

**Les mer om:**

## **EØS-avtalens regler om offentlig støtte – kommunale utfordringer**

**Accountability – hvordan opplever ledere  
i det offentlige det å bli stilt til ansvar**

**Lean – hvorfor bruke energi på et system som  
er utviklet for å produsere biler?**

- 2 25 år siden ...**  
Torbjørn Olsen
- 3 Forbundslederen har ordet: Selskapskontrollen styrkes**  
Styreleder Per Olav Nilsen
- 4 EØS-avtalens regler om offentlig støtte - kommunale utfordringer**  
Bjørnar Alterskjær og Robert Lund, ALT advokatfirma
- 9 Kronikk: Litteraturfestivalen på Lillehammer og FIFA - etikk og det kollektive ansvaret**  
Nils Amund Røhne, ordfører i Stange kommune og tidl. leder av Kommunesektorens etikkutvalg
- 10 Accountability - hvordan opplever ledere i det offentlige det å bli stilt til ansvar**  
Bodhild Laastad, seniorrådgiver, NKRF
- 15 Lean - hvorfor bruke energi på et system som er utviklet for å produsere biler?**  
Solveig Schiz, rådgiver, Haugesund kommune
- 18 Debatt: Samfunnsengasjement - et etisk dilemma?**  
Rådgiver Sverre B. Midthjell, Kontrollutvalgssekretariat Midt-Norge IKS
- 19 NKRFs årsmøte 2015**  
Bjørn Bråthen, seniorrådgiver, NKRF
- 22 Nytt om navn**  
Indre Østfold Kommunerevisjon IKS  
Revisjon Midt-Norge IKS
- 23 Hva skjer?**  
Gratulerer!

## 25 år siden ...

Av **Torbjørn Olsen**

**M**ed utgangspunkt i den tids debatt omkring økonomiske misligheter og korrupsjon hadde Helge Seip i en artikkel i Aftenposten i mars 1990 stilt spørsmål om hvorvidt revisjonen, både den private og den kommunale/offentlige, hadde fulgt med sin tid?

Fra NKRFs side stilte forbundsformannen og servicekontorets direktør seg imøtekomende til utfordringen om å ta kommunerevisjonens rolle opp til debatt. Et forsøk med et innlegg i Aftenposten ble avvist med den begrunnelse at avisen ikke så seg i stand til å ta inn debattinnlegg «av denne størrelse».

Vi har sakset litt fra debattinnlegget:

«Det er altså først når flere offentlige kontrollorganer samarbeider at man har klart å avdekke korrupsjon og smøring. Etter NKRFs mening er det viktig at man i fremtiden utvikler dette samarbeidet. En nærmere kontakt mellom likningskontor, fylkes-skattekontor, politimyndighet og kommunerevisjon vil bedre mulighetene til å avsløre slike uregelmessigheter som i den senere tid er blitt kjent i offentlig virksomhet. Det må også forventes at et slikt sam-

arbeid vil gi en positiv preventiv virkning overfor de som måtte ha tanke for å ta i bruk virkemidler som korrupsjon og smøring for egen vinnings skyld.

Korrupsjon og smøring skjer både i privat og offentlig virksomhet og i slike saker er det alltid to parter som har økonomisk interesse av slike lovbrudd. Skal man få til en virkelig effektiv stopper mot den slags ulovligheter innen offentlig forvaltning, er det nødvendig at også privat revisjon trekkes inn i et slikt samarbeid som nevnt ovenfor. Det er mulig at det er det Helge Seip har tenkt når han i sin artikkel sier: «Revisor har en plikt til å passe på at regler blir fulgt, og til å slå alarm når det ikke skjer. Er apparatet godt nok og revisorene djerve nok i en periode med betent økonomisk moral?»

Forbundet håpet at også andre ville gi synspunkter i fagbladets spalter.

«Kommunerevisoren» kunne bringe videre en takk fra Arbeids- og administrasjonsminister Kristin Clemet som takket kommunale og fylkeskommunale revisorer for vel utført arbeid i forbindelse med den midlertidige lov om regulering av inntekter og utbytte.



Styreleder **Per Olav Nilsen**

## Selskapskontrollen styrkes

Jeg er glad for at årsmøtene i NKRF er en arena der faget står i sentrum, det er en arena der fagpolitikk diskuteres.

**P**å årets møte i Kristiansand var det selskapskontroll som fikk størst oppmerksomhet. Det er enighet om at arbeidet med selskapskontroll skal gis mer oppmerksomhet og som en følge av det, at selskapskontroll skal få en sterkere betydning i den demokratiske kontrollen. For å bli mer målrettet i arbeidet ble det opprettet en egen komite som har selskapskontroll som arbeidsfelt.

Under behandlingen av forbundets strategi fikk styret fullmakt til, i samarbeid med Riksrevisjonen, å utrede innholdet av en sertifiseringsordning for revisjon av offentlig sektor. Sertifiseringssaken er viktig fordi særskilt kompetanse i revisjon av offentlig virksomhet bør synliggjøres og vektlegges. En sertifiseringsordning vil markere dette særpreget, og være viktig for å dekke offentlig sektors behov.

