

LES MER OM:

- // Åpne dører i kontrollutvalgene
- // Revisjonskriterier i eierskapskontroll
- // Hvordan bli en effektiv vokter av skattebetalernes penger

Nr 3 – 2014

- 2 Kommunerevisoren for 50 år siden**
Torbjørn Olsen
- 3 Forbundslederen har ordet: Kampen om kundene**
Styreleder Per Olav Nilsen
- 4 Åpne dører i kontrollutvalgene**
Sverre Bugge Midthjell, rådgiver, Kontrollutvalgssekretariat Midt-Norge IKS
- 7 Revisjonskriterier i eierskapskontroll**
Frode Singstad, jurist og oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor, Revisjon Midt-Norge IKS
- 11 Kronikk: Krev bedre fakta**
Nyhetsredaktør Ole Petter Pedersen, Kommunal Rapport
- 12 Hvordan bli en effektiv vokter av skattebetalernes penger**
Kristin Reichborn-Kjennerud, Universitetet i Bergen og Arbeidsforskningsinstituttet
- 17 Utskrivningsklare pasienter: Katastrofe eller Suksess?**
Hans Olav Melberg, førsteamanuensis ved Universitetet i Oslo, Avdeling for helseledelse og helseøkonomi
- 21 Korrupsjon i kommunesektoren – noen funn og refleksjoner, del II**
Helge Renå, stipendiat på Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen
- 25 I utakt med etikken**
Rolf Jarle Brøske (H), leder av kontrollkomiteen i Trondheim kommune
- 27 Nytt om navn**
Nordland fylkesrevisjon
Indre Hordaland Revisjonsdistrikt
Kontrollutvalgssekretariat Midt-Norge IKS
- 27 Departementet svarer**

Forsidebilde: Shutterstock.com

| 50 år siden ... |

Av Torbjørn Olsen

Først på 60-tallet var det ikke så mange muligheter for nye impulser og kurs for kommunerevisorene. Det vakte derfor stor interesse da forbundet, i samarbeid med Norges Kommunal- og Sosialskole (NKSS), inviterte til kurs i Ålesund i juni.

På kursplanen sto bokføring, kommunal lovgiving og revisjonsmetodikk. Som foredragsholdere var engasjert lektorene Olav Heltne og Ole N. Tvetter fra NKSS.

Kursavgiften var kr 50 pr. deltaker og pensjonsprisen ved Møre Ungdomsskole var kr 30 pr. døgn.

Et forslag fra Rogaland Kommunerevisorlag på landsmøtet i 1963 om at NKRF skulle søke tilknytning til Norsk Kommuneforbund ble som tidligere nevnt vedtatt sendt fylkesforeningene på høring. Vårt forbundsstyre valgte imidlertid først å sondere med Kommuneforbundet på hvilken måte en eventuell tilknytning kunne ordnes. Saken fikk sin endelige avgjørelse på landsstyremøte i Kommuneforbundet i april 1964.

Kommuneforbundets landsstyre fant å måtte holde seg til et prinsippvedtak fra 1962 hvoretter det ikke var muligheter for å løse saken etter det forslag Rogaland Kommunerevisorlag hadde framsatt. Kommuneforbundet vedtok i stedet å opprette et eget rådgivende landsutvalg for personalet ved kommunerevisorkontorene.

Etter det fant forbundsstyret i NKRF å kunne sende ut saken som en orientering i stedet for som høringssak.

”Kommunerevisoren” hadde sakset fra et foredrag av professor, dr. oec. Preben Munthe der han kunne fortelle at den reelle økningen i nordmenns private forbruk fra 1950 til 1963 – renset for prisstigningens virkninger – hadde vært nesten 50 prosent.

For enkelte produkter var man kommet nærmere et metningspunkt, mens for andre hadde det vært en eksplosiv utvikling. Vårt forbruk var stadig mindre preget av den trange nødvendighet og stadig mer av ”luksus” og lystbetonte luner. Jo rikere vi ble, desto flere varer gikk det mote i.

”Kommunerevisoren” og forbundet viste overhode ingen synlig interesse for alle kommunesammenslutningene i 1964.

Kampen om kundene

Er den viktigste årsaken til prisforskjellene at ulike revisjonsvirksomheter er villige til å ta ulik risiko hva gjelder omfanget av og innhold i revisjonsarbeidet?

Den 27. mars hadde Kommunal Rapport en artikkel med følgende overskrift; ”Dobbelt så god til halve prisen”. Artikkelen handler om pris og kvalitet på revisjonsoppdraget i Bergen kommune, og dette oppslaget gir grunnlag for noen refleksjoner. Jeg registrerer at det her snakkes om pris og opplevd kvalitet, og da er det viktig å prøve å forstå hva som påvirker prisen og kravet til kvalitet. Spørsmålet jeg stiller meg er om folkevalgte og allmennhetens forventninger til offentlig revisjon kan innfris innenfor den gitte prisen?

I den omtalte artikkelen i Kommunal Rapport uttrykte fagdirektør Harald Brandsås i Revisorforeningen at de store revisjonsfirmaene er «profesjonelle på risikovurderinger og har en annen metodikk enn mindre revisorer». Regnskapsrevisjon av Bergen kommune utføres av et stort selskap innenfor privat sektor, men på det kommunale markedet må selskapet heller karakteriseres som lite. Selskapets metodikk er vel utprøvd på revisjon av næringslivet, men ikke innenfor offentlig virksomhet.

Ved konkurransen om oppdraget for regnskapsrevisjonen i Bergen kommune i 2012 var det ifølge Bergensavisen den 18. juni 2012 tre tilbydere, som alle tre var fra de større private revisjonsselskapene. Det er verdt å merke seg at forskjellen mellom laveste og høyeste tilbud var over 100 prosent. Hvordan kan dette være mulig? Forklaringen om profesjonelle risikovurderinger i de store revisjonsfirmaene holder ikke. For alle ansvarlige revisorer i kommunene gjelder de samme internasjonale revisjonsstandardene. I teorien kan det tenkes at det ene selskapet er så mye mer effektiv i bevisinnsamlingen og på den måten bruker mindre tid. Men er den viktigste årsaken til prisforskjellene at ulike revisjonsvirksomheter er villige til å ta ulik risiko hva gjelder omfanget av og innhold i revisjonsarbeidet? Dette vil i så fall være et problem for politikere og innbyggere.

Slik konkurransebildet synes å være nå, virker det som om det i kommuner som setter ut revisjonen på anbud, er den revisoren som har mest is i magen og våger å gjøre minst revisjon som vil stå som vinner. Det er ingen tjent med, hverken kommunestyrene/fylkestingene, innbyggerne eller bransjen.



STYRELEDER
PER OLAV NILSEN

Det er få som protesterer på at en kommune er mye mer kompleks enn et privat selskap med samme antall ansatte. Denne kompleksiteten vil naturligvis også ha konsekvenser for revisjon og tilsyn av kommunen. Jeg har vel egentlig bare hørt Revisorforeningen, som har uttalt at det å revidere en kommune helt kan sammenlignes med for eksempel å revidere en bank. Revisjon er revisjon hevdes det. Dette er jeg naturligvis uenig i. Både målstrukturer og beslutningsprosesser er vesentlig forskjellig fra investorstyrt virksomhet. Dette har selvsagt betydning for driften av kommunal sektor og derav også for revisjon og tilsyn.

Det er forskjell på revisjon av næringsliv og offentlig sektor. De folkevalgte og innbyggerne skal ha sikkerhet for at det blir utført tilstrekkelig revisjon og tilsyn med fellesskapets verdier. NKRF har i samarbeid med Riksrevisjonen derfor startet et viktig arbeid med å samordne hva innholdet i revisjonen av offentlig sektor bør og skal være. Offentlig sektor har et tett samspill, og mange av oppgavene som utføres skjer i samspill mellom statlige/fylkeskommunale og kommunale organ. Det vil derfor være kunstig om det er stor forskjell mellom god revisjonsskikk innenfor kommunal og statlig sektor. Jeg er derfor svært glad for arbeidet som nå gjøres med konkretiseringen av innholdet i god offentlig revisjonsskikk.

Det er verdt å merke seg at forskjellen mellom laveste og høyeste tilbud var over 100 prosent. Hvordan kan dette være mulig?

Åpne dører i kontrollutvalgene

Sommeren 2013 trådte en endring av kommuneloven i kraft, som førte til at hovedregelen ikke lenger er at kontrollutvalget kan holde sine møter bak lukkede dører. Hvordan må vi, som kontrollutvalgsmedlemmer, sekretærer og revisorer forholde oss til dette?

Som kontrollutvalg, og dets hjelpere, har vi en viktig oppgave i å bidra til å styrke demokratiet og folks demokratiske rettigheter. Åpenhet har blitt en stadig sterkere del av det norske demokratiet, og vi har en plikt til å forholde oss lojale til dette. Fram til juni 2013 var vi gitt den unike tilliten å holde lukkede møter uten særlig begrunnelse, men prinsippet om åpenhet har nå blitt så sterkt at Stortinget ikke lenger ser grunnlag for at dette kunne, eller burde, fortsette. Vi må nå forholde oss til åpenhet på lik linje med andre politiske organer.

Jeg vil innledningsvis understreke at jeg i denne artikkelen har en praktisk tilnærming til hvordan loven skal anvendes. Det er mulig at jeg her kommer med noen forenklinger, og utelater noen forbehold, særlig når jeg ikke mener disse er særlig relevante for hverdagen i kontrollutvalget.

La meg først starte med et par avgrensninger og begrepsavklaringer for å unngå misforståelser. Til tanken om åpenhet i forvaltningen knytter det seg flere viktige prinsipper. For det første har vi prinsippet om *dokument-offentlighet*, dette reguleres i offentleglova, og gjelder dokumenter. Dette er separat fra prinsippet om *møte-offentlighet*, som er definert med utgangspunkt i kommuneloven § 31. Det er det siste prinsippet jeg omtaler i denne artikkelen, men det er viktig å ha med seg at det ikke er en nødvendig sammenheng mellom at dokumenter unntas offentlighet og at møter lukkes. Reglene for disse to tingene er forskjellige, og bare delvis overlappende.

Motstykket til offentlighet, både når det gjelder møter og dokumenter er *taushetsplikt*. Taushetsplikt knytter seg til opplysningene i seg selv, og gjelder bare for opplysninger nærmere definert i forvaltningsloven og en del særlover. Det er viktig å merke seg at det heller ikke er noen 1-til-1-sammenheng mellom disse prinsippene. Et dokument er ikke automatisk underlagt taushetsplikt når



AV SVERRE BUGGE MIDTHJELL,
RÅDGIVER, KONTROLLUTVALGS-
SEKRETARIAT MIDT-NORGE IKS

det er unntatt offentlighet, og det hersker ingen generell taushetsplikt om det som skjer i et lukket møte. Dokumenter som inneholder taushetsbelagt informasjon skal imidlertid ikke være offentlige, og møter skal lukkes når det omtales taushetsbelagt informasjon.

Hovedregelen: Full åpenhet

Så, til reglene for møteoffentlighet. Alle politiske er underlagt *møteprinsippet*. Dette er nedfelt i § 30. Her slås det i nr. 1 fast at:

1. Folkevalgte organer behandler sine saker og treffer sine vedtak i møter.

Hovedregelen for møteoffentlighet finner vi i kommuneloven § 31, om møteoffentlighet, nr. 1 som lyder:

1. Enhver har rett til å overvære møtene i folkevalgte organer.

Det er altså en klar sammenheng bak at både behandling og vedtak i folkevalgte organer skal foregå i møter, og at enhver har rett til å overvære møtene. All politisk behandling skal gjennom dette være tilgjengelig for offentligheten. Ordene *"behandler sine saker og..."* i § 30 ble tatt inn i revidering av loven i 2011 for å understreke at dette gjelder ikke bare den delen av behandlingen der man treffer vedtak, men også der man for eksempel bare innhenter informasjon¹. I utgangspunktet skal derfor

¹ Jan Fridtjof Bernt, kommentarer til kommuneloven, Rettsdata.no, noter 454, 455 og 478.

alle sammenhenger der kontrollutvalget trer sammen og diskuterer eller mottar relevant informasjon om saker, være offentlige. Kontrollutvalget kan ikke ha ”informasjonsmøter”, ”orienteringer”, ”arbeidsmøter”, ”formøter”, ”seminarer” eller lignende der allmennheten nektes adgang, og det ikke på rimelig vis legges til rette for at de får innsyn.

De eneste lovlige unntakene fra dette er fire forholdsvis strenge regler nedfelt i kommuneloven § 31 nr. 2-5. For å kunne lukke et møte må alltid en av disse fire hjemlene kunne benyttes, og det må nedfelles i protokollen nøyaktig hvilken av dem utvalget påberoper seg. To av disse reglene er ”skal-regler”, altså påbud om å lukke, mens de andre to er ”kan-regler” som gir mulighet for å lukke dersom utvalget mener det er nødvendig. I alle tilfeller skal det fattes et eksplisitt vedtak om lukking i møtet, også når man er pliktig til det.

Unntak 1: Lovbestemt taushetsplikt

Kommuneloven § 31 nr. 2 lyder:

2. Et folkevalgt organ skal vedta å lukke et møte når det foreligger lovbestemt taushetsplikt.

Dette er den første, og antagelig viktigste unntakshjemmelen for kontrollutvalget, og en som er forholdsvis grei å håndtere. Som tidligere nevnt er enkelte opplysninger underlagt taushetsplikt ved lov, og kontrollutvalget, på lik linje med offentlig ansatte, plikter å sørge for beskytte disse opplysningene. Det inkluderer en plikt til å lukke møtet når disse omtales. Dersom det er praktisk mulig å dele opp saken på en slik måte at det bare er nødvendig å trekke inn de taushetsbelagte opplysningene i deler av debatten tilsier en lojal oppfølging av loven at man bør lukke møtet bare under denne delen av saken². Personer som kan innlemmes i taushetsplikten kan gis tillatelse til å være til stede. Dette kan for eksempel ofte gjelde rådmannen og dennes representanter.

Den taushetsplikten som oftest vil være relevant for kontrollutvalget er den som følger av forvaltningsloven § 13. Dette gjelder enten ”1) Noens personlige forhold”, eller ”2) tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.” Jeg går ikke i detalj på tolkningen her, ut over å peke til at det stort sett er nr.1 som er aktuell for kontrollutvalget, altså ”noens personlige forhold”.

