de nærmeste til å kompensere for fraværet av økonomisk motivert eierkontroll.

For det andre må allmennhetens forventning tas i betraktning. Når NKRF benytter slagordet *på vakt for fellesskapets verdier*, skapes det en forventning hos allmennheten om at det nettopp er disse kommunerevisorene er opptatt av. NKRF har dessuten lagt lista høyt i de etiske retningslinjene som gjelder for NKRFs medlemmer: *«Integritet krever at medlemmene følger prinsippene om uavhengighet og objektivitet, utviser uklanderlig opptreden,*

AV ANDERS BERG OLSEN,
HØGSKOLELEKTOR VED HIST,
HANDELSHØYSKOLEN
I TRONDHEIM



tar hensyn til allmennhetens interesse og er absolutt ærlige når de utfører sitt arbeid.» Rammene som NKRF har lagt til grunn gir ikke noen som helst holdepunkter for å tolke inn begrensninger med hensyn til hvilke plikter revisorene har når det gjelder å ivareta allmennhetens interesser gjennom revisjonsarbeidet. Tvert i mot er det rimelig å anta at allmennheten har en berettiget forventning om at kommunerevisorene gjør sitt ytterste for å oppfylle kravet i *Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.* om at revisor gjennom revisjonen skal bidra til å forebygge og avdekke misligheter, og ikke avgrenset kun til det som har betydning for kommunens årsregnskap.

For det tredje har NKRF og Skatteetaten i 1995 etablert retningslinjer for samarbeid. Retningslinjene ble oppdatert i 2006. Hensikten er at retningslinjene skal være til hjelp for å avdekke skatte- og avgiftsunndragelser og forebygge og eventuelt avdekke misligheter i kommuner, fylkeskommuner og statlig forvaltning. Kommunens revisor utfører kontroll av skatte- og avgiftsforhold som lønnsoppgavepliktige ytelser, merverdiavgift og kompensasjon for merverdiavgift. Skatteetaten vil som utgangspunkt legge til grunn at nevnte forpliktelser etterleves når kontrolltiltak vurderes innenfor arbeids- og ansvarsområde til kommunens revisor. Videre forutsettes det at dersom kommunens revisor får begrunnet mistanke om at det kan foreligge skatte- og avgiftsunndragelser hos kommunens medkontrahent(er) så vil Skatteetaten få beskjed om dette.

For det fjerde er det stilt særskilte krav til rapportering om misligheter til kontrollutvalget. Prosessen i forskriften innebærer rapportering i to trinn. Straks det konstateres

Etter min oppfatning forventes høyere innsats fra revisorer som reviderer regnskaper i offentlig sektor enn i privat sektor, med hensyn til identifisering og oppfølging av mislighetsrisiko gjennom revisjonsarbeidet.

misligheter skal det gis foreløpig innberetning til kontrollutvalget. Når saksforholdet er nærmere klarlagt skal revisor sende endelig innberetning. Rapporteringskravene gir uttrykk for en klar forventning om at revisor skal undersøke misligheter, uansett hvordan disse er oppdaget og uavhengig av om det er misligheter som kan føre til vesentlig feilinformasjon i årsregnskapet.

INTOSAI (The International Standards of Supreme Audit Institutions) har utgitt *practice notes* til revisjonsstandardene. Selv om det innen kommunal revisjon ikke formelt er obligatorisk å følge disse, gir de veiledning med hensyn til hvordan standardene må praktiseres i offentlig sektor. ISSAI 1240 peker på at det må tas hensyn til det spesifikke mandat og rapporteringskrav som gjelder for revisjon av offentlige enheter. I tillegg pekes det på at allmennhetens forventninger skal ivaretas ved planlegging og gjennomføring av revisjon:

“However, even where there are no such additional objectives, there may be general public expectations for public sector auditors to report any non-compliance with authorities detected during the audit or to report on effectiveness of internal control. These additional responsibilities and the related fraud risks need to be considered by the public sector auditor when planning and performing the audit.”

Det kan ikke være noen tvil om at det finnes forventninger til revisorer som utfører revisjon av regnskaper i

offentlig sektor, som går ut over det som anses som god revisjonsskikk ved revisjon av private selskaper. Revisorene må i planleggingsfasen legge et utvidet perspektiv på mislighetsrisiko til grunn, og følge opp identifisert risiko med hensiktsmessige revisjonshandlinger for å avdekke om det faktisk har skjedd misligheter innenfor risikoområdene.