Kommunestrukturen vil sannsynligvis endres betydelig de nærmeste årene, noe som vil stille nye og høyere krav til innhold og kvalitet i revisjon av kommunal sektor. I tillegg har kommunelovutvalget fått som mandat å vurdere bestemmelsene om kommunal revisjon. Det er derfor viktigere enn noen gang å synliggjøre offentlig revisjons særpreg. En sertifisering vil være et kvalitetsstempel. Jeg vil imidlertid presisere at en sertifisering ikke er ment å erstatte revisjonsforskriftens krav til oppdragsansvarlig revisor for regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon.

Andre saker som også vil stå sentralt i det kommende året er utviklingen innenfor god kommunal og offentlig revisjonsskikk. I dette ligger også diskusjon om hva som skal vektlegges i risiko- og vesentlighets-

vurderinger, her ligger noen av de grunnleggende ulikhetene mellom privat og offentlig sektor. Arbeidet med god kommunal revisjonsskikk har blitt intensivert de siste årene og vil fortsatt være viktig. Det er også en sammenheng mellom behovet for å utvikle innholdet i god kommunal og offentlig revisjonsskikk og spørsmålet om etablering av en sertifiseringsordning.

Jeg vil også peke på behovet for å sikre like konkurransevilkår innenfor revisjonsmarkedet. Når det gjelder konkurransen om oppdrag i kommunal sektor, er det viktig å styrke bestillerleddet, kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariatene. Uten en god bestillerorganisasjon vil grunnlaget for bestiller-/utførermødelen svikte. I tillegg er det nødvendig med like vilkår for praksisgodkjenning for regnskapsrevisorer. Det bør være innlysende at lik praksis skal vurderes likt, uavhengig av om praksisen skjer innenfor privat eller offentlig sektor.

Jeg ser fram til å få jobbe med disse og mange andre viktige saker knyttet til revisjon av og tilsyn med kommunal sektor. Interessen for å jobbe i NKRFs fagkomiteer er stor, noe som også vises i den entusiasmen de tillitsvalgte går inn i vervet med.

Avslutningsvis vil jeg få takke for den æren jeg ble tildelt gjennom å motta NKRF hederstegn i gull. Jeg har og har hatt et sterkt engasjement for NKRFs saker i en årrekke, og det gjør meg både stolt og ydmyk å motta denne æresbevisningen. Det styrker motivasjonen ekstra for styreledervervet som årsmøtet ga meg fornyet tillit til. Takk for tilliten! ©

«Interessen for å jobbe i NKRFs fagkomiteer er stor, noe som også vises i den entusiasmen de tillitsvalgte går inn i vervet med.»

Av Bjørnar Alterskjær og Robert Lund, ALT advokatfirma



# EØS-avtalens regler om offentlig støtte – kommunale utfordringer

EØS-avtalens regler om offentlig støtte ( gjerne omtalt som *statsstøttereglene*) påvirker i stor grad rammene for det offentliges adgang til å drive en aktiv nærings- og sysselsettingspolitikk.

**R**eglene regulerer ikke bare statlig, men også kommunal virksomhet, og setter rammer for kommunenes engasjement innen nær sagt alle samfunnsområder – eksempelvis kultur- og regionalpolitikken.

EFTAs overvåkningsorgan (ESA) har blant annet sett på finansieringen av det kommunale Analyse-senteret i Trondheim, et treningssenter i Mosjøen, bygging av fiberbredbånd i Tromsø, støtte til fylkeskommunale tannleger, salg av offentlig eiendom i Asker, Oppdal, Oslo, Våler og Narvik, støtte til fotballstadioner i Bryne og Sandefjord, finansiering av lokaltransport i Oslo og Aust-Agder, kommunal avfallshåndtering og støtte til badeland i Bømlo og Tromsø. Flere saker har endt med til dels omfattende tilbakebetalingskrav. Det er videre nærliggende at statsstøttereglene vil medføre krav om endringer hva gjelder kommunal skatteplikt og adgangen til å stille kommunale garantier. Nylig har også støttereglene stått sentralt i debatten om merverdiavgiftsrefusjon ved bygging av kulturhus.

## 1 Innledning

I denne artikkelen vil vi tegne et overordnet bilde av statsstøttereglene, samt redegjøre for hvordan disse kommer til anvendelse ved kommunal virksomhet. Vi vil gi en kort fremstilling av statsstøttereglene, herunder statsstøtteforbudet, unntak fra forbudet og prosessen for godkjenning av støtte. I senere artikler vil vi komme tilbake til enkelte problemstillinger mer i detalj.

Forfatterne har bakgrunn fra Nærings- og fiskeri-departementet, ESA, EU-kommisjonen og ALT advo-

katfirma. Forfatterne bistår daglig blant annet fylkeskommuner og kommuner i spørsmål knyttet til offentlig støtte og offentlige anskaffelser, har skrevet flere statsstøtterettslige bøker og artikler og holder jevnlig foredrag om temaet. Forfatterne står også bak en utredning om *Kommunal virksomhet i lys av EØS-avtalens statsstøtteregler* for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.<sup>1</sup>

## 2 Kommunal virksomhet og støttereglene

Kommunene kan komme i kontakt med støttereglene på to måter. For det første må kommunen forholde seg til støtteregulverket når de opptre som tilskuddsmyndighet, eller på annen måte foretar disposisjoner som kan gi en næringsaktør en fordel.