Enkelte revisorer påberoper seg, etter det jeg erfarer, denne bestemmelsen kombinert med revisors taushetsplikt etter kommuneloven § 78 nr. 7, for å kreve lukking av møter i kontrollutvalget under sine orienteringer. Jeg vil i slutten av artikkelen komme tilbake til hvorfor jeg mener dette ikke er riktig.

Når man skal benytte kommuneloven § 31 nr. 2 som hjemmel er det viktig at det i protokollen også oppgis fra hvilken lovbestemmelse denne taushetsplikten kommer.

Et eksempel på fullstendig lovhenviing kan her være: ”kommuneloven § 31 nr. 2, jf. forvaltningsloven § 13 nr. 1”

Unntak 2: Personalsaker

Kommuneloven § 31 nr. 3 lyder:

3. Et folkevalgt organ skal vedta å lukke et møte når det skal behandle en sak som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold.

Dette er den andre ”skal-regelen”, der et politisk organ er pliktig til å lukke møtet. Denne bestemmelsen kommer i tillegg til taushetspliktsbestemmelsen i nr. 2, og det er viktig å legge merke til at det her er sakstypen, ikke de eventuelle opplysningene som kommer opp, som gir plikten til å lukke. Saken må ha en arbeidstakers tjenstlige forhold som tema. At det rettes kritikk mot en ansatt i forbindelse med en annen sak er for eksempel ikke tilstrekkelig. Typiske eksempler på saker som omfattes av denne paragrafen er behandling av tilsetning, oppsigelse, avskjed, lønnsvilkår eller permisjon for enkeltpersoner.³

Denne paragrafen bør ikke komme til anvendelse veldig ofte i kontrollutvalget. Kontrollutvalget skal ikke være noe klageorgan eller organ for generell overprøving av rådmannens avgjørelser, og bør kun i svært spesielle tilfeller befatte seg med personalsaker knyttet til enkeltpersoner.

Unntak 3: Når hensynet til personvern krever det

Kommuneloven § 31 nr. 4 lyder:

4. Et folkevalgt organ kan vedta å lukke et møte når hensynet til personvern krever det.

Her er vi over på bestemmelser der kontrollutvalget kan vedta å lukke møter. Dette er også en bestemmelse som kommer i tillegg til taushetspliktsbestemmelsene. I enkelte tilfeller kan det være slik at de konkrete opplysningene i en sak ikke er taushetsbelagte, men at det er klart at det å behandle saken i offentlighet kan være en urimelig krenkelse av personvernet til enkeltpersoner. I loven brukes ordet *krever*, som understreker at terskelen for dette skal være høy. Det må også gjøres en konkret vurdering av hva som i den aktuelle saken bør veie tyngst av enkeltpersonens rett til personvern og allmennhetens rett til innsyn. Dersom det foreligger lovbestemt taushetsplikt om opplysningene er det ikke denne hjemmelen, men hjemmelen i nr. 2 som skal benyttes.

Denne regelen kan for eksempel komme til anvendelse når det i en sak er behov for en debatt med inngående diskusjon om noens personlige egenskaper, uten at dette trenger å innebære avdekking av taushetsbelagt informasjon, og uten at det er en personalsak angående noen ansatte i kommunen. Det er vel heller ikke her noen grunn til å tro at dette vil gjelde veldig mange saker i kontrollutvalget.

² Jan Fridtjof Bernt, kommentarer til kommuneloven, Rettsdata.no, note 481

³ Jan Fridtjof Bernt, kommentarer til kommuneloven, Rettsdata.no, note 483

Unntak 4: Sterke offentlige interesser

Kommuneloven § 31 nr. 5 lyder:

5. Et folkevalgt organ kan vedta å lukke et møte når hensynet til tungtveiende offentlige interesser tilsier det, og det vil komme fram opplysninger i møtet som kunne ha vært unntatt offentlig innsyn etter lov 19. mai 2006 nr. 16 (offentleglova) dersom de hadde stått i et dokument.

Dette er nok det mest kompliserte av de fire unntakene å forholde seg til. Denne bestemmelsen stiller opp et dobbelt krav, der begge må være oppfylt:

1. Det må foreligge tungtveiende offentlige interesser.
2. Det må fremkomme opplysninger som kunne vært unntatt offentlighet etter offentliglova dersom de hadde stått i et dokument.

Disse interessene må altså være tungtveiende. Dette understreker at det skal være svært høy terskel for å bruke også dette unntaket. Interessene må også være offentlige, det må altså være saklige og legitime grunner for at det ikke er i samfunnets interesse at det behandles i et åpent møte. Denne paragrafen er her for å beskytte samfunnet, ikke politikernes interesser. Å lukke møtet for å kunne føre en mer åpen og friere debatt, for å slippe støy og bråk, eller for å skjerme administrative eller politiske prosesser fra innsyn er for eksempel ikke lovlig med denne hjemmelen.

Det må i tillegg vises til en konkret hjemmel i offentliglova som handler om unntak for slike opplysninger dersom de hadde stått i et dokument. Et mulig eksempel på dette kan være hensynet til det offentliges forhandlingsposisjon i en pågående sak (offl. § 23), for eksempel hvis kommunens verdivurdering ble kjent for motparten. Selv om det er offentliglova som brukes som hjemmel er denne bestemmelsen knyttet til møtet, og det som sies der, ikke til saksdokumentene. Det er derfor ikke automatisk slik at møtet kan lukkes etter denne paragrafen fordi det foreligger saksdokumenter som er unntatt offentlighet.

Også her skal det vurderes strengt, og hensynet til den gjeldende offentlige interessen må veies opp mot hensynet til allmennhetens legitime interesser i innsyn.⁴

Revisors taushetsplikt

Et spørsmål det tidvis har vært debatt om er hvordan møter i kontrollutvalget er forenlig med revisors taushetsplikt etter kommuneloven § 78 nr. 7. Jeg har blitt fortalt at enkelte revisorer har trukket dette så langt at de nekter å orientere kontrollutvalget om noe som helst som angår revisjonen i åpne møter. Dette bygger etter min mening i så fall på en feil tolkning av loven.

Av kommuneloven § 78 nr. 7 kan vi lese at revisor har taushetsplikt om det denne får kjennskap til gjennom

revisjonen "Med mindre det følger av revisjonens oppgaver etter denne lov...". En av revisjonens oppgaver er å orientere kontrollutvalget om sin virksomhet, og kontrollutvalget er pålagt å ha åpne møter. Dette ble etter min mening gjort tydelig i Ot.prp. 70 (2002-03) for over 10 år siden, men all tvil bør i alle fall være feid av banen med lovforarbeidet i Prop. 119 L (2011-2012), der departementet slår fast at:

Departementet kan etter dette ikke sjå at lova § 78 nr. 7 er til hinder for at revisor uttalar seg i eit ope møte i kontrollutvalet.

Med andre ord må revisor også forholde seg til hjemler for lukking på bakgrunn av det konkrete innholdet i orienteringene og dokumentene, og kan ikke kreve lukking på bakgrunn av den generelle bestemmelsen om taushetsplikt for revisor.

Oppsummering og avslutning

Som jeg her har vist er kontrollutvalget nå underlagt de samme reglene for åpenhet som kommunestyret og andre politiske organer. Det er kun fire gyldige unntak fra denne hovedregelen, og de finnes alle i kommuneloven § 31.

Min erfaring, og det jeg har hørt fra andre steder i landet, er at åpne møter også innebærer svært få problemer i praksis, og at nesten alle saker i kontrollutvalget kan føres for åpne dører. Det kan noen ganger være litt utfordrende å venne seg på at man må kunne stå til rette for offentligheten for alt det man ytrer i kontrollutvalget, men er det så urimelig å forvente dette av folkevalgte og de som arbeider på deres vegne?

Jeg er opptatt av at vi som kontrollinstanser også har en plikt på oss til å være lojale både mot lovens bokstav og dens intensjon. Åpenhet har blitt en svært sentral del av demokratiet, og er viktig for det politiske systemets legitimitet. Det er viktig at vi bidrar til denne åpenheten. Heller enn å vri og vende på disse bestemmelsene for å prøve å finne en måte å lukke møtene på av bekvemmelighetshensyn mener jeg kontrollutvalgene alltid bør snu problemstillingen den andre veien, og stille spørsmålet: "Er det helt nødvendig at vi lukker møtet nå?" I noen få tilfeller er svaret ja, i alle andre tilfeller bør man la være.

Sverre Bugge Midthjell er rådgiver i Kontrollutvalgssekretariat Midt-Norge IKS, og har jobbet som kontrollutvalgssekretær siden 2010. Han er utdannet statsviter fra NTNU, og har blant annet bakgrunn som kommunepolitiker. Han er medlem av Selskapskontroll- og kontrollutvalgskomiteen i NKRF.

⁴ Jan Fridtjof Bernt, kommentarer til kommuneloven, Rettsdata.no, noter 488-92

Revisjonskriterier i eierskapskontroll

Må vi etablere revisjonskriterier for eierskapskontroll? Nei!
Men det er mange gode grunner til at vi bør gjøre det likevel.

Denne artikkelen er basert på et innlegg jeg holdt på NKRFs første møteplass for selskapskontroll høsten 2013. I artikkelen vil jeg redegjøre for hvorfor vi bør etablere kriterier for eierskapskontroll, hva som kjennetegner gode kriterier, og komme med noen eksempler på det vi erfarer er gode kriterier for slike kontroller. Utgangspunktet for artikkelen er i all hovedsak egne refleksjoner, men også erfaringer vi har gjort oss i Revisjon Midt-Norge i arbeidet med å utvikle den delen av selskapskontroll som retter seg mot kontroll med eierstyringen («eierskapskontroll»). Det er denne delen av selskapskontrollen som er tema for denne artikkelen.

Må vi etablere kriterier for eierskapskontroll?

Som kjent består selskapskontrollen av to elementer: eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i selskap.¹ Svaret på spørsmålet om vi må etablere kriterier for selskapskontrollen er derfor egentlig todelt: for selskapskontroll som innebærer forvaltningsrevisjon, er det naturlig å forstå forskriften slik at det skal etableres revisjonskriterier for hvert prosjekt.² For rene eierskapskontroller er det derimot ikke noe krav i forskrift eller standarder som sier at vi må etablere kriterier for kontrollen.

Selv om det ikke finnes noe eksplisitt krav om kriterier i eierskapskontrollen, er mitt syn at det *bør* etableres kriterier også for slike undersøkelser. Hovedargumentet for det er hensynet til legitimitet for våre vurderinger. Vurderinger uten forankring i kriterier kan fort fremstå som syning.

Et annet argument er at gode kriterier er nøkkelen til å sikre en rød tråd gjennom undersøkelsen. Vi utleder kriterier som dekker det området problemstillingene sier at vi skal undersøke, sørger for tilstrekkelig data til å svare på problemstillingen, og passer på å vurdere om alle kriteriene er oppfylt. Dermed sikrer vi at problemstillingene får en objektiv, forutsigbar konklusjon på

¹ Kontrollutvalgsforskriftens § 14.

² Det følger av ku-forskriftens § 14 andre ledd, jf. revisjonsforskriftens § 7 andre ledd.

AV FRODE SINGSTAD,
JURIST OG OPPDRAGSANSVARLIG
FORVALTNINGSREVISOR,
REVISJON MIDT-NORGE IKS



tilstrekkelig grunnlag. Med andre ord kan det virke disiplinerende for den som utfører eierskapskontrollen å etablere kriterier; det tvinger oss til å sikre sammenheng mellom problemstillinger, datagrunnlag, vurderinger og konklusjon.

Et annet hensyn som taler for å etablere kriterier er hensynet til våre lesere: kontrollutvalg, kommunestyre, administrasjon og andre interesserte. Gjennom forvaltningsrevisjonen er de vant til at vi vurderer kommunens praksis opp mot et sett konkrete og tydelige revisjonskriterier. Det kan skape en forventning om at vi legger tilsvarende kriterier til grunn også for eierskapskontrollen.

Videre viser jeg under at departementet gjennom forskriften har gitt signaler om hva en kommune som eier skal vurderes opp mot ved gjennomføringen av eierskapskontroll. Bak dette ligger en forutsetning om at kommunens praksis faktisk skal måles opp mot noe. Da er min slutning at dette «noe» like gjerne kan kalles kriterier.

I kontrollutvalgsforskriftens § 14 heter det: Kontrollutvalget skal påse at det gjennomføres kontroll med forvaltningen av eierinteressene i de selskaper som er omfattet av slik kontroll, herunder å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper gjør dette i samsvar med *kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger* (eierskapskontroll).

Ut fra dette kan vi lese at hovedmålet med eierskapskontrollen er å kontrollere om den som utøver kommunens eierinteresser gjør det i tråd med kommunestyrets «vedtak og forutsetninger». Departementet har i merknadene til forskriften sagt litt mer om formålet med eierskapskontrollen:

Kontrollen dreier seg primært om å kontrollere at den som forvalter kommunens/fylkeskommunens eierskap utøver myndigheten på den måte som er fastsatt i *angjeldende virksomhetslov*, for eksempel aksjeloven. Det omfatter også en vurdering av om den som utøver eierinteressene gjør dette i samsvar med *eierens vedtak* og *forutsetninger for forvaltningen av eierinteressene*.

Ut fra forskriften og departementets merknader kan vi dermed utlede tre ulike grunnlag for kriterier, som departementet har forutsatt at kommunens praksis skal måles opp mot i eierskapskontrollen:

1. eiernes (kommunestyrets) vedtak
2. gjeldende virksomhetslov
3. andre forutsetninger for forvaltning av eierinteressene

Senere i artikkelen vil jeg redegjøre for aktuelle kriterier utledet fra disse tre grunnlagene.

Ut fra forskriften og merknadene skal kontrollen primært rette seg mot «den som utøver eierinteressene», altså den kommunestyret velger til å representere sin kommune i eierorgan. For at eierskapskontrollen skal få et meningsfullt innhold bør kontrollen også rette seg mot *kommunen som eier* i et litt bredere perspektiv.

Hva kjennetegner gode kriterier?

For forvaltningsrevisjon stiller RSK 001³ en rekke krav til revisjonskriteriene. Slike krav finnes ikke for eierskapskontroll. De kravene RSK 001 stiller er likevel langt på vei egnet til å sikre gode kriterier også for eierskapskontroller.

Objektive

For at kriteriene skal være egnet til å sikre legitimitet for våre vurderinger, må de være objektive. Det sikrer vi ved å utlede kriterier fra kilder med en viss autoritet eller aksept, og ikke legge for mye vekt på revisors egne vurderinger ved utledning av kriterier. Autoritative kilder på dette området er selvsagt først og fremst lov. I tillegg finnes en del anbefalinger for god eierstyring, som i relativt stor grad har aksept og dermed utgjør gode kilder for kriterier.