Med en slik forståelse av revisjonsmandatet og god kommunal revisjonsskikk, bør revisjon av et kommuneregnskap være litt dyrere enn revisjon av regnskapet for et sammenlignbart privat selskap.

Anders Berg Olsen er økonom, jurist og statsautorisert revisor. Han er ansatt som høgskolelektor ved HiST, Handelshøyskolen i Trondheim. I tillegg til interessen for økonomisk kriminalitet er hans fagområder først og fremst virksomhetsstyring, økonomistyring, forvaltningsrevisjon, internrevisjon, risikostyring og intern kontroll. Han er forfatter av boken «Økonomisk kriminalitet – Avdekking, gransking og forebygging» (Universitetsforlaget, 2007).



Kan det offentlige unngå å bli lurt?

Eller mer presist: Kan en offentlig oppdragsgiver hindre at leverandører tar seg bedre betalt enn hva de har krav på i forhold til inngått avtale?

Artikkelen tar for seg noen praktiske situasjoner og råd om hva oppdragsgivere bør tenke på når man utformer det konkurransegrunnlaget som setter rammene for en innkjøpskonkurranse – og ikke minst hva slags bestemmelser man bør ha med i avtalen med leverandøren.

Hvorfor er dette viktig?

Som advokat innenfor feltet gransking, ser jeg at våre ulike oppdragsgivere har svært forskjellig rettslig utgangspunkt når vi skal gjennomføre en gransking, eller kontraktsrevisjon som jeg foretrekker å kalle det.¹ Uavhengig av begrepsbruk, er det uheldig når man ser at en offentlig oppdragsgiver har en mindre god utgangsposisjon enn nødvendig for å gjennomføre en kontraktsrevisjon.

Helt konkret vil det ofte variere meget hvilket materiale en kontraktsrevisjon kan ta utgangspunkt i. Årsaken er at avtalen med leverandøren ikke er optimal, og fordi leverandører sjelden gir fra seg mer materiale enn hva avtalen pålegger dem. Fordi noen oppdragsgivere står i en dårlig regulert situasjon, vil også kostnaden for en gjennomført kontraktsrevisjon kunne bli mye høyere enn nødvendig.

Andre ganger ser jeg at den offentlige oppdragsgiveren antakelig kunne unngått at det i det hele har oppstått misligheter fra leverandøren, dersom konkurransegrunnlaget og/eller avtalen med leverandøren hadde vært utformet annerledes.

Forskjellene vi ser på dette feltet skyldes i stor grad at langt fra alle oppdragsgivere har en klar oppfatning av hvilke avtalemessige grep de *bør* gjøre for å minimere mulighetene for at det oppstår misligheter under en kontrakts løp. Mange innkjøpere kunne bedret den retts-

¹ Begrepet gransking er et lite hensiktsmessig ord fordi det ofte virker eskalerende på konfliktnivået mellom partene. Man oppnår det samme ved å bruke betegnelsen kontraktsrevisjon, og det demper konflikten mellom partene som sannsynligvis uansett skal fortsette å ha et avtalemessig forhold i mange år fremover.

ADVOKAT EVA I. E. JARBEKK,
PARTNER I LYNX ADVOKATFIRMA
DA OG FAKTUM NOR AS



Foto: CF-Wesenberg_kolonihaven.no

lige posisjonen til sin arbeidsgiver betydelig gjennom noen enkle avtalemessige grep i konkurransegrunnlaget og i kontrakten med leverandøren. I denne artikkelen kommer jeg nærmere inn på noen elementer jeg mener bør utgjøre en del av best practice på dette feltet.

Hva er overfakturering?

Det finnes ingen legaldefinisjon av hva som er «overfakturering», og hva som er «mislighold» må tolkes i forhold til den enkelte avtale som er inngått. Det er viktig å huske på at uenighet som bunner i «redelig» uenighet om hva en avtale omfatter, ikke er mislighold i den forstand at det kan knyttes straffemessige sanksjoner til forholdet. Oppdragsgivers sanksjonsapparat er ganske annerledes om man står overfor en kontraktstvist enn om man står overfor illojal overfakturering eller til og med dobbeltfakturering. Eksempelvis vil det være vanskelig å bruke anskaffelsesreglenes mulighet til å avvise leverandører dersom man har en «redelig» tolkningsuenighet.