For det annet kan kommunenes egen aktivitet bli gjenstand for statsstøttevurderinger, især der kommunene beveger seg ut på markedet i konkurranse med andre. Reglene om offentlig støtte skiller ikke mellom private og offentlige støttemottakere – også offentlig eide virksomheter kan være gjenstand for statsstøtteforbudet. I norske kommuner har vi et relativt stort innslag av kommunale enheter som tilbyr varer og tjenester i mer ordinære konkurranseutsatte markedet. Disse kan være en del av kommunen selv eller organisert som frittstående rettssubjekter. For å hindre at man tildeler ulovlig støtte, er det derfor viktig å ha klart for seg hva som er å anse som et *foretak* omfattet av støttereglene i EØS-rettslig forstand.

<sup>1</sup> Utredningen finnes her: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/kommunal-virksomhet-i-lys-av-eos-avtalen/id749560/>

Brudd på statsstøttereglene kan få alvorlige konsekvenser – især for støttemottaker, som risikerer å måtte tilbakebetale det mottatte støttebeløpet med renter og rentesrenter. For støttegiver leder klager om påståtte ulovlige tildelinger av statsstøtte ofte til arbeids- og tidkrevende prosesser. En etterfølgende reversering av støtte vil videre stå i motstrid til det opprinnelige ønsket om bruk av det offentlige virkemiddelapparatet som lå til grunn for tildelingen.

### 3 Statsstøtteforbudet – EØS-avtalens artikkel 61(1)

EØS artikkel 61(1) oppstiller et forbud mot tildeling av offentlig støtte. For at det skal foreligge ulovlig statsstøtte, må følgende vilkår være oppfylt:

1. Tiltaket må innebære støtte i form av tildeling av en økonomisk fordel (støttebegrepet).
2. Støtten må være gitt av statsmidler (offentlig støtte).
3. Støtten må begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester (selektivitetskriteriet).
4. Støtten må ytes til foretak som driver økonomisk virksomhet (foretaksbegrepet).
5. Støtten må vri eller true med å vri konkurransen (konkurransesvridningsvilkåret).
6. Støtten må være egnet til å påvirke samhandelen innen EØS-området (samhandelskriteriet).

Samtlige vilkår må være oppfylt for at et tiltak skal være i strid med statsstøtteforbudet. Dersom ett eller flere av vilkårene ikke er oppfylt, kan tiltaket iverksettes uten notifikasjon (melding) til ESA. Hvis samtlige vilkår er oppfylt, må man derimot i utgangspunktet innhente ESAs forhåndsgodkjennelse før tiltaket kan iverksettes.

I det følgende vil vi kort gjennomgå hvert enkelt av disse kriteriene for seg.

#### *Støttebegrepet (vilkår nr. 1)*

Støttebegrepet skal tolkes vidt og omfatter grovt sagt alle former for økonomiske fordeler som det offentlige yter til mottaker. Rene subsidier, altså ensidig tildeling av penger fra det offentlige til et foretak, innebærer naturligvis støtte. Videre vil eksempelvis offentlige kjøp til overpris, salg av offentlig eiendom til underpris, skatte- og avgiftslettelser, garantier og lån på gunstige vilkår og andre tildelinger av formuesgoder gitt fra det offentlige være støtte.

#### *Statsmidler – offentlige midler (vilkår nr. 2)*

EØS artikkel 61 forbyr «støtte gitt av EFs medlemsstater eller EFTA-statene eller støtte gitt av statsmidler». Også støtte gitt av fylkeskommuner, kommuner og indirekte støtte tildelt gjennom offentlige eller private organer/

selskaper er omfattet. Videre vil støtte fra offentlig eide og kontrollerte virksomheter under gitte omstendigheter også anses som støttegivere (i hovedsak hvis eieren enten direkte eller indirekte har påvirket foretakets handling). Dette vil typisk kunne være en problemstilling ved kommunale kraftfond, næringsfond, nærings-selskaper og investerings-selskaper.

#### *Selektivitetskriteriet (vilkår nr. 3)*

Selektivitetsvilkåret innebærer at det må skilles mellom generelle og selektive tiltak. Generelle økonomiske tiltak som kommer all næringsvirksomhet til gode, faller utenfor støtteforbudet i EØS artikkel 61(1). Ordninger som i utgangspunktet er åpne for alle foretak, og der det er fastsatt objektive, ikke-diskriminerende og etterprøvbare kriterier, favoriserer normalt ikke enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester. Motsatt vil ordninger der støttegiver har stor skjønnsfrihet med hensyn til hvem som skal motta støtte og på hvilke vilkår, normalt være selektive.

#### *Foretaksbegrepet (vilkår nr. 4)*

For at statsstøtteforbudet skal komme til anvendelse, må støttemottakeren være et foretak i EØS-rettslig forstand. Utgangspunktet for vurderingen av om det er tale om et foretak er om enheten kan sies å drive «økonomisk virksomhet». Det er en formodning om at støttemottakeren utøver slik virksomhet dersom enheten produserer varer eller tjenester som omsettes i et marked.