Relevante

Kriteriene må være i samsvar med faktiske og gyldige krav, anbefalinger eller forventninger, og disse må gjelde for den aktuelle kommunen i det aktuelle tidsrommet.

Konkrete

Kriteriene bør være tilstrekkelig operasjonalisert, slik at det er lett på se hva slags målestokk vi setter opp for kommunens eierstyring.

Tydelig framstilt

Selv har jeg god erfaring med to enkle hjelpemidler for

å sikre at kriteriene blir framstilt på en tydelig måte. Det første er å presentere kriteriene som normative utsagn, som for eksempel: «Kommunestyret bør ha opplæring i eierstyring». Det andre er å skille mellom «skal» og «bør». Når vi utleder kriterier fra absolutte krav i lov eller kommunale vedtak, bruker vi «skal». Når kriteriene utledes fra anbefalinger, bruker vi «bør». Ved å bruke disse to hjelpemidlene, sikrer vi flere ting:

- det blir tydelig *hva* vi skal vurdere praksis mot
- det blir tydelig *hvem* vurderingen skal rette seg mot; hvem som «har ansvar for at kriteriet er oppfylt» (kommunestyret, rådmannen, eierrepresentanten, selskapet eller andre)
- det blir tydelig om vi skal vurdere praksis opp mot et absolutt krav («skal»), eller en anbefaling («bør»)

Aktuelle kriterier fra ulike kilder

Kriteriene må tilpasses undersøkelsens problemstillinger

Også for selskapskontroll må det være slik at undersøkelsens problemstillinger er avgjørende for hvilke kriterier vi skal utlede. NKRF har i sin veileder «Selskapskontroll fra A til Å» skissert noen problemstillinger som kan legges til grunn for eierskapskontroller. I Revisjon Midt-Norge har vi prøvd ut både disse og andre problemstillinger. Hvilke som fungerer best, og hva som gir mest utbytte til oppdragsgivere og kommunene, er en diskusjon som går utover rammene for denne artikkelen.

Vi har gjennomført eierskapskontroller med litt forskjellig innretting. Vi kan grovt sortere dem i tre kategorier:

1. Kontroll av én kommunes system og praksis for «eierskapsforvaltning»
2. Kontroll av én kommunes utøvelse av eierskap i ett konkret selskap
3. Kontroll av flere kommuners utøvelse av eierskap i ett konkret selskap

Kontrollene i kategoriene 2 og 3 har vært gjennomført både som rene eierskapskontroller og i kombinasjon med forvaltningsrevisjon i selskap. Min erfaring er at kontroll med eierstyringen fungerer best når det kan ses i sammenheng med en nærmere kontroll av selskapets aktiviteter gjennom forvaltningsrevisjon, men at det også kan ha nytteverdi alene.

I det følgende presenterer jeg noen aktuelle kriterier til bruk i eierskapskontroll. Noen er best egnet i kontroll av en kommunes systemer og praksis for å følge opp selskaper («eierskapsforvaltning»), andre er rettet mot utøvelse av eierskap i konkrete selskap. Dette utgjør et utvalg av de kriteriene vi har erfart at gir et godt grunnlag for våre vurderinger. I gjennomgangen tar jeg utgangspunkt de tre ulike grunnlagene for kriterier som departementet har forutsatt at kommunens praksis skal måles opp mot (jf. foran):

1. eiernes (kommunestyrets) vedtak
2. gjeldende virksomhetslov
3. andre forutsetninger for forvaltning av eierinteressene

³ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon (fastsatt av NKRFs styre 1. februar 2011)



Foto: Shutterstock.com

Kommunestyrets vedtak

Det er to typer kommunestyrevedtak som kan gi kriterier for en eierskapskontroll: Det ene er mer eller mindre konkrete vedtak om hvordan en eierrepresentant skal stemme på kommunens vegne i en konkret sak i eierorgan («instruks»). Det andre er generelle vedtak om hvordan kommunen skal utøve sine eierinteresser («eierskapspolitikk»).

Den førstnevnte typen har vi lite erfaring med fra våre kommuner, selv om vi vet at det er vanlig praksis andre steder i landet.

Den andre typen har vi flere eksempler på. Slike vedtak tas typisk inn i eiermeldinger, og sier noe om hvordan kommunestyret har bestemt at kommunen skal utøve sitt eierskap. Et eksempel er at kommunestyret vedtar rutiner for behandling av innkalling og protokoller fra møter i eierorgan. Et annet eksempel er at kommunestyret vedtar at alle kommunens eierrepresentanter skal stille ulike krav ovenfor selskapene, som at selskapene skal vedta etiske retningslinjer, sikre kjønnsbalanse i styret eller følge offentleglova.

Gjeldende virksomhetslov

«Virksomhetslovene» er den loven som regulerer organisering av den aktuelle selskapstypen. Her forholder jeg meg kun til aksjeselskap og interkommunale selskap.

Aksjeloven

Aksjeloven sier egentlig lite om hvordan en eier skal utøve sine eierinteresser. Eierne står innenfor aksjelovens rammer relativt fritt til selv å bestemme hvordan de vil organisere sin styring av og involvering i selskapet. Ut fra aksjeloven kan vi likevel utlede noen overordna kriterier, som disse:

- Eierne bør utøve sin myndighet i generalforsamling
- Generalforsamling skal gjennomføres i tråd med aksjeloven

I det første kriteriet ligger en forutsetning om at kommunene for det første faktisk møter på generalforsamling og bruker den som arena til å øve innflytelse på selskapet. Dette er den viktigste styringsmuligheten aksjeloven gir dem, og da bør de benytte den. For det andre at kommunene som eiere ikke i for stor grad utøver sine eierinteresser gjennom andre kanaler enn generalforsamling.

I det andre kriteriet ligger en forutsetning om at det er eiernes ansvar å påse at det gjennomføres generalforsamling i tråd med loven. Kriteriet kan operasjonaliseres videre: Generalforsamling skal avholdes innen 30. juni, det skal føres protokoll, regler for skriftlig innkalling er fulgt, årsregnskapet og årsberetning er behandlet osv.

IKS-loven

IKS-loven har noen særregler for utøvelse av eierskap og gjennomføring av møter i eierorgan (representantskap). Fra disse reglene kan vi for eksempel utlede følgende kriterier:

- Kommunestyret skal selv oppnevne representanter til representantskapet
- Kommunestyret bør oppnevne personlige varamedlemmer

Det første kriteriet forutsetter at dette valget ikke kan delegeres til andre, jf. delegasjonssperren «selv» i IKS-lovens § 6. Det andre kriteriet baserer seg på at ordningen med bruk av fullmakt ikke er ansett å være i tråd med IKS-loven.⁴ Kommunestyrene må derfor velge personlige varamedlemmer, for å sikre seg representasjon hvis det valgte representantskapsmedlemmet blir forhindret fra å møte.

⁴ Jf. rundskriv H-02/06 fra KMD

Andre forutsetninger for forvaltning av eierinteressene *Kommuneloven.* To helt sentrale forutsetninger for kommunenes forvaltning av eierinteressene er kommuneloven og forvaltningsloven. Fra kommuneloven kan vi utlede et viktig prinsipp for den kommunale eierstyringen: Det er kommunestyret som forvalter eiermyndigheten. Det følger av at kommunestyret er kommunens øverste organ, jf. koml. § 6. Ordførers rolle som «rettslig representant» (koml. § 9 nr. 3) gir verken kompetanse til å avgjøre eierspørsmål på kommunens vegne, eller til å møte på kommunens vegne i eierorgan. Det betyr to ting: For det første at kommunestyret må involveres i eierutøvelsen (ev. at dette delegeres til andre, som formannskap), for det andre at den som skal representere kommunen i generalforsamling i aksjeselskap må velges av kommunestyret.

Forvaltningsloven. Forvaltningslovens habilitetsregler medfører enkelt sagt at de av kommunens representanter som er valgt inn i styre eller bedriftsforsamling i selskaper som kommunen eier, ikke kan delta i kommunens behandling av saker som angår dette selskapet. KS Advokatene har videre vurdert det slik at disse representantene også kan være inhabile til å velges til å representere kommunen i generalforsamling i aksjeselskap. (For IKS følger det direkte av IKS-lovens § 10 tredje ledd at medlem av representantskap ikke kan velges til styreverv, så der er den sistnevnte habilitetskonflikten ikke aktuell.)

Vedtekter og aksjonæravtaler. Både vedtektene og aksjonæravtaler kan inneholde bestemmelser som setter rammer for hvordan eierkommunene skal utøve sitt eierskap. Revisor bør derfor alltid sette seg inn i vedtektene og ev. aksjonæravtaler, og se hvilke forutsetninger de setter for eierstyringen.

KS' anbefalinger. Også andre aksepterte normer kan sies å sette «forutsetninger for forvaltning av eierinteressene». Slike normer kan utledes fra statens prinsipper for god eierstyring og selskapsledelse, anbefalingene fra NUES' (Norsk Utvalg for Eierstyring og Selskapsledelse) eller fra KS' anbefalinger for eierstyring m.m. Førstnevnte gjelder kun statlige selskap, NUES' anbefaling kun børsnoterte. Begge uttrykker normer for god eierstyring som kan ha overføringsverdi til kommunalt eierskap i ikke-børsnoterte selskap. Min erfaring er likevel at KS' anbefalinger er de som best definerer hvilke normer som bør gjelde for godt kommunalt eierskap. Grunnen til det er rett og slett at disse er best tilpasset den kommunale virkeligheten. Det gir dem større relevans som grunnlag for kriterier, og noe større legitimitet. Men anbefalingene uttrykker ikke obligatoriske krav, og kriteriene må brukes deretter.

Innenfor rammene av denne artikkelen vil jeg nøye meg med å trekke fram eksempler på kriterier utledet fra KS' anbefalinger innenfor to områder som er sentrale ved eierstyringen: involvering av kommunestyret og eiers krav

til profesjonelle styreverv. Her ser jeg også hen til prinsippene vi utledet av kommuneloven og forvaltningsloven over.

Følgende kriterier stiller krav til kommunestyrets involvering og ansvar:

- Kommunen bør ha en eiermelding, med oversikt over alle selskaper, prinsipper for eierstyring, og kommunens mål med det enkelte eierskapet
- Det bør opprettes en forutsigbar og klar kommunikasjon mellom kommunestyret og eierorgan
 - Kommunen bør representeres ved politisk ledelse
 - Kommunen bør ha rutiner for behandling av innkalling og protokoller
 - Kommunestyret bør holdes orientert om utviklingen i selskapet

Blant eiernes viktigste oppgaver er å sørge for et kompetent styre. Fra KS' anbefalinger kan vi utlede følgende kriterier som sier noe om hvordan eierne bør ivareta denne oppgaven:

- Valg til styre bør skje ved hjelp av vedtektsfestet valgkomite
- Det bør etableres faste kriterier for valg til styre, og valgene bør skje i tråd med disse
- Kommunen bør vurdere konsekvensene av forvaltningslovens habilitetsregler før folkevalgte velges til styret
- Eierne bør/skal sørge for 40 prosent kjønnsrepresentasjon i styret
- Eierne bør sikre at styret årlig foretar egnevaluering av kompetanse og eget arbeid

Til slutt vil jeg nevne noe som vi erfarer kan være et *suksesskriterium* for den kommunale eierstyringen, men som vanskelig lar seg utlede fra lov eller anbefalinger. Det er at rådmannen får et visst ansvar for å følge opp eierskapsforvaltningen. I noen kommuner er holdningen fremdeles at «eierstyring er ordførers oppgave». I disse kommunene ser vi en tendens til at eierstyringen preges av lite systematikk, varierende involvering av kommunestyret og mangelfull dokumentasjon. En administrasjon som er mer involvert i eierstyringen, for eksempel gjennom et fungerende eiersapssekretariat, har bedre muligheter til å sikre at relevante saker kommer til politisk behandling, at eiermeldinger oppdateres ved behov, at rutiner for kommunikasjon med selskaper følges opp og at rutiner for dokumentasjonen overholdes. Kanskje rådmannens ansvar for eierskapsforvaltningen er noe å tenke på for kommunelovutvalget?

Frode Singstad er utdannet jurist (master i rettsvitenskap) fra Universitetet i Bergen og har jobbet med forvaltningsrevisjon og selskapskontroll i Revisjon Midt-Norge IKS siden 2008. Frode har vært medlem av NKRFs kvalitetskontrollkomite siden 2012.

Krev bedre fakta

Hvis ikke flere maser om at vi trenger bedre kvalitet på det som faktisk måles i Kommune-Norge, vil det ta en generasjon før vi ser endringer.

Våren er måletid for meg. Når deadline for denne spalten passerer, sitter jeg pal og jobber med Kommunebarometeret, hvor Kommunal Rapport har satt sammen 127 ulike nøkkeltall for å presentere et journalistisk basert bilde av hvordan kommunen driver. Det er spennende arbeid, og så langt i barometerets fem år lange historie har responsen fra Kommune-Norge vært veldig god. Men det forplikter oss også til å jobbe for å lage noe som forblir relevant og nyttig, både i år og i årene framover.

En utfordring vi møter hver vinter, når nøkkeltallene er oppe til vurdering, er mangelen på god informasjon. Kommune-Norge må rapportere om mye rart som fagbyråkratene liker å vite om, men det er en stor mangel på informasjon som eierne – innbyggerne – kunne være interesserte i. I fjor høst var vi gjennom nok en valgkamp preget av useriøse debatter og flatpannet logikk. Noe av det verste – og minst overraskende – var at eldreomsorgen ble omtalt og oppfattet som en skam for landet. Hvordan var det mulig å behandle de gamle slik, i 2013, i verdens rikeste land? Problemet med mediernes dekning av eldreomsorgen er at den generaliserer ut fra de ekstreme tilfellene vi får høre om. Når Ola (107) ikke får sykehjemsplass fordi han er for frisk, eller Marie (92) og Mons (105) må bo på hvert sitt sykehjem etter 75 års ekteskap. Slikt blir det god TV av, og dårlig forstand i tjenesten må selvsagt omtales – det er mediernes oppgave i et demokrati. Men disse representerer jo ikke normalen i eldreomsorgen.

For å sette det på spissen finnes det *ingen* gode fakta som dokumenterer tilstanden i eldreomsorgen. Vi kan bruke noen nøkkeltall som *indikerer* tilstanden: Får de over 80 tjenester? Gis det mye eller lite bistand i hjemmet? Hvor mange av de som får bistand, har angivelig omfattende pleiebehov? Er det mye tid med lege og fysioterapeut på sykehjemmene?