Hvis jeg skal generalisere litt rundt hvilke typer misligheter vi møter, så er det for det første heldigvis slik at det er langt mer vanlig med uenighet om hvordan en avtale skal forstås, enn rene korrupsjonssaker. I praksis opplever jeg derfor at det er vel så viktig å fokusere på gode avtalemessige grep for å hindre overfakturering, som på tiltak mot korrupsjon selv om media jevnlig er meget fokusert på det siste.

Ser man nærmere på typiske situasjoner der avtalen i seg selv kan være en medvirkende årsak til konflikt →

mulig mislighold, går jeg under inn på tre typetilfeller. Men aller først vil jeg gjerne presisere at selv om en avtale er mindre heldig utformet, så er det ingen unnskyldning for at en leverandør overfakturerer sin kunde. For å sitere tidligere kommuneadvokat i Oslo, Hans Bendiksbj: «*Man får ikke lov til å rundstjele en butikk selv om døren står på gløtt og personalet er på bakrommet.*». Dette er derfor ment som råd til oppdragsgivere om hvordan man bør regulere forhold som oppdragsgiver selv har full kontroll over fordi oppdragsgiver kan legge spillereglene før leverandøren kommer i forhandlingsposisjon. Oppdragsgiver kan også sørge for at vilkårene blir slik at leverandøren verken blir stillet i en posisjon som enten frister til overfakturering eller hvor leverandøren presses for hardt økonomisk og slik sett blir «tvunget» til kreativ fakturering.

Til dette kan man spørre om det er så enkelt at noen avtalemessige grep passer for alle typesituasjoner. Svaret er både ja og nei. I utgangspunktet er det slik at det er helt spesielle tiltak som bør fattes for å hindre spesifikke misligheter, men enkelte formuleringer kan faktisk brukes helt generelt.

Typesituasjoner

De tre typetilfellene er for det første den allerede nevnte store sekkeposten som omtales som «overfakturering»; nemlig at oppdragsgiver får fakturaer som overstiger hva oppdragsgiver hadde forventet. Grunnene til dette kan naturligvis være mange, og de kan også overlape de to

andre tilfellene jeg tar opp. Ofte vil det som nevnt være et tolkningsspørsmål om fakturaene er et illojalt avvik fra det som er avtalt eller om det rett og slett er kontrakten mellom partene som er for uklar og ulike tolkninger er rettmessige.

Dersom kontrakten ikke er klar på hva som skal leveres, er det ofte en av de vanskeligste situasjonene å gjøre noe med i ettertid. Dersom partene finner at det det er en «redelig» tolkningsuenighet, og at det må gjøres presiseringer i ettertid som medfører at leverandøren får mer betalt, kommer også anskaffelsesreglene inn i bildet. Oppdragsgiver må også se hen til hvor store endringer som er tillatt i forhold til anskaffelsesregelverket. Hva som er akseptable endringer i forhold til anskaffelsesregelverket er et komplisert rettslig spørsmål, men når vi i noen tilfeller ser at leverandøren mener at det er nødvendig med dobbelt så mye i totalhonorar som hva som er utlyst i en konkurranse, så er man som oppdragsgiver i en vanskelig rettslig situasjon.

Den andre typesituasjonen er betaling for (omfattende) tilleggsarbeid. Det er faktisk ganske vanlig at regningen for tilleggsarbeid blir stor, enkelte ganger til og med større enn den opprinnelige utlyste verdi. I noen kontraktstyper er det nesten mer regelen enn unntaket at det vil bli fakturert for tilleggsarbeid, altså arbeid som ikke ligger i den opprinnelige kontrakten. I mange tilfeller er slikt arbeid bestilt av leverandøren og representerer intet kritikkverdige. I andre tilfeller vil det være et tolkningsspørsmål



i forhold til hva som er kontraktens «scope». Ikke sjelden forstår leverandøren avtalens «scope» snevert, med den konsekvens at store deler av arbeidet blir tilleggsarbeid som faktureres i tillegg til det oppdragsgiver trodde var avtalt pris. Hvorvidt dette er lojalt mot avtalen, må naturligvis vurderes separat i hvert enkelt tilfelle.