#### *Konkurransesvridning og påvirkning av samhandelen*

Det skal heller ikke mye til for at konkurranse- og samhandelskriteriet er oppfylt (vilkår nr. 5 og 6). Det er ikke noe krav om at konkurransen *de facto* må vris og at samhandelen vil bli påvirket som følge av støtten. Det er tilstrekkelig at støtten truer med å vri konkurransen. Også her er det nærmest en presumsjon for at konkurranse-svridningsvilkåret er oppfylt dersom støttemottaker produserer varer eller tjenester som omsettes i et marked. At støttemottaker ikke opptre i eksport- og importmarkeder er ikke i seg selv tilstrekkelig til å utelukke at samhandelsvilkåret er oppfylt. Det er normalt tilstrekkelig at støtten gjør det vanskeligere for aktører fra andre EØS-land å etablere seg i det aktuelle norske markedet.

Støttebeløp under en viss terskelverdi anses for ikke å påvirke konkurransen eller samhandelen i nevneverdig grad, og regnes av denne grunn ikke som statsstøtte etter EØS artikkel 61(1). Reglene om slik bagatellmessig støtte er gitt i kommisjons-forordning nr. 1407/2013 som er inntatt i EØS-avtalen.<sup>2</sup> Ved bruk av 2 Kommisjonens forordning nr. 1407/2013 er gjort til norsk lov gjennom forskrift av 14.11.2008 nr. 1213 § 2 om gjennomføring av EØS-regler om unntak fra notifikasjonsplikt for enkelte former for offentlig støtte.

«For å hindre at man tildeler ulovlig støtte, er det derfor viktig å ha klart for seg hva som er å anse som et *foretak* omfattet av støtte-reglene i EØS-rettslig forstand.»

bagatellreglene kan den samlede støtten til hvert enkelt foretak ikke overstige 200 000 euro (omkring 1 600 000 kroner) over en periode på tre skatteår.

#### 4 Oversikt over unntakshjemler

Støtte som oppfyller vilkårene i artikkel 61(1) er i utgangspunktet ulovlig. Slik støtte kan likevel gis i medhold av en av unntakshjemlene i artikkel 61(2), 61(3), 59(2) eller 49. For å få støtten unntatt i henhold til disse hjemlene må støtten som hovedregel meldes til og godkjennes av ESA før den tildeles.

EØS-avtalen artikkel 61(2) gir unntak fra støtteforbudet for visse støttekategorier. Dersom vilkårene i EØS-avtalen artikkel 61(2) er oppfylt, har ESA *plikt* til å godkjenne støtten når den notifiseres. Artikkel 61(2) omfatter forbrukerstøtte av sosial karakter, støtte for å bøte på naturkatastrofer eller eksepsjonelle hendelser samt støtte til kompensasjon for økonomiske ulemper forårsaket av Tysklands tidligere deling. Unntakene er smale spesialbestemmelser og har sjelden vært brukt av ESA.

EØS artikkel 61(3) angir støtteformer ESA *kan* godkjenne som forenlig med EØS-avtalen. Mest praktisk er EØS-avtalen artikkel 61(3) bokstav c:

*Støtte som har til formål å lette utviklingen av enkelte næringsgrener eller på enkelte økonomiske områder, forutsatt at støtten ikke endrer vilkårene for samhandelen i et omfang som strider mot felles interesser.*

For at offentlig støtte skal være forenlig med EØS artikkel 61(3) bokstav c, må tre generelle vilkår være oppfylt:

- Støtten må ha et legitimt formål;
- Støtten må være nødvendig;
- Støtten må være proporsjonal.

I tillegg kan det ytes støtte til kompensasjon for utførelser av såkalte tjenester av allmenn økonomisk betydning – eksempelvis kollektivtransporttjenester, bygging av studentboliger, allmennkringkasting og en rekke andre tjenester som kommunene ønsker å ivareta.

Den nærmere vurderingen av når unntakene kan anvendes vil som regel skje ved bruk av *retningslinjer* gitt av ESA. Som nevnt, skal i utgangspunktet alle nye

støttetiltak notifiseres til og godkjennes av ESA før de kan iverksettes. Det er imidlertid gitt såkalte *gruppeunntak* som angir relativt klart definerte tilfeller for når støtte kan tildeles etter en enklere fremgangsmåte enn det den alminnelige notifikasjonsprosessen foreskriver.<sup>3</sup> Det kan for eksempel være distriktsstøtte, kulturstøtte eller støtte til forskning og utvikling.

#### 5 Oversikt over statsstøtteprosessen

##### *Eksisterende støtte*

Enkelt forklart er *eksisterende støtte* all støtte som er gitt under ordninger som eksisterte før EØS-avtalen trådte i kraft 1. januar 1994. Slik støtte kan lovlig vedvare inntil ESA treffer vedtak om at ordningen må endres gjennom såkalte *formålstjenlige tiltak* (dette innebærer et pålegg om at ordningen endres eller opphører for fremtiden).

##### *Ny støtte*

All ny støtte som rammes av EØS-avtalen artikkel 61(1) må meldes til ESA for godkjenning i medhold av unntakshjemler.<sup>4</sup> Som nevnt, kan brudd på meldepikten lede til alvorlige konsekvenser for støttemotakeren dersom det senere viser seg at støtten var ulovlig og heller ikke forenlig med noen av unntakshjemlene.