I Kommunebarometeret kommer du godt ut hvis mange får tjenester (lista ligger lavt for å få bistand), det gis mye hjelp i hjemmet og det er godt med plasser for de over 80 år på sykehjem. Det gir noen rare utslag. For eksempel



AV NYHETSREDAKTØR OLE PETTER PEDERSEN, KOMMUNAL RAPPORT

havner Asker, som oppfattes av mange som en veldrevet kommune, særdeles langt nede på tabellen. Årsaken er at veldig få får tjenester, flere ligger utskrivningsklare på sykehus, det er lite tid med lege og fysioterapeut og andelen ansatte med fagutdanning er svært lav. Den eneste indikatoren kommunen skårer bra på, er at det gis mye praktisk bistand i hjemmet. Så resultatene er langt dårligere enn hos de som kommer best ut. Men det vi ikke klarer å fange opp i dette bildet, er helsetilstanden til de over 80 år generelt i Asker. Det er en kommune med mye rikinger, og de har gjerne bedre helse enn fattige. Men siden ingen vil at kommunene hvert år skal registrere hvor mange som ber om bistand i hjemmet og hvor mange som søker om sykehjemsplass, hvor lenge de må vente på svar og hvilket svar de får, er det bare gjetning som ikke kan dokumenteres med nasjonal statistikk på kommunenivå at Asker kanskje skulle kommet bedre ut på barometeret – i alle fall etter det jeg kjenner til.

Utfordringen er manglende data. Når journalister – og forvaltningsrevisorer – skal undersøke en påstand, trenger vi gode data. Kommunal Rapport maser jevnlig om akkurat dette. Men vi trenger flere stemmer som krever at kommunene skifter ut 50 prosent av den informasjonen de leverer til SSB, med *bedre* og mer interessant informasjon – for eierne. Først da kan vi håpe på at vi en gang i framtiden får en valgkamp der politikerne kan bli arrestert av gode journalister når de påstår at eldreomsorgen er en skam for verdens rikeste land. Slike utsagn er en hån mot de som jobber for en god hverdag for de gamle, både i Asker og resten av landet.

ØVRIGE
KRONIKØRER:



Bidragstyttere fra KS
Kommunesektorens
organisasjon



Nils Amund Røhne,
Ordfører i Stange og leder i
kommunesektorens etikuttvalg



Tor Dølvik, Transparens
International Norge

Foto: Agenda kaupang

Hvordan bli en effektiv vokter av skattebetalernes penger

Nyhetene første kvartal av 2014 har vært preget av saker om korrupsjon i deleide statlige selskaper (Yara og Kongsberg-gruppen) og i politiet. Det har også tidligere vært flere eksempler på korrupsjonssaker i kommunal sektor.

I 2011 ble innkjøpssjefen og flere ansatte i Oslos kommunale buss-selskap, Unibuss, tatt for bestikklser av den tyske bussprodusenten MAN. Eiendomsforvaltningen i Bærum kommune ble i desember 2006 satt under politietterforskning for korrupsjon. Tappingen av kommunen skjedde gjennom overfakturering av maler- og vedlikeholdsoppdrag. Samme år ble det avdekket at eiendomssjefen i undervisningsbygg i Oslo kommune hadde overført en tredjedel av avdelingens budsjett til sin private bankkonto. Året før avdekket Aftenposten at vannverkssjefen på Nedre Romerike snek til seg 70 millioner kroner og bygget et privat jakteldorado i Sør-Afrika.

Eksempelene over viser hvordan fellesskapets penger ikke nødvendigvis alltid blir brukt til innbyggernes beste. Samtidig ligger Norge blant de topp 5 minst korrupte land på Transparency Internationals korrupsjonsindeks. Det viser at nordmenn generelt har tillit til offentlige institusjoner.

Å bygge opp tillit til offentlige institusjoner er viktig for at demokratiet, administrasjonen og økonomien skal fungere godt. Egenkontrollen i kommunene bidrar inn i dette, både gjennom administrasjonssjefens egen interne kontroll og gjennom kommunestyrets eksterne kontroll (som utføres av kontrollutvalget og kommunens valgte revisor). Kontrollutvalget er kommunestyrets redskap for å sikre at fellesskapets midler brukes fornuftig, og at den kommunale virksomheten skjer i tråd med gjeldende lover og regler, kommunale planer og vedtak.

Bakgrunnen for forvaltningsrevisjon i kommunene

Kontrollutvalget ble innført, som et nytt politisk utvalg gjennom kommuneloven av 1992. På vegne av kommunestyret skulle dette utvalget stå for det løpende tilsynet med den kommunale forvaltningen. Loven stilte også et nytt og kraftig redskap til disposisjon for kontrollutvalget i arbeidet med det løpende tilsynet, nemlig forvaltningsrevisjon. I forarbeidene til lovendringen om kommunens egenkontroll som kom i 2003, ble forvaltningsrevisjon

AV KRISTIN
REICHBORN-KJENNERUD,
UNIVERSITETET I BERGEN OG
ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTET



beskrevet som en viktig kontrollmekanisme mellom kommunestyret og det øvrige forvaltningsapparatet som i tillegg skal ha læringseffekter (Ot.prp.nr 70, 2002-2003). Ved lovendringen fra 2003 ble også selskapskontroll innført som en lovpålagt oppgave for kontrollutvalget (KRD, 2012).

Kommunestyrets kontrollutvalg har i prinsippet stor frihet i hva og hvordan det skal kontrollere (Ot.prp.nr 70, 2002-2003). Tidligere rapporter om kommunenes kontroll har imidlertid konkludert med at det generelt utføres for lite forvaltningsrevisjon og selskapskontroll, og at det primært er etterlevelse etter lover, forskrifter og regelverk som blir kontrollert (Clausen & Madsen, 2009; Opedal & Østtveiten, 2000).

Forvaltningsrevisjon i kommunene

Forvaltningsrevisjon generelt og forvaltningsrevisjon i kommunene spesielt er utfordrende fordi det i revisorens mandat ligger et innebygget dilemma. De skal både være et kontrollorgan samtidig som de skal bidra til forbedring i forvaltningen. Mange vil allikevel hevde at kontroll og ansvarsutkreving er de viktigste oppgavene kontrollutvalgene har. Formålet med revisjonen vil alltid være kontroll med bruken av skattebetalernes penger. Uten denne kontrollrollen ville forvaltningsrevisjon likne på en hvilken som helst evaluering eller utredning. Enkelte forskere mener imidlertid at å stille forvaltningen til ansvar for tilkortkommenheter kan stå i motstrid til ambisjonen om forbedring fordi byråkrater blir mer opptatt av å sikre seg mot kritikk enn å bidra til fornying og forbedring i forvalt-

ning (Behn, 2001; Bemelmans-Videc, Lonsdale, & Perrin, 2007).

Mandatet i forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjonsmandatet er todelt. På den ene siden skal ansvar plasseres, hvilket er tilbakeskuende. I kommunen vil dette skje ved at kommunestyret bruker kontrollutvalgets rapporter til å stille administrasjonen til ansvar for tilkortkommenheter. På den andre siden skal forvaltningsrevisjon bidra til bedre styring i forvaltningen, hvilket er fremadskuende (Sejersted, 2002) og innebærer at kontrollutvalget, gjennom sine undersøkelser, legger grunnlag for at administrasjonen kan gjøre interne forbedringer.

Forbedring er en viktig målsetning med forvaltningsrevisjon som kontrollmetode. Samtidig har forvaltningsrevisjon, på mange måter, et dårlig utgangspunkt for å bidra til læring og forbedring i de reviderte virksomhetene (Van Loocke & Put, 2011). Revisor står på utsiden som en uavhengig kontrollør. Det hindrer revisor i å knytte seg for tett opp mot den reviderte virksomheten. Samtidig viser evalueringsforskning at nettopp tett dialog og samspill med den evaluerte bidrar til læring og forbedring i den evaluerte virksomheten (Taut & Brauns, 2003).

Læring gis best betingelser hvis evaluator involverer de evaluerte i prosessen og bruker deltakelsesbaserte metoder. Fordi kontrollutvalget må sikre sin uavhengighet fra de reviderte er revisorene avskåret fra mange av disse deltakerbaserte metodene (Lonsdale, Wilkins, & Ling, 2011; K. Reichborn-Kjennerud & Johnsen, 2011). Det gir utfordringer både i forhold til å sikre gode og relevante problemstillinger for undersøkelsen, kvalitetssikring underveis og forankring av rapporten. Dette er framgangsmåter som ellers ville ha bidratt til økt opplevelse av nytte og bruk av rapportene (Reichborn-Kjennerud, 2013). Funkhouser (2011) argumenterer imidlertid med at forbedring vil skje gjennom offentlig debatt om avvikene som revisorene finner, som igjen vil lede til forbedringer og eventuelt paradigmeskifter. Ny informasjon kan også bidra til at de reviderte ser saksfeltet i et nytt lys. Samtidig vil ledere i offentlig sektor, som følge av at de kan bli stilt til ansvar både av politikere og av sine egne overordnede, sørge for god drift av virksomheten. Dette er den forebyggende effekten av revisjonen som vil være like viktig som effekten av enkeltundersøkelser (Batac & Carassus, 2009; Bovens, 2005; Mulgan, 2000).

Forvaltningsrevisjonens innflytelse

Et viktig formål for forvaltningsrevisjon er å bidra til forbedring av kommunens tjenester. En forvaltningsrevisjon, eller en revisjon generelt, har først oppfylt sitt formål når den har reell effekt og fører til endringer.

Forskning på forholdet mellom revisjon og tillit konkluderer ulikt når det gjelder effekten av kontroll. Noen studier viser at kontrollsystemer svekker tillitsrelasjoner,

mens andre konkluderer motsatt (Coletti, Sedatole, & Towry, 2005). Forskning på forvaltningsrevisjon i Norge viser imidlertid at de reviderte oppfatter denne kontrollformen som nyttig (Reichborn-Kjennerud, 2013).

Dreiningen mot forvaltningsrevisjon reflekterer en interesse for å kontrollere forvaltningens disposisjoner, altså hva pengene blir brukt til og hvor effektivt og hensiktsmessig de blir brukt. Hvis kontrollen skal være effektiv så må de reviderte imidlertid også gjøre endringene og forbedringene revisor har påpekt. Kontrollutvalget har ikke direkte sanksjonsmuligheter overfor administrasjonen, men kan påvirke gjennom å overbevise administrasjonen eller gjennom sanksjoner i kommunestyret. Det vil derfor være et spørsmål om det er mest effektivt å få stilt administrasjonen til ansvar og kreve endring gjennom vedtak i kommunestyret, eller å overbevise administrasjonen om at revisjonens vurderinger er riktige og viktige, og dermed legge til rette for en mer frivillig endring.

Forvaltningsrevisjonens bidrag til forbedring i forvaltningen

Hva som menes med forbedring er imidlertid ikke åpenbart. Universelle kriterier for hva som menes med forbedring av offentlige tjenester er vanskelig å oppdrive. Et synonym til «forbedring» i forvaltningsrevisjon kan være «måloppnåelse». «Forbedring» da kunne bety at kommunale virksomheter produserer resultater som er forventet av dem med de ressursene de har til disposisjon (Boyne 2003).

Den underliggende teorien i forvaltningsrevisjon

I jakten på forbedring har forvaltningsrevisorene adoptert «måloppnåelsesmodellen». Det er en enkel modell som forutsetter at enhver organisasjon blir opprettet for å oppnå visse mål. Målene brukes som et utgangspunkt for å vurdere om organisasjonene lykkes eller ikke.

En kommunal organisasjon kan sees som en agent, eller en utfører, som på vegne av prinsipalen (kommunestyret), utfører en jobb. Et legitimt utgangspunkt for kontrollen blir dermed å vurdere om ressursene blir brukt og tjenestene blir levert slik som forutsatt av kommunestyret. Utgangspunktet for teorien i et slikt prinsipal-agent forhold er at agenten ikke nødvendigvis har sammenfallende interesser med prinsipalen, samtidig som den sitter på mer informasjon om hvordan ressursene faktisk brukes. Det blir dermed viktig å lage insentiver som bidrar til at agenten får mer sammenfallende interesser med prinsipalen og også kontrollere at ressursene brukes som forutsatt (Strøm, 2000).

Å vurdere om mål blir nådd er imidlertid lettere sagt enn gjort. Det kan være vanskelig å finne klart formulerte mål i lover, kommunestyrets vedtak eller i andre dokumenter som kan danne et legitimt grunnlag for forvaltningsrevisors vurderinger. Politiske formuleringer kan være vage og motstridende, og de kan også være svært

Uten denne kontrollrollen ville forvaltningsrevisjon likne på en hvilken som helst evaluering eller utredning.

generelle. Når målene operasjonaliseres kan det være en risiko for å operasjonalisere dem for snevert, å gi forrang til kvantifiserte mål, eller prioritere visse mål framfor andre. Samtidig har offentlige organisasjoner gjerne mange ulike mål de skal nå. Dermed vil kontrollutvalget fort bli møtt med beskyldninger om å være politisk hvis det mistenkes for aktivt å prioritere og forsøke å fremme visse mål framfor andre.

Om det skulle være mangelfull måloppnåelse ved samfunnmessige mål, for eksempel knyttet til befolkningens helse, vil det være vanskelig å vise om dette har direkte sammenheng med bedre offentlige tjenester. For å bevise en slik sammenheng måtte det kontrolleres for svært mange kontekstvariable. For å omgå denne utfordringen fokuserer revisjonen ofte på mål som ligger mer direkte under offentlige organisasjoners kontroll, slik som for eksempel antall operasjoner utført. I tilfeller der tjenester leveres gjennom samarbeid mellom flere organisasjoner vil imidlertid en slik tilnærming gi et misvisende bilde av hva brukerne faktisk får levert.

Måloppnåelsen er også kontekststøttet. Det kan være lettere å oppnå forbedring hvis man starter fra et dårlig utgangspunkt. I tillegg kan forbedring innenfor ett kort-siktig delmål skape forverring innenfor et annet, langsiktig, delmål og dermed hindre forbedring på lang sikt. Hva en forbedring består av vil i tillegg være avhengig av tjenestemottakernes forventninger (Boyne, 2003).

Et aspekt som er lite reflektert i revisorenes måloppnåelsesmodell er spørsmålet om mål primært skal være satt eksternt og deretter kontrolleres eller om ledere nede

i systemet skal ha mer fleksibilitet til å identifisere mål og finne den beste strategien for å nå målene. Det samme gjelder spørsmålet om makten primært skal være konsentrert utenfor eller innenfor organisasjonen. Graden av intern fleksibilitet og ekstern kontroll vil igjen henge sammen med betingelsene og den interne motivasjonen for forbedringsarbeid (Boyne, 2003).