Ikke desto mindre er det ikke helt sjelden at oppdragsgiver forteller oss at det er kommet dem for øret at leverandørens ansatte i uformelle sammenhenger sier at «denne kontrakten er så lavt priset at vi må ta det igjen på tilleggsbestillinger» – og det er lett å forstå misnøyen og skepsisen hos oppdragsgivere som hører slikt. Det kan ikke stikkes under en stol at lav pris ofte vil være avgjørende for å vinne offentlige anbud. Det er all grunn til å peke på at det store fokuset på pris i offentlige anbud, i seg selv kan åpne for en slik mekanikk der tilleggsarbeid blir viktige for leverandørene. En leverandør kan likevel ikke bøte på en lav tilbudt pris med tilleggstjenester som ikke er en del av avtalen. Ønsker man å motvirke en slik mekanikk, må oppdragsgiver ha en svært tett kontraktsoppfølging og klar definisjon av «scope». Samtidig er dette et eksempel på at i kontrakter der «scope» kan tolkes, så kan en tung vektning av pris faktisk fremprovosere misligheter.

Her kan det være nødvendig å understreke at jeg ikke mener det er oppdragsgivers ansvar dersom misligheter skulle oppstå, det vil absolutt være klanderverdig av leverandøren å misbruke en slik situasjon. Men samtidig

må oppdragsgiver være klar over hvilke rammebetingelser man legger for leverandørene. Det er ikke alltid slik at en tilbudt lav pris alltid blir en endelig lav pris til slutt.

Dersom oppdragsgiver bruker flere leverandører som skal samarbeide om en tjeneste, typisk en IKT-tjeneste, er det spesielt viktig at det er klare grenseflater mellom hvilken leverandør som skal gjøre hva, slik at det ikke oppstår «gap» i helhetsleveransen. Det er altså et meget godt råd å være særlig på vakt når man anskaffer tjenester der flere leverandører skal samarbeide. En mulig løsning på en slik situasjon er at man utpeker en av dem som totalansvarlig. Når en leverandør har et totalansvar, vil det ikke være mulig for leverandørene å peke på «hull» som krever ekstra arbeid og tilhørende ekstra fakturering.

Den tredje typesituasjonen er ren dobbeltfakturering. Selv om det nesten kan være vanskelig å tro, hender det at en leverandør sender faktura for samme arbeid flere ganger. Når dette oppdages skyldes det ikke sjelden på intern svikt hos leverandøren. Dette er en situasjon det vil være vanskelig å unngå med preventive grep, men oppdages som regel ved god fakturakontroll hos kunden.

Rettslige rammer for konkurransegrunnlag og avtaler

Når det offentlige skal utlyse en konkurranse, må man som kjent følge regelverket om offentlige anskaffelser. I forhold til denne artikkelens fokus, er det særlig viktig å kjenne til bestemmelsen om at det skal benyttes standard-



Illustrasjonsfoto: Shutterstock.com

kontrakter der slike finnes. Igjen er IKT-avtaler et praktisk eksempel – etter hvert er det blitt slik at de aller fleste IKT-avtaler baseres på statens standardavtaler, selv om PS2000 av og til brukes.

Når man ser på praksis i offentlig sektor, får man fort inntrykk av at mange mener de fleste kontraktsrettslige problemer er løst ved at man bruker slike rammeavtaler. Dette er svært langt fra sannheten.

Standardavtalene har godt gjennomarbeidede standardbestemmelser om mange ting, men de er på ingen måte fullstendige og enkelte standardavtaler som brukes mye innen IT-tjenester har noen store mangler. Det er i hovedsak to fallgruver i standardavtalene.

Den første er at i praksis vil ikke avtaleteksten være avgjørende for hva som skal leveres, men det er teksten i bilagene som er avgjørende. Særlig gjelder dette i store og komplekse kontrakter. Det er viktig å huske at standardkontrakten i seg selv overhodet ikke angir *hva* som skal leveres, dette står i bilagene. Og når bilagene blir omfattende, gjerne over flere hundre sider, er det fort gjort å miste oversikten over helheten i leveransen. Vi møter forbausende ofte overraskelse hos en offentlig oppdragsgiver over at det er uklart hva som skal leveres, for man har jo «brukt standardavtalene» og så viser det seg at det likevel er store huller i det avtalerettslige. Dette burde være unødvendig.

Det andre man må være klar over er at statens standardavtaler innen IKT ikke har noen bestemmelse om såkalt «åpen bok», eller at leverandøren skal stille regnskapsmateriale og annet materiale til rådighet for oppdragsgivers kontraktsrevisjon.