Ny støtte kan ikke iverksettes før den er godkjent av ESA. Hva gjelder ESAs saksbehandling for slik godkjenning, er overvåkningsorganet gitt en to-månedersfrist til å behandle meldingen fra fullstendig melding foreligger. ESA kan kreve ytterligere opplysninger hvis meldingen anses som ufullstendig. I de fleste notifikasjonsprosesser må man regne med flere runder med spørsmål fra ESA med påfølgende avklaringer før en notifikasjon anses som fullstendig. Det er derfor ikke uvanlig at denne delen av behandlingen av en notifikasjon kan ta fra fire til seks måneder.

<sup>3</sup> Forordning (EU) nr. 651/2014 om erklæring av visse støttekategoriers forenlighet med det indre marked i henhold til artikkel 107 og 108 i traktaten om Den europeiske unions virkemåte. Det er også gitt et eget gruppeunntak for støtte til oppfyllelse av såkalte tjenester av allmenn økonomisk betydning (*Commission Decision 2012/21/EU*).

<sup>4</sup> Jf. prosedyreforordningen artikkel 2.

Enkle eller godt forberedte notifikasjoner vil imidlertid kunne behandles innen tomånedersfristen. Mer kompliserte støtteordninger kan det fra tid til annen ta lengre tid enn seks måneder å behandle.

Hvis ESA, ved tomånedersfristens utløp, fremdeles er i tvil om støttens forenlighet, er ESA forpliktet til å åpne en såkalt *formell undersøkelsesprosedyre*. Denne prosedyren kan ta inntil 18 måneder. Dette kommer da i tillegg til den tiden som har medgått i den innledende prosedyren. Dersom man ønsker en hurtig avklaring, vil det derfor være viktig at ESA ikke er i tvil om støttens forenlighet ved utløpet av tomånedersfristen.

Støtte gitt i medhold av et gruppeunntak kan imidlertid gis umiddelbart uten ESAs forhåndsgodkjenning, og må altså ikke notiseres. For at støtten skal nytte godt av en slik forhåndsgodkjenning må imidlertid samtlige vilkår i det aktuelle gruppeunntaket være oppfylt. I slike tilfeller kreves det kun at ESA informeres om støtten i etterkant.

## 6 Særlig om kommunenes utøvelse av økonomisk virksomhet

Foruten utøvelse av alminnelige forvaltningsoppgaver, driver også norske kommuner og fylkeskommuner *økonomisk virksomhet* ved å tilby varer og tjenester i ordinære konkurranseutsatte markeder. Slik virksomhet kan både utøves av kommunen som rettssubjekt eller gjennom foretak organisert som egne rettssubjekter under kommunens eierskap. Når kommuner driver økonomisk aktivitet i EØS-rettslig forstand, er det en fare for at den aktuelle virksomheten mottar økonomiske fordeler som andre markedsaktører ikke mottar, herunder at det skjer en kryssubsidiering fra kommunens skjermede virksomhet til de økonomiske aktivitetene/enhetene som utøves/opererer i markedet.

EØS-avtalen oppstiller et forbud mot tildeling av offentlig støtte til enheter som utøver økonomisk virksomhet. Forbudet gjelder uavhengig av hvordan støttemottakeren er organisert. Et tiltak til fordel for kommunalt eide enheter vil i utgangspunktet være ulovlig dersom alle vilkårene i EØS-avtalen artikkel 61(1) er oppfylt. Det vil ofte være vilkår nummer 4 i statsstøtteforbudet som volder størst utfordringer ved vurderingen av kommunal virksomhet.

Statsstøttereglene får bare anvendelse på «foretak». Foretaksbegrepet bygger ikke på hva en gjerne i norsk dagligtale omtaler som et foretak, men er et eget EØS-rettslig begrep som er gitt et selvstendig innhold gjennom rettspraksis. I lys av denne rettspraksisen er et foretak enhver enhet som *utøver økonomisk aktivitet*. Det å levere varer eller tjenester i et marked vil normalt anses som en økonomisk aktivitet. En kommunal enhet som på en eller annen måte utøver økonomisk aktivitet, vil anses som et foretak. Dette selv om enheten

ikke er skilt ut i et eget selskap eller er en egen etat.

Statsstøttereglene kommer kun til anvendelse hvor tjenesten leveres i markeds-messige omgivelser. I noen tilfeller kan derfor en og samme tjeneste være en markeds-tjeneste i ett EØS-land, og en tjeneste som tilbys utenfor markedet i et annet EØS-land. Videre vil klassifiseringen av tjenesten kunne endre seg over tid, enten på grunn av politiske valg eller som følge av markeds-messige endringer. Tjenester som på et gitt tidspunkt ikke anses som markeds-tjenester, vil gradvis kunne utvikle seg til tjenester som leveres i et marked. I sjeldne tilfeller kan endringer føre til at tjenester som før ble levert i et marked ikke lengre anses å være økonomisk aktivitet.

Slik begrepet er tolket i praksis, vil det ikke være tale om økonomisk virksomhet der den kommunale aktiviteten innebærer utøvelse av offentlig myndighet.

Ved vurderingen av om foretaksbegrepet er oppfylt, er det, etter vår oppfatning, i utgangspunktet ikke avgjørende om en enkelt kommune velger å levere tjenesten i egenregi fremfor å kjøpe denne i markedet. Hvis det rent faktisk ikke finnes noe marked for tjenesten, vil imidlertid dette kunne være relevant ved vurderingen. ESA har likevel ofte kommet til at tjenester levert i egenregi ikke utgjør økonomisk aktivitet, uavhengig av markedet for øvrig.