Ulike typer forvaltningsrevisjoner

Hvilken tilnærming evaluator bør velge vil, ifølge Majone (1989), avhenge både av muligheten for å måle oppnådde resultater og av hvor forutsigbar sammenheng det er mellom resultater og forvaltnings- og produksjonssystemene. Vital Put (2011) tilpasset denne modellen til forvaltningsrevisjon, se tabell 1.

Tabell 1 illustrerer for hvilke aspekter ved deres handlinger – prosesser eller resultater – de reviderte bør holdes til ansvar for, under hvilke forhold. Virksomhetene kan vurderes etter om systemer og rutiner er på plass i organisasjonen (celle 1 og 2) eller etter mål på aktiviteter, resultater (celle 3) (Dubnick, 2005). Den fjerde cellen viser til tilfeller der det er mangel på informasjon, systemer og rutiner. I en slik situasjon vil revisor kun ha mulighet til å be administrasjonen om å få systemer på plass slik de kan revidere meningsfullt i fremtiden. Det kan blant annet være tilfellet når det foreligger for lite informasjon til å vurdere om mål er nådd innenfor et område. De ulike typene undersøkelser, som denne typologien illustrerer, krever ulik innfallsvinkel og kompetanse hos revisor.

Kjennskap til prosessen			
		Fullstendig	Ufullstendig
Resultatenes målbarhet	Høy	1. Revisjon av prosess, inkludert en vurdering av om enkelte deler av prosessen kan være dysfunksjonelle	3. Revisjon av resultatoppnåelse fulgt av en årsaksanalyse ved mangelfulle resultater
	Lav	2. Revisjon av prosess, inkludert en årsaksanalyse for å forklare hva som kan være årsaken til at prosesser ikke virker som de skal	4. Vanskelig å revidere meningsfullt

Tabell 1. Valg av den mest passende form for forvaltningsrevisjon

Kilde: Put V. (2011), "Norms used: some strategic considerations from The Netherlands and the UK", in J. Lonsdale, P. Wilkins & T. Ling (eds.), *Performance Auditing. Contributing to Accountability in Democratic Government*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, p. 85.

Forskning på forvaltningsrevisjon i Norge viser imidlertid at de reviderte oppfatter denne kontrollformen som nyttig.

Målene i offentlig sektor er ofte komplekse og til tider motstridende. Samtidig må ansvarsutkreving være basert på klare normer, (eller revisjonskriterier på revisor-språket), mens bidrag til forbedring må basere seg på årsaksforklaringer til resultatene (Put, 2011; K. Reichborn-Kjennerud & Johnsen, 2011). Det er utfordrende å etablere årsaks-sammenhenger som kan forklare resultatoppnåelse utover organisasjonens egne grenser. Revisorene ender derfor ofte med å vurdere selve prosessen (celle 1 og 2) framfor resultater (celle 3).

Forvaltningsrevisor-roller

Revisorenes ulike innfallsvinkler er beskrevet av Christopher Pollitt som revisors utøvelse av roller (Pollitt et al., 1999). Revisor kan spille rollen som dommer, revisor, ledelseskonsulent og forsker. Dommer- og revisorrollen vil fortrinnsvis være orientert mot lover, regelverk og økonomistyring og anvende logikken som regnskapsrevisorene bruker. Det innebærer å vurdere systemer og prosedyrer og etterlevelse etter disse opp mot visse standarder.

Ledelseskonsulent- og forskerrollen vil primært forholde seg til logikken som evaluatorer bruker. Det innebærer å søke å forklare hva som har gått galt med den hensikt å bidra til forbedring av prosesser og resultater. Disse rollene er hovedsakelig årsaks- og problemorienterte. Ledelseskonsulentrollen har spesielt rådgiving og beste praksis for øyet, mens forskerrollen er mer orientert mot å framskaffe ny informasjon. Kristin Reichborn-Kjennerud (2014) har også beskrevet en femte rolle; organisasjonsrevisor. Rollen går utover det som handler om økonomistyring og internkontroll (som hører innunder rollen som revisor). Organisasjonsrevisoren er primært orientert mot å identifisere avvik fra standarder, anerkjente praksiser og systemer. Det kan for eksempel gjelde i undersøkelser der mål- og resultatstyringssystemer og rutiner for kvalitetssikring og

prosjektledelse brukes som revisjonskriterier. Hovedfokuset for forvaltningsrevisor er her prosess. Tabell 2 illustrerer de ovenfor beskrevne rollene.

Tabell 2 illustrerer at det primært er i rollen som forsker og ledelseskonsulent at revisor anvender en evaluatorlogikk. Denne logikken springer ut fra samfunns- og økonomifagene. I rollen som dommer, revisor og organisasjonsrevisor anvendes derimot primært revisorlogikk som springer ut fra regnskapsrevisorprofesjonen. Her vil formålet være å vurdere avvik fra omforente og anerkjente standarder.

Konklusjon

Det er altså utfordringer ved «måloppnåelsesmodellen» i forvaltningsrevisjon. Revisor løser ofte dette problemet med å vurdere interne prosesser i stedet for måloppnåelse, for eksempel opp mot ulike anerkjente standarder. Det er imidlertid ikke bevist at overholdelse av standarder resulterer i at en organisasjon når sine mål. En slik tilnærming gir dermed ikke noen løsning på utfordringen med «måloppnåelsesmodellen».

«Måloppnåelse» i en kommunal kontekst innebærer å vurdere faktisk forbedring etter visse kriterier, men det er også viktig å være seg bevisst den politiske naturen ved spørsmål om forbedring. Ulike interessegrupper vil ha ulik oppfatning av hva forbedring er. I et slikt perspektiv kan det bli vanskelig å enes om en universell forståelse av hva som menes med «forbedring». Ulike interessenters vurderinger av hva en forbedring innebærer vil variere etter kontekst og over tid, og politiske målformuleringer kan være vage og motstridende med stort rom for tolkning (Reichborn-Kjennerud 2013). Uavhengig av om revisor velger å vurdere måloppnåelse eller prosess og hvilken logikk som primært anvendes vil det derfor uansett være problematisk å stadfeste om forvaltningsrevisjon faktisk har bidratt til forbedring eller ikke.

		Rolle	
		Mål	Prosess
Logikk	Revisorlogikk (konstatere avvik uten å søke forklaring)		Dommer Revisor Organisasjonsrevisor
	Evaluatorlogikk (årsaks- og problemorientering)	Forsker	Ledelseskonsulent

Tabell 2 Forvaltningsrevisors roller etter logikk som anvendes

Referanser

Ot.prp. nr. 70 2002-2003: Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon). Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

Batac, J., & Carassus, D. (2009). Interactions between control and organizational learning in the case of a municipality: A comparative study with Kloot (1997). *Management Accounting Research*, 20(2), 102-116.

Behn, R. D. (2001). *Rethinking democratic accountability*. Washington DC: Brookings Institution Press.

Bemelmans-Videc, M.-L., Lonsdale, J., & Perrin, B. (2007). *Making accountability work: dilemmas for evaluation and for audit*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Bovens, M. (2005). Public accountability. In E. Ferlie, L. E. Lynn & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Administration* (pp. 422-445). Oxford: Oxford University Press.

Boyne, G. A. (2003). What is public service improvement? *Public Administration*, 81(2), 211-227.

Clausen, T. H., & Madsen, E. L. (2009). Forvaltningsrevisjon og selskapskontroll som verktøy i egenkontrollen i norske kommuner og fylkeskommuner *NF-rapport*. Bodø: Nordlandsforskning.

Coletti, A. L., Sedatole, K. L., & Towry, K. L. (2005). The effect of control systems on trust and cooperation in collaborative environments. *The Accounting Review*, 80(2), 477-500.

Dubnick, M. (2005). Accountability and the promise of performance: In search of the mechanisms. *Public Performance & Management Review*, 28 (3), 376-417.

Funkhouser, M. (2011). Accountability, performance and performance auditing: reconciling the views of scholars and auditors. In J. Lonsdale, P. Wilkins & T. Ling (Eds.), *Performance Auditing: Contributing to Accountability in Democratic Government* (pp. 209-230). Cheltenham: Edward Elgar

Furubo, J. E. (2011). Performance auditing: audit or misnomer? In J. Lonsdale, P. Wilkins & T. Ling (Eds.), *Performance Auditing: Contributing to Accountability in Democratic Government* (pp. 22-50). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Johnsen, Å. (2003). Forvaltningsrevisjonen i politikken: Kommunerevisjonens roller i det norske demokratiske systemet. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 19(4), 412-441.

Johnsen, Å., Meklin, P., Oulasvirta, L., & Vakkuri, J. (2001). Performance auditing in local government: an exploratory study of perceived efficiency of municipal value for money auditing in Finland and Norway. *The European Accounting Review*, 10(3), 583-599.

KRD. (2012). *Stat og kommune - styring og samspel*. Oslo.

Lonsdale, J., Wilkins, P., & Ling, T. (2011). *Performance Auditing: Contributing to Accountability in Democratic Government*. Cheltenham: Edward Elgar

Majone, G. (1989). *Evidence, argument, and persuasion in the policy process*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.

Mulgan, R. (2000). 'Accountability': An Ever-Expanding Concept? *Public Administration*, 78 (3), 555-573.

Opedal, S., & Østtveiten, H. S. (2000). Full kontroll? En studie av kontroll- og tilsynsordningene i kommuner og fylkeskommuner' *NIBR prosjektrapport 2000:10*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning.

Pollitt, C., X.Girre, Lonsdale, J., R.Mul, H.Summa, & Waerness, M. (1999). *Performance or compliance?: performance audit and public management in five countries*. Oxford: Oxford University Press.

Put, V. (2011). Norms used: some strategic considerations from The Netherlands and the UK. In J. Lonsdale, P. Wilkins & T. Ling (Eds.), *Performance Auditing. Contributing to Accountability in Democratic Government*. (pp. 75-94). Cheltenham: Edward Elgar

Reichborn-Kjennerud, K. (2013). Political Accountability and Performance audit: The case of the Auditor General in Norway. *Public Administration*, 91(3), 680-695.

Reichborn-Kjennerud, K. (2013). Resistance to Control—Norwegian Ministries' and Agencies' Reactions to Performance Audit. *Public Organization Review*. doi: 10.1007/s11115-013-0247-6

Reichborn-Kjennerud, K. (2014). Performance audit and the importance of the debate. *Evaluation*. Forthcoming.

Reichborn-Kjennerud, K., & Johnsen, Å. (2011). Auditors' understanding of evidence: A performance audit of an urban development programme. *Evaluation*, 17 (3), 217-231.

Sejersted, F. (2002). *Kontroll og Konstitusjon*. Oslo: Cappelen Akademiske Forlag.

Strøm, K. (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of political research*, 37 (3), 261-290.

Taut, S., & Brauns, D. (2003). Resistance to Evaluation. *Evaluation*, 9(3), 247-264

Van Loocke, E., & Put, V. (2011). The impact of performance audits: a review of the existing evidence.

In J. Lonsdale, P. Wilkins & T. Ling (Eds.), *Performance Auditing: Contributing to Accountability in Democratic Government* (pp. 175-208). Cheltenham: Edward Elgar

Kristin Reichborn-Kjennerud leverte sin avhandling om forvaltningsrevisjonens innflytelse høsten 2013 ved Universitet i Bergen. Hun jobber nå dels ved Universitetet i Bergen og dels ved Arbeidsforskningsinstituttet (som er blitt fusjonert med Høgskolen i Oslo og Akershus f.o.m. 2014). Hennes primære forskningsinteresser er kontroll, evaluering, styring, innovasjon og organisasjonslæring. Fra høsten av fortsetter hun med forskning på forvaltningsrevisjon i et nordisk, komparativt perspektiv, som post doktor ved Høgskolen i Oslo og Akershus.

Utskrivningsklare pasienter: Katastrofe eller Suksess?

Å evaluere samhandlingsreformen er litt som å evaluere den franske revolusjonen. Man skulle gjerne hatt to hundre år før man sa noe som helst og selv da ville man ikke være sikker.

Ikke bare skulle man gjerne hatt to hundre år. For å isolere effekten av de mange enkeltelementene, skulle man gjerne sett at de ikke ble innført samtidig, men hver for seg til ulike tider i ulike kommuner, samtidig som alt annet lå fast. Virkeligheten er en annen. Man har mange organisatoriske og økonomiske endringer som kommer samtidig, og mange andre faktorer i samfunnet endret seg også i samme periode. Det gjør det utfordrende å isolere effekten av enkeltelementer.

At det er utfordrende betyr imidlertid ikke at det er umulig. Det betyr bare at man må tenke litt dypere om hvordan det best kan gjøres og samtidig dosere skråsikkerheten med forsiktighet. Det som følger er derfor ikke et svar med to streker under, men foreløpige vurderinger basert på det vi vet så langt. Med det forbeholdet er det mulig å si noe om effekten av ett av elementene i samhandlingsreformen, nemlig det at kommunene fra 1. januar 2012 måtte betale 4000 kroner til sykehuset for pasienter som var utskrivningsklare, men som kommunene ikke kunne ta imot.

Utgangspunktet

Det kan være nyttig å starte med et oversiktsbilde før man diskuterer problemene. Når det gjelder utskrivningsklare pasienter, kan et nyttig startpunkt være antall liggedager som sykehusene rapporterer er belagt av pasienter som er utskrivningsklare. De offisielle tallene fra Helsedirektoratet viser at antall liggedager som utskrivningsklar ble mer enn halvert etter innføringen av samhandlingsreformen. I 2011 ble det rapportert at utskrivningsklare pasienter hadde nesten 140 000 liggedøgn på sykehus. I 2012, etter samhandlingsreformen, var tallet rundt 60 000. Med en døgnpris på 4000 kroner tilsvarer dette over 300 millioner kroner.

Den gjennomsnittlige endringen er imidlertid bare et utgangspunkt. Spørsmålet er om vi tror at endringen er reell, at de virkelig kan tilskrives det at kommunene måtte betale, og om det kan være andre og mer uheldige konsekvenser av samme reform.