Dersom dette ikke er tilføyd i avtalens bilag, har oppdragsgiver rettslig sett en lang vei å gå dersom man ønsker innsyn i leverandørens timelister, underleverandørers timelister eller annen informasjon som er relevant for å se om det er skjedd en overfakturerings. Innsyn kan i slike situasjoner kreves ved hjelp av andre rettslige virkemidler og med rettens hjelp, men det tar betydelig lengre tid, er juridisk sett mer komplisert og det blir vesentlig dyrere for oppdragsgiver. Jeg har inntrykk av at mange ikke har vært klar over denne svikten i de mye brukte standardavtalene, men det har blitt nevnt som problemstilling på en del konferanser den siste tiden. Det er nok derfor grunn til å tro at det vil bli justert i neste versjon av avtalene. I mellomtiden må faktisk hver enkelt oppdragsgiver selv sørge for at en slik bestemmelse inkluderes i ett av bilagene.

Klausul om kontraktsrevisjon

Når man tar inn en bestemmelse i en kontrakt om såkalt «åpen bok», eller tilgang til materiale for å gjennomføre en kontraktsrevisjon, er det enkelte forhold det er viktig å få med.

For det første bør man angi hvordan en revisjon er

tenkt å skulle kunne gjennomføres, f.eks. ved hjelp av intern og/eller eksterne rådgivere. Dette kan variere litt ettersom hvilke tjenester man anskaffer. Det bør angis at oppdragsgiver betinger seg innsyn i leverandørens regnskaper, eventuelt får man ta en diskusjon på om det skal foretas relevante avgrensninger i deler av regnskapet. Det bør også angis at det kan kreves innsyn i eventuelle underleverandørers regnskap – i mange tilfeller vil en kontraktsrevisjon være helt forgjeves uten slikt innsyn. Man bør også skrive noe om hvor langt tilbake revisjonsretten går, og perioden bør omfatte kontraktens løpetid.

Det er sterkt å anbefale at man tar inn en bestemmelse om hvem som skal betale for kontraktsrevisjonen. Litt avhengig av hvor komplisert en anskaffelse er, kan det være tidkrevende og dyrt å gjennomføre en revisjon. Dessuten er erfaringen at jo flere feil man finner, jo mer tid går med og jo dyrere blir selve revisjonsprosessen. Det er ganske vanlig at en bestemmelse om revisjon angir at kostnaden skal dekkes av leverandøren dersom man konkluderer med overfakturerings. I noen kontrakter setter vi også inn trappeløsninger i forhold til ulike mislighetsnivåer, slik at jo større prosentats en konstatert kritikkverdigg overfakturerings utgjør av årlig standardvederlag, jo større del av revisjonen skal leverandøren dekke. På dette området er det mange ulike muligheter, og det er viktig at man legger opp til en mekanisme som passer den enkelte anskaffelse.

Balanse, fornuft og markedsforståelse

I enhver avtale vil det være en balanse mellom pris og den kvalitet man mottar, og det er «driveren» i ulike retninger. Hvilken prismekanisme man velger, påvirker den økonomiske risiko oppdragsgiver tar. Det er åpenbart at en fast pris gir liten risiko for oppdragsgiver og tilvarende stor risiko for leverandøren. Likeledes er det åpenbart at et rent regningsarbeid uten tak, gir stor økonomisk risiko. En høy vektning av pris *kan* bli en faktor som øker sannsynligheten for at leverandøren ønsker å finne tilleggsarbeider, selv om det naturligvis ikke alltid vil være slik. Ikke desto mindre er dette noe som oppdragsgiver må være klar over, og poenget er at man må gjøre et bevisst valg tidlig i enhver anskaffelsesprosess og i utforming av konkurransegrunnlaget.

Eva Jarbekk er advokat og partner i Advokatfirmaet Lynx DA og i Faktum NoR AS. Hun arbeider med forretningsjuss og granskings med særskilt spesialene innen personvern, IKT-rett, anskaffelser og arbeidsrett. Hun er også oppnevnt av Stortinget som leder av Personvernnemnda, og hun er advokat på verv for Spesialenheten for politisaker.