Videre vil det, ved vurderingen av om virksomheten utøver økonomisk aktivitet, være relevant å se hen til om det ytes et vederlag for tjenesten. Selv om det ikke alltid vil være avgjørende, er det ofte lagt vekt på om tjenesten er overveiende finansiert av det offentlige, altså at minst 50 prosent av kostnaden dekkes av det offentlige. I så tilfelle er dette et viktig argument i favør av at det ikke er tale om økonomisk aktivitet.

Følgende tjenester er egnet til å illustrere den vanskelige grensdragningen mellom økonomiske og ikke-økonomiske aktiviteter:

- Barnehagetjenester
- Undervisningstjenester
- Helse- og omsorgstjenester
- Egenregitilfeller og tilbud av overskuddskapasitet
- Idrettsaktiviteter
- Havnevirksomhet
- Kjøp, salg og utleie av offentlig eiendom
- Kulturaktiviteter
- Parkeringsvirksomhet
- Svømmehaller og badeland
- Kinodrift

Grovt sett vil barnehagetjenester, undervisningstjenester og helse- og omsorgstjenester ofte anses for å være ikke-økonomiske når det offentlige tilbyr disse tjenestene gratis og som en del av det offentlige velferdstilbudet. Konklusjonen kan bli annerledes dersom de samme tjenestene leveres mot betaling i

et marked (også i de tilfeller hvor kjøperen av tjenesten er det offentlige). Når det gjelder de øvrige typetilfellene, vil mange av disse anses som utøvelse av økonomisk aktivitet. Dette kan nok komme overraskende på mange kommuner. En nærmere behandling av disse tilfellene er foretatt i vår utredning for Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Her vil man også finne en rekke kildehenvisninger.

Det offentlige kan investere og opptre som aktør i kommersielle markeder uten at dette støter an mot reglene om offentlig støtte. Like klart er det at heller ikke offentlige foretak kan motta statsstøtte som er i strid med EØS-avtalens statsstøtteregler. Man kan si at EØS-avtalen stadfester et likebehandlingsprinsipp – det offentlige som investor kan verken straffes eller begunstiges sammenlignet med private eiere.

Den helt overordnede regelen kommunen må forholde seg til er *markedsinvestorprinsippet*. Overføringer av økonomiske fordeler fra kommunen til den aktuelle økonomiske virksomheten (eksempelvis i form av bevilgninger, kjøp av tjenester til overpris eller salg av eiendom eller eiendeler til underpris, gunstige lån og garantier), vil som den klare hovedregel være ulovlig, med mindre transaksjonene skjer i tråd med markedsinvestorprinsippet. Når det offentlige utøver økonomisk virksomhet, skal det med andre ord være utsikter til god/normal avkastning på den kapitalen man investerer i virksomheten. Hvis man ikke kan dokumentere at det er sannsynlig at aktiviteten vil gå med tilstrekkelig overskudd, må det offentlige i mange tilfeller la være å utøve aktiviteten.

Hvis kommunen ikke har skilt ut den økonomiske virksomheten i et eget selskap, bør den i det minste sørge for et regnskapsmessig skille mellom økonomiske og ikke-økonomiske aktiviteter for å hindre krysssubsidierting. Vi gjør oppmerksom på at skillet i seg selv ikke utelukker at det kan skje urettmessige overføringer til enheten som utøver økonomisk virksomhet. I tillegg til det regnskapsmessige skillet, må man derfor sørge for at det rent faktisk ikke skjer noen krysssubsidierting. Kommunene må også sørge for at de delene av kommunene som driver økonomisk aktivitet betaler markedsmessig leie for bruk av for eksempel bygninger, grunn, kontorplasser, maskiner, andre produksjonsmidler og fellestjenester.

Ansvarsreglene i kommuneloven og lov om interkommunale selskaper (IKS-loven) innebærer at det offentlige reelt sett stiller en generalgaranti for økonomisk virksomhet som drives som en del av kommunen (det være seg i form av en enhet/etat eller som et kommunalt foretak) og for IKS-er. Dette medfører at det blir enklere for foretakene overhodet å få lån. I tillegg vil foretakene oppnå gunstigere kredittvilkår enn hva som ville ha vært tilfelle uten garantien. Den økonomiske virksomheten betaler ingen markedsmessig garantipremie for garantien, hvilket

gjør det vanskelig å komme utenom at virksomheten mottar offentlig støtte.

Kommunen bør derfor sørge for en organisering som hindrer at den økonomiske aktiviteten nyter godt av en implisitt eller eksplisitt garanti. Slik lovgivningen er i dag, bør man derfor være varsom med å la en enhet som driver økonomisk aktivitet være en del av kommunen, et kommunalt foretak eller organisert i et interkommunalt selskap. Det tryggeste vil være å organisere økonomisk virksomhet i et selskap med begrenset ansvar – trolig ved å anvende aksjeselskapsformen. Et forslag om å fjerne garantien for IKS-er er for tiden til vurdering hos departementet.