AV HANS OLAV MELBERG,
FØRSTEAMANUENSIS VED
UNIVERSITETET I OSLO,
AVDELING FOR HELSELEDELSE
OG HELSEØKONOMI

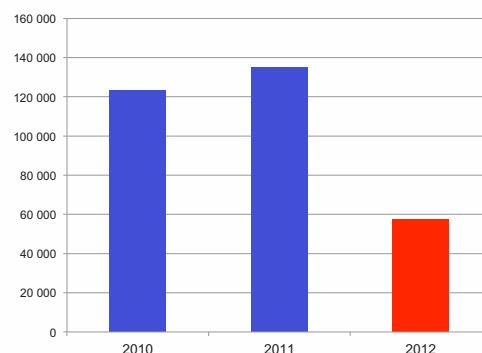


Var det en trend fra før?

En fare med å tilskrive en endring fra ett år til et annet til et tiltak, kan være at det hadde vært en trend over mange år. Da ville antall utskrivningsklare pasienter gått ned uansett om man hadde innført kommunal betaling. Hvis det er tilfelle, blir det feil å si at nedgangen mellom 2011 og 2012 skyldes at kommunene måtte betale. Var det en slik trend?

Vi har ikke tall fra mange år tilbake, men de tallene vi har, tyder ikke på at det var en slik nedadgående trend. Tvert imot. Antall utskrivningsklare døgn var høyere i 2011 enn i 2010 (Figur 1). Det synes derfor lite sannsynlig at endringen kan tilskrives en underliggende trend. I stedet virker det som om noe skjedde mellom 2011 og 2012.

Figur 1: Liggedager som utskrivningsklar



Health Economics Research Programme at the University of Oslo - HERO

Andre endringer?

Selv om endringen ikke synes å være resultatet av en trend, var det mye som skjedde mellom 2011 og 2012. Ikke bare måtte kommunene betale for utskrivningsklare pasienter. De måtte også betale 20 prosent av kostnadene knyttet til innleggelser på sykehus for mange pasientgrupper. Dette og mange andre endringer kan også påvirke antallet utskrivningsklare liggedøgn: Fordi kommunene måtte betale for innleggelsene, har de et motiv til å investere for å hindre innleggelser. De kan styrke legetjenestene på sykehjemmet, forsøke med ulike tiltak å forhindre lårhalsbrudd, og generelt gjennomføre forebyggende tiltak. I den grad dette virker, vil man forvente færre liggedøgn på sykehus og et tilsvarende fall i liggedager som utskrivningsklare.

Når man ser på tallene, synes det å være en svak tendens til at antall liggedager totalt gikk ned (Figur 2). Denne tendensen er imidlertid for svak til å kunne forklare nedgangen i antall døgn som utskrivningsklar. Det viser seg også når man ser på liggedøgn som gikk ned. Det var ikke antall liggedøgn som pasient under behandling som gikk betydelig ned, men antall liggedøgn som utskrivningsklare. Det var derfor ingen generelle nedgang i pasienter og liggedøgn som ligger bak det at antallet utskrivningsklare liggedager gikk ned. Dette tyder på at det var nettopp det at kommunene måtte betale 4000 kroner som hadde en effekt, og at effekten ikke skyldes andre tiltak som det at de måtte betale 20 prosent per innleggelse. Det var ingen generell stor nedgang, men en spesiell nedgang i den gruppen man skulle forvente dersom tiltaket fungerte som forventet.

Bare papirendringer?

Når man innfører en reform, kan det generere endringer i rapporteringene uten at det skjer like store endringer på bakken. Det kan skyldes at det er mer fokus på en ting, eller at det blir mer lønnsomt å vri rapporteringen i en retning selv om det ikke har skjedd så mye i virkeligheten. Er dette et problem i denne sammenhengen?

De som har størst interesse av å endre på rapporteringen i denne sammenhengen, er sykehusene. Etter 2012 kan de tjene 4000 kroner per døgn dersom de rapporterer en pasient som utskrivningsklar. Før 2012 hadde de færre motiver til å være nøye med denne rapporteringen. Rett nok kunne de også da kreve noe betaling fra kommunene, men ordningen var ikke systematisk gjennomført. Det er derfor grunn til å tro at endringene også reflekterer det at sykehusene både fikk bedre rutiner og økt motivasjon til å rapportere. Det betyr at man ikke uten videre kan ta de offisielle tallene for god fisk som indikatorer på reelle endringer.

Noen vil bruke dette til å si at tallene er ubrukelige, men det er ikke riktig. Faktisk viser det seg at når man tar hensyn til problemene med tallene, er endringene trolig større enn man kunne tro fra den offisielle statistikken. Man kan ikke hoppe fra det faktum at det er et problem med tallene, til at de er meningsløse, fordi man må spørre i hvilken retning problemet går. Det at sykehuset før reformen ikke hadde samme motiv til å være nøye med å få med alle utskrivningsklare liggedøgn, betyr at tallene for utskrivningsklare pasienter før reformen trolig undervurderer det virkelige antallet. Fallet mellom 2011 og 2012 vil derfor trolig være større enn det man kan se i de offisielle tallene.

En indikasjon på at dette er riktig, kan man få ved å se på antall pasienter som har utskrivningsklare liggedøgn (figur 3). Man ser da altså ikke på antall døgn, men på antall personer som er meldt inn. Det viser seg at antall personer med utskrivningsklare døgn steg kraftig i 2012. Trolig er dette delvis en papirendring og delvis en tilpasning fra sykehusene. Mens man før ikke rapporterte så mange fordi det var lite å tjene, og mindre fokus på dette, ble det i 2012 både mer fokus og mer å tjene. De responderte med å være nøye, og tallene på antall pasienter som er meldt inn stiger.

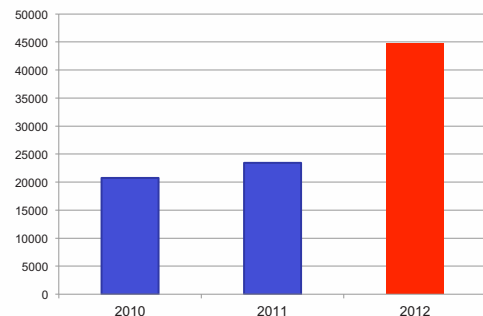
Hvordan kan antall pasienter stige samtidig som antall døgn synker? Det er like enkelt som at vannstanden i et badekar kan minke samtidig som man åpner kranen, hvis

Figur 2: Liggedager på sykehus



Health Economics Research Programme at the University of Oslo - HERO

Figur 3: Antall pasienter meldt utskrivningsklare



Health Economics Research Programme at the University of Oslo - HERO

man samtidig også lager et større hull. Sykehusene dytter flere personer inn, men kommunene er enda flinkere til å ta de ut enn før. På den måten synker antall dager totalt sett.

De som er mistenksomme av natur vil kanskje tro at sykehusene ikke bare er blitt mer nøyaktige, men at de også spekulerer i å si at pasienter er utskrivningsklare noe tidligere enn før slik at de kan få 4000 kroner per døgn. At flere personer meldes som utskrivningsklare, kan tolkes slik, men det kreves noe mer enn slike trender for å dømme sykehusene. Det kan være helt riktig at når man begynner å fokusere på et område, og får betalt for det, finner man flere personer som faktisk er utskrivningsklare. Samtidig øker det fristelsen til å være for rask. Dette er et område der det fortiden pågår mye analysearbeid, og man skal være forsiktig med å være sikker før dette er ferdig.

Det man imidlertid kan si med større grad av sikkerhet, er at argumentet om at tallene bare er tull, ikke leder frem. Det er helt riktig at det er problemer med tallene, men retningen på problemene tilsier at man har undervurdert antall liggedager som utskrivningsklare i 2011 og, hvis noe, overvurdert antall liggedager som virkelig utskrivningsklar i 2012. Det betyr at hvis man mener det ligger en annen virkelighet bak tallene, er det trolig i den retning at fallet var større mellom 2011 og 2012 enn det man kan se fra de offisielle tallene.

Jakt i undergrupper

Når man jakter på effekten av et tiltak, kan det være nyttig ikke bare å se på gjennomsnittet i helheten, men å undersøke om det er en effekt i de undergruppene der man skulle tro tiltaket ville ha en stor effekt. To slike undergrupper, som er delvis overlappende, er de gamle og pasienter med lårhalsbrudd. At kommunen må betale for utskrivningsklare pasienter har trolig liten effekt blant unge personer som uansett ikke trenger et kommunalt tilbud etter sykehusopphold. Det er blant de gamle, og kanskje spesielt de som har brukket lårhalsen, man vil finne personer som trolig ble liggende lenge på sykehuset hvis de ikke fikk et kommunalt tilbud. For å undersøke om kommunal betaling for utskrivningsklare pasienter hadde en effekt, kan man derfor sammenligne gjennomsnittlig liggetid blant de unge i forhold til de gamle og blant de med brudd på lårhalsen. Man skulle da forvente en liten eller ingen endring i gjennomsnittlig liggetid blant de unge mellom 2011 og 2012, mens liggetiden skulle gå ned blant de gamle og de med lårhalsbrudd. Videre skulle man forvente at nedgangen var spesielt stor mellom 2011 og 2012, da tiltaket ble innført, og ikke en trend som gikk over mange år.

Figur 4 og 5 viser at man i hovedsak finner det mønsteret man skulle forvente dersom tiltaket har en effekt. Som vist i figur 4 var det en liten, men klar, nedgang i gjennomsnittlig liggetid for eldre pasienter mellom 2011 og 2012, mens yngre pasienter ikke hadde en tilsvarende

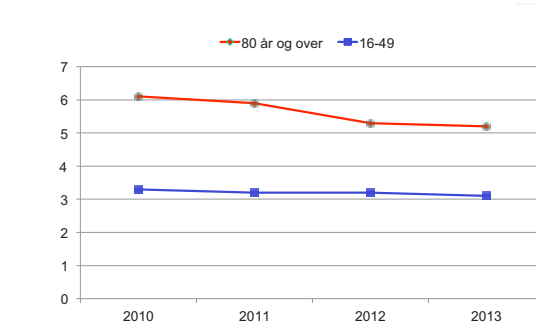
nedgang. Det var også slik at nedgangen så ut til å være spesielt nettopp mellom 2011 og 2012 fordi det ikke var en tilsvarende sterk nedgang i årene før eller etter. Liggedager for lårhalsbrudd viser et tilsvarende mønster, men noe mindre klart. Dette skyldes delvis at man her har tre ulike typer og mønsteret er ikke like entydig, men for to av kategoriene var det en klar nedgang i liggedager mellom 2011 og 2012. Mønsteret i årene før og etter gjør at konklusjonen mangler noen streker, og det gjør at man bør huske på å dosere den tidligere nevnte skråsikkerheten i samsvar med tallenes klarhet.

Ugunstige effekter?

At antall liggedøgn som utskrivningsklar pasient trolig har gått betydelig ned, ser ut til å være en klar effekt av samhandlingsreformen. Før man åpner champagneflasken for et vellykket resultat, må man også vurdere om nedgangen nødvendigvis er positiv og om den eventuelt også medfører andre og utilsiktede negative konsekvenser.

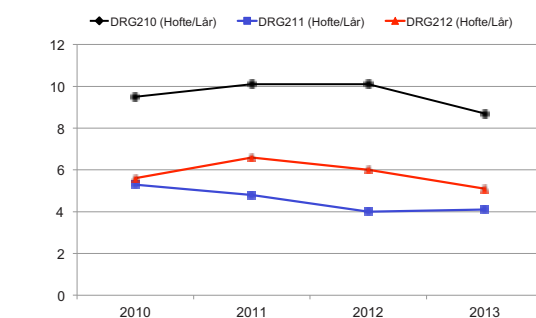
En halvering av antall dager er i utgangspunktet positivt i den forstand at personer som er ferdigbehandlet stort sett ikke bør være på sykehus. Både fordi det er kostbare døgn, men også fordi sykehuset ikke er rett sted for en person som er ferdig behandlet. På den annen side blir

Figur 4: Gjennomsnittlig antall liggedager per opphold



Health Economics Research Programme at the University of Oslo - HERO

Figur 5: Gjennomsnittlig antall liggedager per opphold



Health Economics Research Programme at the University of Oslo - HERO

■ ■ Det synes klart at kommunal betaling for utskrivningsklare pasienter har ført til en betydelig reduksjon i antallet liggedøgn blant utskrivningsklare pasienter.

det misvisende å si at reformen sparer samfunnet for 300 millioner kroner. Kommunene må betale for den omsorgen de yter og for noen kommuner med mange eldre kan det være ekstra kostbart. Sykehusene sparer heller ikke fordi en ledig seng fort blir fylt igjen. Men samfunnet som helhet og pasienten vil tjene på det dersom man klarer å tilby pasientene en tjeneste som er bedre tilpasset deres behov, og samtidig gjøre det slik at man får plass til flere behandlinger på sykehuset.

I hvor stor grad det er en forbedring, avhenger av kvaliteten på de kommunale tiltakene og sykehusenes meldingspraksis. Dersom sykehusene melder pasientene utskrivningsklare for tidlig, og kommunene ikke klarer å tilby god oppfølging, da er nedgangen ikke nødvendigvis positiv. På dette området er det ikke nok med anekdoter. Man trenger håndfaste og systematiske undersøkelser av eventuell økning av reinnleggelser, i hvor stor grad det eventuelt skyldes samhandlingsreformen, og dokumentasjon på kvaliteten på det kommunale tilbudet. Noen av tallene viser en tendens i retning av økt reinnleggelse, men tendensen er svak og har pågått over flere år. Dette er et spørsmål vi jobber med nå, og det er for tidlig å konkludere på styrken av disse eventuelle negative og utilsiktede effektene.

Konklusjon

Det synes klart at kommunal betaling for utskrivningsklare pasienter har ført til en betydelig reduksjon i antallet liggedøgn blant utskrivningsklare pasienter. Det reflekteres både i tallene fra alle sykehusene og i tallene for visse pasientgrupper. Det er også klart at det har ført til en viss endring i sykehusenes praksis, men det er mer uklart i hvor stor grad dette eventuelt har hatt utilsiktede og negative konsekvenser. Det er også klart at kommunene har fått økt motivasjon til å bygge ut sine tilbud slik at pasienter som før lå og ventet på sykehus, i større grad kommer raskere tilbake til kommunene.

Hans Olav Melberg (1970) er førsteamanuensis i helseøkonomi ved Universitetet i Oslo, Avdeling for helseledelse og helseøkonomi. Han er utdannet samfunnsøkonom fra Universitetet i Oslo og Oxford, er medlem av Prioriteringsutvalget og er med i et prosjekt finansiert av Forskningsrådet som evaluerer samhandlingsreformen.