Nye tillitsvalgte i NKRF

Foto: Ole Johnny Myhrvold, Glåmdalen



Lina Kristin Høgås (38) er valgt til *medlem av forvaltningsrevisjonskomiteen* og tar over etter Lisbeth Toppe Alvær. Hun har jobbet som forvaltningsrevisor i Glåmdal Revisjon IKS siden januar 2008 og har siden 2012 hatt oppdragsansvaret for forvaltningsrevisjon. Lina er utdannet jurist fra Universitetet i Oslo og var varamedlem i forvaltningsrevisjonskomiteen fra 2010.



Linn Therese Bekken (33) er valgt til *medlem av revisjonskomiteen* og tar over etter Ørjan Johannessen. Hun er utdannet siviløkonom og statsautorisert revisor og har jobbet både i privat og kommunal revisjon, hhv. i 7 og 2 år. Linn har siden 1. juni 2011 jobbet som revisjonssjef og oppdragsansvarlig revisor i Sandefjord Distriktsrevisjon.

Nina Neset oppnevnt i nytt kommunelovutvalg



Styremedlem i NKRF, **Nina Neset**, ble før sommeren i statsråd oppnevnt som medlem i et offentlig utvalg som skal lage forslag til ny kommunelov, herunder tiltak for å styrke den kommunale egenkontrollen. Utvalget, som er bredt sammensatt og skal ledes av Oddvar Flæte, tidligere fylkesmann i Sogn og Fjordane, skal foreta en helhetlig gjennomgang av kommuneloven for å styrke det kommunale selvstyret. Det innebærer for eksempel å vurdere fordeler og ulemper ved å

lovfeste enkelte overordnede prinsipper for forholdet mellom staten og kommunene. Utvalget skal også vurdere om reglene i kommuneloven er nødvendige, eller om de legger for sterke avgrensinger på handlefriheten til kommunene. Et annet mål er å gjøre loven mer tilgjengelig for brukerne.

Utvalget er gitt et omfattende mandat. Fra et revisjons- og tilsynsperspektiv er det særlig punktet knyttet til kommunal egenkontroll som inneholder sentrale problemstillinger for bransjen.

Utvalget skal avgi sin utredning innen 31. desember 2015.

Artikkelprisen 2012



Geir Sverre Braut, ass. direktør i Statens helsetilsyn, er tildelt artikkelprisen 2012 for artikkelen «*Samhandlingsreforma – lovtolkningsutfordringer for tilsyn og revisjon*» i Kommunerevisoren nr. 5/2012.

Artikkelprisen, som er delt ut siden 1995, tildeles etter flere kriterier, bl.a. at artikkelen skal ta opp et aktuelt tema og ha faglig tyngde samt at stoffet skal være presentert på en lett forståelig måte. Artikkelen er også publisert på www.kommunerevisoren.no, og besøksstatistikken viser nærmere 1.100 treff så langt.

Kommunerevisoren utgis av:

Norges Kommunerevisorforbund (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
Bankkontonr.: 1450.12.70424
Org.nr.: 975 450 694 MVA

Ansvarlig redaktør:

Styreleder Per Olav Nilsen

Kommunerevisoren kommer ut seks ganger i året:

2.1., 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.

Abonnementpris:

Kr 350 pr. år

Annonsepriser:

1/1-side bakside kr 5 000

1/1-side andre sider kr 4 500

3/4-side kr 4 000

1/2-side kr 3 500

1/4-side kr 2 500

1/8-side kr 1 500

Prisene er ekskl. mva.

Rabatt vurderes ved flere innrykk.

Andre annonseformat etter forhandlinger.

Opplag: 2050

ISSN 0800-644X

Foto som ikke er merket med rettighets-havere eies av NKRF.

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



Grafisk design og trykk:

Merkur-Trykk AS



Merkur-Trykk er godkjent som svanemerket bedrift.



Merkur-Trykk er PSO-sertifisert. Vi tar kvalitet på alvor!

Planlegg høstens kursaktiviteter og sett av datoene for dine favoritter nå!



Samling for kontrollutvalgssekretærer

17. – 18. september 2013

Clarion Collection Hotel Bakeriet, Trondheim



Lederkonferansen

5. – 6. november 2013

Thorbjørnrud Hotel, Jevnaker



Møteplass for selskapskontroll

14. november 2013

Scandic Hotel Oslo Airport, Gardermoen

Nyhet!



Fagtreff for regnskapsrevisorer

20. – 21. november 2013

Scandic Hotel Oslo Airport, Gardermoen

Informasjon og påmelding på www.nkrf.no