Videre betaler ikke kommunale foretak og foretak organisert som en del av kommunen (eller fylkeskommunen) *inntektsskatt*. Dette innebærer klart nok en økonomisk fordel i statsstøtterettslig forstand. Kommunene bør derfor sørge for en organisering som gjør at den økonomiske virksomheten skattlegges på linje med annen forretningsvirksomhet i markedet. Med dagens regelverk innebærer dette at økonomisk virksomhet bør skilles ut i et eget selskap som er underlagt skatteplikt. En eventuell fremtidig endring i skatteloven som medfører at økonomisk aktivitet vil bli skattlagt selv når denne utøves av kommunen som sådan, vil rydde dette statsstøtteproblemet av veien.

## 7 Utvikling av statsstøtteretten

Det har skjedd en omfattende utvikling av regelverket for offentlig støtte de senere årene. Videre begynner både støttemottakere, konkurrenter, pressen og andre å få øynene opp for disse reglene. Dette vil trolig medføre et helt annet fokus på støttereglene ved utøvelse av kommunal virksomhet og kommunal tilskuddsforvaltning.

Vi antar at kommunerevisorene vil få langt mer å gjøre i den utfordrende oppgaven det er å påse at kommunene etterlever statsstøttereglene. ☉

**ALT advokatfirma** er et forretningsjuridisk firma med statsstøtte og offentlige anskaffelser som spesialområde. I tillegg til private selskaper bistår firmaet blant annet departementer, direktorater, fylkeskommuner og kommuner.

**Bjørnar Alterskjær** er utdannet jurist fra Universitetet i Oslo, har en LL.M fra Humboldtuniversitetet i Berlin og en MBA fra Vlerick Leuven Gent. Han har tidligere jobbet i EFTAs overvåkningsorgan ESA, blant annet som fungerende juridisk direktør. Han har også jobbet i Nærings- og fiskeridepartementet.

**Robert Lund** er utdannet jurist fra Universitetet i Oslo. Han har jobbet blant annet i Nærings- og fiskeridepartementet, i advokatfirmaet BA-HR, EU-kommisjonen og Oslo Tingrett.





Av **Nils Amund Røhne**, ordfører i Stange kommune og tidl. leder av Kommunesektorens etikkutvalg

# Litteraturfestivalen på Lillehammer og FIFA - etikk og det kollektive ansvaret

Vi nærmer oss halvgått løp av året 2015, og det er rikelig med historier som utfordrer vår allmenne oppfatning om rett og galt, om etikk og moral.

Det er dessverre ikke vanskelig å finne eksempler internasjonalt (FIFA), nasjonalt (Yara) og lokalt (kommunalsjef på Romerike suspendert etter mistanke om korrupsjon) på at «anledning gjør tyv», og at det etiske gangsynet svikter. Sviktede etisk dømmekraft og mangel på respekt for hva som er rett og hva som er galt, er en trussel mot et fungerende, demokratisk samfunn. I kortform formulerte filosofen Immanuel Kant (1700-tallet) seg slik: Moral og etikk skal sikre en smidig og hensiktsmessig funksjon av menneskesamfunnet.<sup>1</sup>

Når slike ødeleggende forhold, som eksemplene over er et uttrykk for, får utvikle seg, skjer ikke det i et vakuum. Det skjer i en kontekst, der det å bevege seg på kanten av eller over grensen for det moralsk akseptable aksepteres. Ingen reagerer, og det skjer en «normalisering av tvilsom adferd: Det moralske hindret er passert, og nye normer er etablert.»<sup>2</sup> i næringslivet, i det offentlige og ikke minst i den politiske sfære er det fare på fære når ingen reagerer, når en aksepterer at det skjer urett. Og summen av at ingen reagerer, er at det kollektive ansvaret svikter.

Et nesten utrolig eksempel på dette ble formidlet av forfatteren Kjell Westø, i en samtale med Janniken Øverland og Tove Nilsen på Litteraturfestivalen på Lillehammer i år. I hans prisbelønte bok (Nordisk Råds Litteraturpris) «Svik 1938» møter vi den nevrotiske poeten Joachim Jary, som er på åpningen av Helsingfors' nye olympiske stadion. Der ser han at

hans slektning Salmon Jary går i mål som overlegen vinner, men blir likevel tildelt fjerde plass!

Salmon Jary het i virkeligheten Abraham Tokazier og representerte den jødiske idrettsforening Makkabi. Under åpningen av Olympiastadion i 1938 løp han 100 meter. Tusenvis av finske tilskuere så jøden Tokazier vinne løpet. Men problemet var at på tribunen satt en offisiell delegasjon fra Nazi-Tyskland som ikke skulle fornærmes. Finland var i ei brytningstid. Europa sto på terskelen til andre verdenskrig. Antisemittismen var framtreddende i mange miljøer. Det etiske fundament for den europeiske sivilisasjon var i ferd med å bryte sammen. Tusenvis av tilskuere, og ingen protesterte på uretten! Det kulturelle kollektive ansvar hadde brutt sammen.