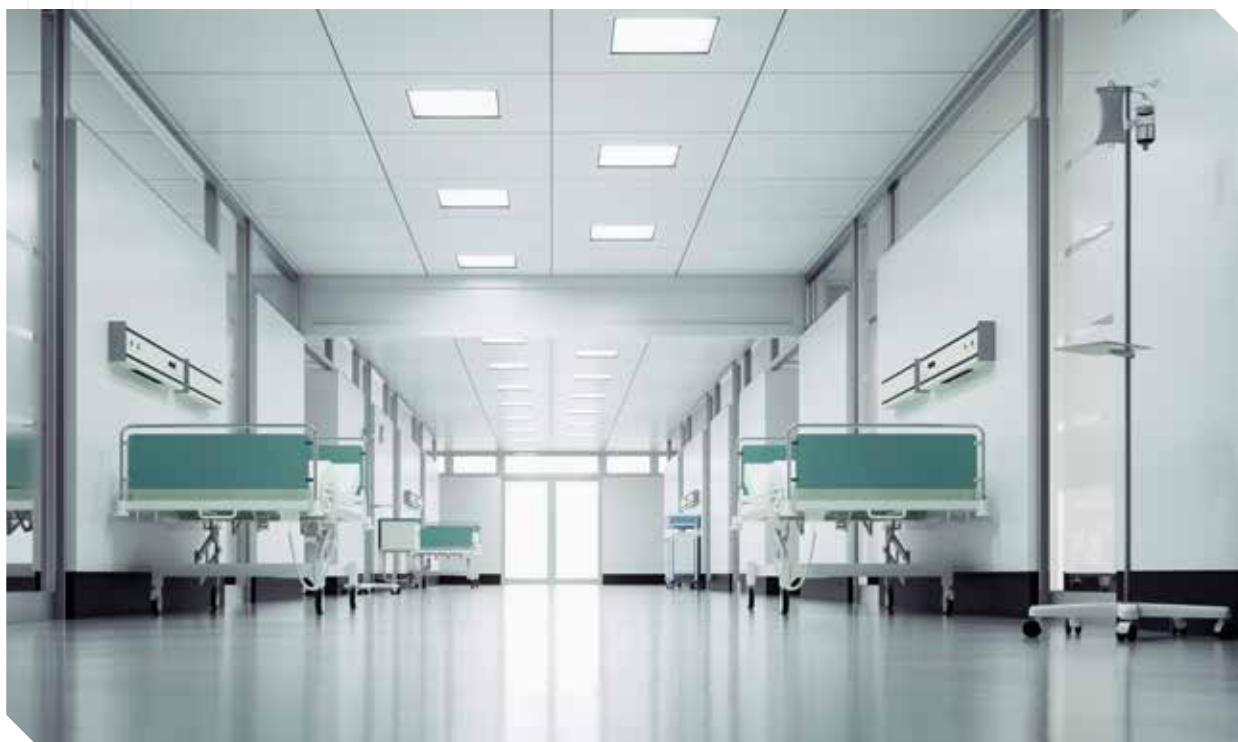


Foto: Shutterstock.com

Korrupsjon i kommunesektoren – noen funn og refleksjoner, del II

Selv om ingen av de tre største korrupsjonssakene fra norsk kommunesektor det siste tiåret ble oppdaget av kommunenes egne kontrollregimer var det ikke svikt i alle kontroll-linjene.

I forrige nr. av *Kommunerevisoren* presenterte jeg noen av hovedfunnene fra en studie¹ av de tre største korrupsjonssakene i norsk kommunesektor det siste tiåret. Studien fant at de kommunale kontrollregimene sviktet på flere sentrale punkter, men studien fant ikke svikt i kontrollutvalgslinjen (kontrollutvalg og revisjon). I det følgende vil jeg kort beskrive hvilken rolle kontrollutvalgslinjen og da særlig revisjonen spilte i de tre korrupsjonssakene, samt reise noen spørsmål jeg mener det er verdt å reflektere over.

Bærum-saken

I desember 2006 startet politiet etterforskning av en ansatt i Bærum kommunes Eiendomsforvaltning. Etterforskningen og den påfølgende rettergangen resulterte i at åtte personer ble dømt for grov korrupsjon. Granskingsrapportene som ble utarbeidet og den senere domsavsigelsen fokuserte på tidsperioden 2000–2006. Korrupsjonen fant sted ved at en avdelingsingeniør i Eiendomsavdelingen mottok penger, varer og tjenester fra eksterne entreprenører som utførte maleroppdrag for kommunen – avdelingsingeniøren hadde ansvar for å tildele maleroppdrag til utenforstående firma for oppussing av barnehager og skoler. Oppdrag ble fakturert med for høye beløp (overfakturering), og noen av de eksterne entreprenørene som ble dømt, fikk utbetalt for fakturaer hvor det ikke var utført arbeid overhodet (fiktiv fakturering). Gevinstene av feilfaktureringen ble delt mellom de eksterne entreprenørene og avdelingsingeniøren.²

I 2002 og 2005 påpekte Bærum kommunerevisjon mangler ved anskaffelsesprosessene, herunder mangel på skriftlig kontrakt, i Eiendomsforvaltningen. Som følge av de bemerkningene revisjonen kom med i 2002 ble de daværende kontraktene med angjeldende leverandør avsluttet. På tross av dette fortsatte leveransene fra den leverandøren. Leveransene var i hovedsak til Eiendoms-

AV HELGE RENÅ, STIPENDIAT PÅ
INSTITUTT FOR ADMINISTRASJON
OG ORGANISASJONSVITENSKAP
VED UNIVERSITETET I BERGEN



forvaltningen og en annen kommunal etat. I perioden 2004–2006 utgjorde leveransene en samlet verdi på nærmere åtte millioner kroner.³

I et internt arbeidsdokument fra kommunerevisjonen datert 24. november 2005 fremgår det at revisjonen foretok kontroll med innkjøps- og anskaffelsesprosessen i Eiendomsforvaltningen. Det ble påvist innkjøp fra flere leverandører i strid med anskaffelsesregelverket, og det ble opplyst at det ikke forelå noen form for skriftlig kontrakt ved kjøp over terskelverdiene.⁴ Revisjonen vurderte om dette skulle rapporteres videre. Ledelsen i Eiendomsforvaltningen ga uttrykk overfor revisjonen om at forbedring av de påpekte forhold var et prioritert arbeidsområde. Blant annet ble det vist til opprettelsen av en ny stilling – assisterende eiendomssjef – som ville ha utarbeidelse og forbedring av rutiner som et av sine arbeidsområder. Disse forsikringene gjorde at revisjonen ikke rapporterte sine funn til kontrollutvalget. Samtidig konkluderte revisjonen med at innholdet i det interne dokumentet måtte følges opp i løpet av 2006. Dette var foreløpig ikke gjort da kommunerevisjonen ble kontaktet av politiet desember 2006 i forbindelse med mistankene om korrupsjon i Eiendomsforvaltningen. Fra kommunerevisjonen ble det opplyst at: ”En oppfølging antas å ha ført til en skriftlig påpeking om brudd og mangler, men ikke nødvendigvis avdekking av denne saken”.⁵

1 Studien det refereres til var min masteroppgave i statsvitenskap (Renå 2009). Senere er en oppdatert og forkortet versjon av studien publisert i Norsk statsvitenskapelig tidsskrift (Renå 2013).

2 Asker og Bærum tingrett (2009); G-partner (2007a).

3 G-partner (2007b:25).

4 G-partner (2007b:22).

5 Renå (2009:60). Bærum kommunerevisjon ved revisjonssjefen ga sin beskrivelse av saken, samt refleksjoner og lærdommer i *Kommunerevisoren 06/2007*.

Undervisningsbygg-saken

I 2004 gjennomførte kommunerevisjonen i Oslo kommune en forvaltningsrevisjon av den økonomiske styringen i Undervisningsbygg. Revisjonen resulterte i en rapport som var svært kritisk til foretakets praksis, særlig følgende to forhold: i) store svakheter i foretakets praksis ved kjøp av rådgivningstjenester, herunder manglende konkurranse ved tildeling av oppdrag, og ii) mangler i fokus på krav om skriftlighet i oppfølging og styring, herunder manglende krav til dokumentasjon og analyse ved økonomiske avvik. Revisjonen påpekte at: ”de svakhetene som er avdekket når det gjelder økonomisk styring og oppfølging medfører økt risiko for at foretaket bryter regelverket for offentlige anskaffelser [og økt risiko for] økonomiske uregelmessigheter og misligheter”.⁶ Foretakets styre viste svært liten forståelse av kritikken fordi: ”styret er av den oppfatning at Undervisningsbygg har god kontroll på økonomien”.⁷ To år senere dukket det opp to korrupsjonsaker i Undervisningsbygg, den ene betydelig større i omfang og det er den det refereres til her.

Kommunerevisjonen rettet altså skarp kritikk av foretakets kontrollrutiner allerede i 2004. Ifølge flere av de som var sentrale i revisjonens arbeid hadde kommunerevisjonen planlagt en oppfølgingsundersøkelse av rapporten fra 2004 da de første korrupsjonsmistankene tilknyttet Undervisningsbygg dukket opp i media første gang i mars 2006. Men tidspunkt for iverksettelse var ikke bestemt på det daværende tidspunkt. Hva den planlagte oppfølgingsundersøkelsen eventuelt ville ha avdekket er umulig å si ettersom sakens utvikling førte til at kommunerevisjonen gjennomførte granskning av konkrete forhold i foretaket i stedet. Det som er klart er at det forelå en rutine i kontrollutvalgslinjen for å følge opp rapporten fra 2004⁸, og at det var planlagt en oppfølgingsundersøkelse av rapporten fra 2004 da den første korrupsjonssaken ble kjent i media mars 2006.

Vannverkssaken

Opprullingen av korrupsjonssaken i de to interkommunale aksjeselskapene NRV og RA-2 startet høsten 2005. Begge selskapene er utelukkende finansiert av vann- og kloakkavgifter fra innbyggerne i eierkommunene. Korrupsjonen fant sted ved at daglig leder tappet selskapene for store økonomiske verdier via leverandører eller direkte til seg selv, hans selskaper, nærstående personer av ham og deres

selskaper. Metodene var mangfoldige og korrupsjonen pågikk i en årrekke. Den omfattende granskingsrapporten fra Nedre Romerike distriktrevisjon fokuserte på perioden 1994-2005.

Fram til 2004 var kontrollutvalgets kontrolloppgaver overfor kommunale selskaper i lovs form begrenset til å påse at det ble ført kontroll med forvaltningen av kommunenes interesser i selskaper.⁹ Kontrollutvalget i eierkommunene og Nedre Romerike distriktrevisjon hadde derfor i realiteten ingen innsynsrett i NRV og RA-2 sin virksomhet, herunder økonomistyring og anskaffelsesrutiner, fram til 2004. Dette satte en klar begrensning på eierkommunenes mulighet for å utøve etterkontroll av selskapenes virksomhet og handlinger. Kommunelovens bestemmelse om selskapskontroll (§ 80) som trådte i kraft 2004 ga i praksis kontrollutvalgene full innsynsrett i heleide kommunale og interkommunale aksjeselskapers virksomhet. I april 2005 vedtok Lørenskog kommune at Nedre Romerike distriktrevisjon skulle foreta en forvaltningsrevisjon av NRV og RA-2. Forvaltningsrevisjonen av selskapene var i planleggingsfasen da Aftenposten hadde sitt første oppslag om de kritikkverdige forholdene i de to selskapene september 2005. Den planlagte forvaltningsrevisjonen ble lagt til side, og granskning av påstandene om misligheter i NRV/RA-2 ble i stedet iverksatt.

Revisjonene påpekte svakheter

I både Bærum-saken og Undervisningsbygg-saken hadde revisjonene *forut* for korrupsjonsavsløringene avdekket kritikkverdige forhold i de virksomhetene hvor korrupsjonen foregikk, og begge revisjonene hadde planlagt oppfølgingsundersøkelser av sine tidligere forvaltningsrevisjoner av de aktuelle virksomhetene da den korruperte atferden ble avslørt. I Vannverkssaken var det planlagt en forvaltningsrevisjon av selskapene da korrupsjonsavsløringen kom. Det er uvisst hva revisjonenes oppfølgingsundersøkelser, og den planlagte forvaltningsrevisjonen i Vannverkssaken, ville ha ført til. Likevel vil jeg hevde at det ikke er grunnlag for å si at kontrollutvalgslinjen sviktet i noen av sakene, snarere tvert om.¹⁰ Revisjonene (i Bærum- og Undervisningsbygg-saken) påpekte flere svakheter i virksomhetenes internkontroll – svak internkontroll er i seg selv et faresignal med tanke på korrupsjonsrisiko.

En kan også trekke interessante paralleller mellom de ovennevnte sakene og den såkalte Unibuss-saken, korrupsjonssaken som ble rullet opp høsten 2011 hvor i

6 Kommunerevisjonen (2004:2).

7 Undervisningsbygg (2004).

8 Vanlig rutine i Oslo kommune på daværende tidspunkt var at vedtak, flertallsmerknader og tiltak administrasjonen varslet etter forvaltningsrevisjonen, ble fulgt opp ett til tre år senere, som regel ved at kontrollutvalget bestiller en mindre oppfølgingsundersøkelse fra Kommunerevisjonen. Da undersøker Kommunerevisjonen om den virksomheten eller byråden/byrådsavdelingen det gjelder har iverksatt varslede tiltak og tiltak forutsatt i vedtak eller flertallsmerknader i bystyret. Om det gjennomføres oppfølgingsundersøkelser, og hvor omfattende en eventuell oppfølgingsundersøkelse skal være avhenger av en vurdering av risiko og vesentlighet i det enkelte tilfellet (Renå 2009:73).

9 Kommuneloven § 77 nr. 5.

10 Noen vil kanskje hevde at revisjonen sviktet fordi de ikke evnet å oppdage korrupsjonen som foregikk. Det er etter min oppfatning en feilslutning. Å avdekke korrupsjon er både vanskelig og svært ressurskrevende, og det er urimelig å forvente at kontrollutvalg og revisjon skal avdekke all korrupsjon. Derimot kan de, gjennom sine revisjoner og undersøkelser, bidra til økt kunnskap om hvor i kommunens virksomhet det er størst korrupsjonsrisiko og hvor det er behov for korrupsjonsforebyggende tiltak. Det er i seg selv en viktig korrupsjonsforebyggende oppgave.

I både Bærum-saken og Undervisningsbygg-saken hadde revisjonene forut for korrupsjonsavsløringene avdekket kritikkverdige forhold ...

alt 13 personer er siktet.¹¹ I juni 2009, vel to år før korrupsjonssaken ble rullet opp, påpekte kommune-revisjonen i Oslo en rekke kritikkverdige forhold i Sporveisbussene AS (ett av selskapene som er involvert i Unibuss-saken).¹² Flere av de kritikkverdige forholdene revisjonen avdekket hadde klare likhetstrekk med tidligere korrupsjonssaker her til lands.¹³ En skal være forsiktig med å være etterpåklok, men i lys av det vi vet fra tidligere korrupsjonssaker burde innholdet i kommunerevisjonens rapport gitt grunn til bekymring, og noen burde sørget for at det ble ryddet opp i de kritikkverdige forholdene.

Svakheter avdekket: hvem følger opp og hvordan?

Kontrollutvalg og revisjon kan etter min oppfatning spille en viktig rolle i kommunenes korrupsjonsforebyggende arbeid ved at den kan, gjennom sitt kontrollarbeid, avdekke svakheter i kommunenes internkontroll spesielt og driften mer generelt. Et interessant og viktig spørsmål i den sammenheng er hva som bør gjøres når revisjonen avdekker svakheter i kommunale virksomheter og selskapers internkontroll, herunder økonomistyring, anskaffelsesrutiner og andre relevante forhold med tanke på korrupsjonsrisiko: hvem skal følge opp revisjonens merknader og hvordan?

Når er de avdekkete forhold så alvorlig at revisjonen bør rapportere videre til kontrollutvalget, og hvor omfattende skal eventuelle oppfølgingsundersøkelser være? Skal en si seg fornøyd med en skriftlig tilbakemelding fra virksomhetens ledelse om at tidligere avdekkete kritikkverdige forhold er rettet opp? Jamfør eksempelet fra Bærum hvor kontrakten med en leverandør ble avsluttet etter bemerkninger fra revisjonen, likevel fortsatte leveransene fra leverandøren til kommunen. Det finnes ikke noe enkelt svar på disse spørsmålene, men erfaringene fra det siste tiåret viser at det er all grunn til å ta kritikkverdige forhold avdekket i revisjonsrapporter på alvor, det gjelder særlig for de som sitter med det overordnede kontrollansvaret. Og, helt til slutt – i dagens mangfoldige kommunale organisasjonsflora med etater, avdelinger, foretak, kommunale og interkommunale aksjeselskap, vertskommunemodeller og andre former for interkommunale samarbeid undres jeg om det alltid er like klart for kommunepolitikerne *hvem* som har *hvilket* ansvar for å følge opp når det kommer kritiske merknader fra revisjonen og kontrollutvalget?

¹¹ Noen er allerede dømt for småsaker, mens de antatt mest alvorlige sakene skal for retten i år.

¹² Kommunerevisjonen (2009).

¹³ Renå (2012).

Referanser:

Asker og Bærum tingrett (2009, 16. januar). Saksnummer: 08-015032MED-AHER/1.

G-Partner (2007a). *Gransking av Eiendomsforvaltningen i Bærum kommune*. Granskingsrapport for Bærum kommune-revisjon 05.02.2007.

G-Partner (2007b). *Gransking av Eiendomsforvaltningen i Bærum kommune – Fase 2*. Granskingsrapport for Bærum kommunerevisjon 18.04.2007.

Kommunerevisjonen (2004). "Økonomisk styring av investeringsprosjekter i Undervisningsbygg KF. Fokus på gjennomføringsfasen". *Rapport 16/2004*. Oslo kommune: Kommunerevisjonen.

Kommunerevisjonen (2009). "Undersøkelse av påstander om mulige kritikkverdige forhold i Sporveisbussene AS". *Rapport 11/2009*. Oslo kommune: Kommunerevisjonen.

Renå, Helge (2009). *Når kontrollen svikter. En studie av korrupsjonssakene i Eiendomsforvaltningen i Bærum kommune, Undervisningsbygg i Oslo kommune og Nedre Romerike Vannverk og Sentralrenseanlegget RA-2 på Romerike*. Masteroppgave i statsvitenskap. Oslo: Universitetet i Oslo.

Renå, Helge (2012). "Uten kontroll og tilsyn", *Kronikk i Aftenposten* aften, 18. Januar.

Renå, Helge (2013). "Når kontrollen svikter - en studie av tre korrupsjonssaker i norsk kommunesektor", *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 29(4): 279-308.

Undervisningsbygg (2004). *Årsberetning*. Oslo: Undervisningsbygg.

Helge Renå er stipendiat på Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen. Renå har en M.phil i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo. Helt siden masterstudien har Renå vært faglig interessert i temaer som offentlig styring og kontroll og korrupsjon i norsk kontekst. Han har tidligere hatt et engasjement i Bærum kommune som forvaltningsrevisor (2009) og på oppdrag for Transparency International Norge (2011-2012) gjort en studie som vurderte de sentrale institusjonene her til lands ut ifra et korrupsjonsforebyggende perspektiv. Både gjeldende lovverk og dagens praksis ble vurdert.

Hold deg oppdatert – følg NKRF i alle kanaler



“Kommunerevisoren”

Fagtidsskrift hjem i postkassen 6 ganger i året
#kommunerevisoren



**Ledige stillinger
innen revisjon
og tilsyn** #jobb



Kurs!

Flere titalls store
og små tilbud
gjennom året
#kurs



Fagnyheter / presseklipp

Oppdateres daglig -
abonner på RSS-feed
#revisjon #regnskap
#kommune #tilsyn



Forvaltnings- revisjoner

Søkbart register fra hele
landet tilbake til 2005
#forvaltningsrevisjon

Kontroll- utvalg

Nyttig info samlet
på ett sted
#kontrollutvalg



**Følg oss på
Twitter**

Gå til våre nettsteder:

www.nkrf.no

www.kommunerevisoren.no

[www.twitter.com/nkrf](https://twitter.com/nkrf)

[www.twitter.com/kommunerevisor1](https://twitter.com/kommunerevisor1)



NKRF



Kommunerevisoren



Twitter > NKRF



Twitter > Kommunerevisoren



— på vakt for fellesskapets verdier

I utakt med etikken

Etisk forståelse i offentlig sektor har endret seg gradvis til det bedre de siste årene. I Trondheim kommune kan saken om ”helselederreiser” føre til at vi blir av de beste kommunene i landet på etterlevelse av etiske retningslinjer.

Den 5. mars 2013 skrev Adresseavisen at 15 ledere og ansatte i Trondheim kommune var på utenlandsreise i Australia i regi av Sør-Trøndelag pleie- og omsorgsforum (STPO). I avisartikkelen kom det frem at turen delvis var betalt med penger fra utstillere, og at av de 20 dagene reisen varte, var det kun 27 timer med faglig program. Tidligere hadde det samme forumet arrangert turer til Cuba, San Francisco, Kina og København. Det kom også frem at en ansatt i Trondheim kommune hadde bedt om sponsormidler fra tilbydere i anbudskonkurranse, hvor den ansatte i tillegg hadde en formell rolle.

Bestilte forvaltningsrevisjon

På bakgrunn av opplysningene som kom frem i media bestilte kontrollkomiteen en forvaltningsrevisjon fra Trondheim kommunerevisjon. Vi bestilte en gjennomgang av hvorvidt de etiske retningslinjene for Trondheim kommune etterleves, og om det var innført tilfredsstillende kontrollrutiner for å sikre dette. Vi ba i tillegg revisjonen gå spesifikt inn i de såkalte ”helsereisene” samt undersøke rådmannens kunnskap og vurderinger om saken.

Undersøkelsene viste at de ansatte i Trondheim kommune hadde for liten kunnskap om de etiske retningslinjene. Så lite som 56 prosent av de ansatte hadde lest disse retningslinjene, og en stor del av de ansatte mente de ikke hadde fått god informasjon og opplæring om temaet. Halvparten oppga at enheten ikke har gjennomført drøftinger av hva retningslinjene betyr for dem, og selv om de fleste enhetsledere mener at retningslinjene i stor grad blir etterlevd på deres arbeidsplass, sier 15 prosent i denne gruppen at de etiske retningslinjene etterleves i noen grad, og to prosent i liten grad. Dette er et klart tegn på at kommunen har utfordringer med etterlevelse av våre egne etiske retningslinjer.

På spørsmål om brudd oppga åtte prosent av enhetslederne og de sentrale medarbeiderne at brudd på de etiske retningslinjene var avdekket på egen arbeidsplass. 91 prosent av enhetslederne og de sentrale medarbeiderne som har opplevd brudd på retningslinjene oppgir at ulike former for sanksjoner er gjennomført. Å sikre at åpenbare brudd på retningslinjene får konsekvenser er et klart lederansvar.

AV ROLF JARLE BRØSKE (H), LEDER
AV KONTROLLKOMITEEN I
TRONDHEIM KOMMUNE



Fikk konsekvenser

De såkalte ”helselederreisene” burde av de ansvarlige lederne vært slått ned på mye tidligere. Nåværende og tidligere kommunaldirektør for helse og velferd har hatt ulik kunnskap om STPO og forumets virksomhet. Tidligere direktør har vært kjent med forumets faglige virksomhet og utenlandsreisene, og har gitt permisjon med lønn for den faglige delen. Nåværende kommunaldirektør har i mindre grad hatt kjennskap til forumet, og valgte å ikke godkjenne Australia-turen som en fagreise. Han vurderte det dit hen at enhetslederne måtte ta ut ferie for hele reisen, samt betale egenandelen selv.

Tidligere kommunaldirektør har hatt kjennskap til forumets finansiering, men opplyser at han ikke har hatt kjennskap til at de har skaffet seg overskudd gjennom å arrangere vår- og høstmøter. Kontrollkomiteen har vært kritisk til at rådmannen ikke har hatt kjennskap til hvordan utenlandsreisene er finansiert, og mener at rådmannen burde ha skaffet seg innsikt i dette.

Opprullingen av denne saken har fått betydelig oppmerksomhet. Den har også fått klare konsekvenser for de involverte, hvor noen er omplassert i andre stillinger og andre ikke lenger er ansatt i Trondheim kommune. Det har også fått den konsekvens at hele organisasjonen, fra bystyret og nedover til enheter og enkelte ansatte har brukt mye tid på å jobbe med de etiske retningslinjene.

At det tas lærdom av feil som avdekkes, og at slike funn brukes til forbedring av organisasjonen er etter mitt syn en viktig del av kontrollkomiteens oppgave og berettigelse. Derfor håper jeg at denne saken kan føre til at Trondheim kommune blir en foregangskommune på etterlevelse av etiske retningslinjer.

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

► Aktuelle kurs nå:

Faglig oppdatering og nettverksbygging!

► C.2.8 Selvkostprinsippet og prissetting av kommunale betalingstjenester - nye retningslinjer Oppdatert!	24. april	Oslo
► A.2.47 Kvalitative metoder for kommunale forvaltningsrevisorer Nyhet!	20. – 21. mai	Gardermoen
► NKRFs Fagkonferanse 2014	16. – 17. juni	Oslo
► B.1.0 Intro – kommuneregnskap	16. – 17. sept.	Gardermoen
► Samling for kontrollutvalgssekretærer 2014	17. – 18. sept.	Oslo
► C.2.6 Offentlige anskaffelser	17. – 18. sept.	Gardermoen
► A.2.44 Intern kvalitetskontroll	23. sept.	Gardermoen
► A.3.10 Planlegging og gjennomføring av en forvaltningsrevisjon	23. – 24. sept.	Gardermoen
► Nasjonal fagkonferanse i offentlig revisjon 2014	28. – 29. okt.	Gardermoen

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



www.nkrf.no

Nordland fylkesrevisjon



Brynjar Gilberg (45) begynte som ny fylkesrevisor 1. februar 2014. Gilberg kommer fra stilling som spesialrådgiver i Finanstilsynet og er godt kjent med de fleste av fagområdene han nå skal arbeide med. Han har lang erfaring fra ekstern revisjon både i Norge og i USA. Han er utdannet siviløkonom og statsautorisert revisor, og har tidligere blant annet jobbet i Revisjonsfirma Annegret Mohr AS, System Revisjon AS og KPMG AS.

Indre Hordaland Revisjonsdistrikt



Arne Gilbakken byrja i Indre Hordaland Revisjonsdistrikt i september 2012. Første tida var jobben knytta til forretningsutvikling av revisjons-selskapet. Seinare har også arbeid med forvaltningsrevisjon vorte ein del av arbeidsoppgåvene. Arne har Master of Public and international affairs, Princeton University. Han har mange års erfaring med forvaltningsarbeid frå Nærings- og handelsdepartementet. Arne har også arbeidd som prosjektleiar på SINTEF og som IT-grundar og bedriftsetablarar.

Kontrollutvalgssekretariat Midt-Norge IKS



Torbjørn Berglann er ansatt som rådgiver fra 1. mars. Han har mastergrad i sosiologi, har jobbet en rekke år i kommunesektoren og har også vært ansatt som forvaltningsrevisor ved flere revisjonsenheter.

Departementet svarer

I brev til NKRF skriver Kommunaldepartementet (KMD) at revisor, kontrollutvalget og dets sekretær – i samme utstrekning som utvalget selv – har rett til å være til stede på lukkede møter i kommunestyret og andre folkevalgte organer. Men presiserer samtidig at *”Et unntak fra dette er at kommunestyret eller fylkestinget kan bestemme at kontrollutvalget ikke har rett til å være til stede i lukket møte i kommunestyret eller fylkestinget”*.

På spørsmål om hvilken instans som har kompetanse til å avgjøre å skifte regnskapsprinsipp for et IKS – selskapets representantskap eller de berørte kommunestyre, har KMD svart følgende i brev til NKRF: *”Dersom et IKS skal skifte regnskapsprinsipp, er det derfor det enkelte eierkommunestyre som må gjøre dette”*.

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., 3.3., 2.5., 1.7., 1.9. og 3.11.

Frist for innsending av stoff til NKRF er som hovedregel den 5. i måneden forut for utgivelse.

Abonnementpris:

Kr 400 pr. år

Annonsepriser:

1/1-side bakside kr 5 300

1/1-side andre sider kr 4 800

3/4-side kr 4 300

1/2-side kr 3 700

1/4-side kr 2 700

1/8-side kr 1 600

Prisene er ekskl. mva.

Rabatt vurderes ved flere innrykk.

Andre annonseformat etter forhandlinger.

Opplag: 2000

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!

Returadresse:
Norges Kommunerevisorforbund
Postboks 1417 Vika
0115 Oslo



NKRF fagkonferanse 2014

Velkommen på fagkonferansen

2014



Følg konferansen
på Twitter:
#fk14nkrf



Rica Holmenkollen Park Hotel, Oslo

16.-17. juni



Norges Kommunerevisorforbund

- på vakt for fellesskapets verdier