Først i september 2013, etter at Kjell Westø skrev sin bok «Svik 1938», fikk familien til Tokazier sin unnskyldning fra det «Finnish Amateur Athletic Association». Det ble innrømmet at Tokazier vant løpet i 1938!<sup>3</sup>

Samme helg som Westø på Lillehammer fortalte historien om Tokazier, ble Blatter gjenvalgt som FIFA-president. Dagbladets Tom Stalsberg kommenterte: «Hva har NFF (Norges Fotballforbund) gjort de siste 40 åra for å varsle? Svaret kanskje: Ingenting...»<sup>4</sup>

Når vi møter urett, på arbeidsplassen, i kommunen, i samfunnet for øvrig, tar vi alle på oss et ansvar hvis vi unnlater å reagere. Enkeltmennesket, som en del av et fellesskap, er førstelinja i forsvaret av etikken og av våre demokratiske samfunn. ©

## ØVRIGE KRONIKØRERE:



Bidragstere fra KS  
Kommunesektorens  
organisasjon



Ole Petter Pedersen,  
Nyhetsredaktør i  
Kommunal Rapport



Foto: Agenda  
Kaupang

Tor Dølvik, Transparency  
International Norge  
og medlem av Kommune-  
sektorens etikkutvalg

<sup>1</sup> Olav Hjeljord, Professor emeritus, Universitetet for miljø og biovitenskap, Dagbladet, 23. desember 2011

<sup>2</sup> Øyvind Kvalnes, «Det bor en jukser i oss alle», Aftenposten, 26. august 2012

<sup>3</sup> Se bildet av målpasseringsen i 1938: [http://en.wikipedia.org/wiki/Abraham\\_Tokazier](http://en.wikipedia.org/wiki/Abraham_Tokazier)

<sup>4</sup> «Alle presidentens skurker», Dagbladet 29. mai 2015



Av **Bodhild Laastad**,  
seniorrådgiver, NKRF

# Accountability

## – hvordan opplever ledere i det offentlige det å bli stilt til ansvar

Det er mye som kan tyde på at «accountability» er blitt det nye buzz-ordet i diskursen omkring styring og ledelse (governance) i offentlig sektor.

Litteraturen på området tyder på at dette kan være en plagsom øvelse og prøvelse for ledere i det offentlige. Denne artikkelen belyser hvordan ledere opplever og håndterer accountability – det å bli stilt til ansvar – på bakgrunn av en nyere studie fra Nederland. Resultatene må antas å være relevante også i vår hjemlige setting.

### Accountability-begrepet

Det kan synes noe merkelig at vi på norsk mangler et ord som på en enkel og presis måte oversetter buzz-ordet *accountability*. Forsøksvis har man brukt ordet ansvarsutkreving, men dette har preg av å være en språklig konstruksjon som i alle fall foreløpig ikke inngår i vår vanlige språkbruk. En vanlig forståelse av innholdet i *accountability* er at noen blir stilt til ansvar for noe vedkommende har eller burde ha gjort eller for et resultat som er oppnådd eller burde ha vært oppnådd. I dette ligger at noens handlinger eller resultater blir kontrollert og vurdert av noen utenforstående. Den som stiller noen til ansvar har en overordnet posisjon, mens den som blir stilt til ansvar har en underordnet posisjon. Han eller hun må svare for seg, eller gi en redegjørelse eller *account*.

Når den instansen som har mandat til å stille noen til ansvar, er et kollegialt organ, eksempelvis et kommunestyre, gjør det prosessen enklere å benytte en tredje part til å legge til rette for prosessen ved å hente inn og presentere nødvendig og objektiv informasjon som kollegiet må bygge på i sin vurdering av om de skal gi ansvarsfrihet, det vil si gi godkjent, for den som blir stilt til ansvar. Dersom kollegiet selv skal forestå prosessen, får det mer preg av å være en høring der informasjonsinnhenting og vurdering skjer i en og samme prosess.

Med dette utgangspunktet regner jeg med at leseren nå ser hvorfor litteratur og forskning omkring

accountability kan være relevant for oss som arbeider med revisjon av og tilsyn med kommunal virksomhet. De redegjørelsene eller konklusjonene vi leverer fra oss til kommunestyret i form av revisjonsberetninger eller forvaltningsrevisjonsrapporter danner et vesentlig grunnlag som den som krever ansvar bygger sin vurdering på. Kommunestyret kan selv sagt også bygge på andre dokumenter, for eksempel rådmannens årsmelding, men disse er ikke uavhengige og objektive på samme måte som våre beretninger og rapporter.

Lovgiver har gitt forvaltningsrevisjon en todelt funksjon, den skal være et kontrollredskap mellom kommunestyret og administrasjonen samtidig som den skal bidra til læring og forbedring. Accountability eller ansvarsutkrevingen har klart preg av å være kontroll. Et interessant spørsmål er om accountability bare innebærer kontroll, eller om den også kan bidra til læring og forbedring internt i virksomheten. Det vitenskapelige tidsskriftet *International Journal of Public Administration* har i løpet av våren publisert en artikkel av Thomas Schillemans<sup>1</sup> som redegjør for nyere forskning fra Nederland på dette området. Framstillingen her bygger på denne artikkelen.

Schillemans har undersøkt hvordan lederne forholder seg til det å bli stilt til ansvar. Forskningens utgangspunkt er at det kan være problematisk for offentlige administrative ledere å bli stilt til ansvar. Jeg er av den oppfatning at det kan være nyttig for oss som driver med tilsyn og revisjon også å kjenne til hvordan dette kan oppleves fra den kontrollertes side. Denne artikkelen prøver å bidra til det.

<sup>1</sup> Schillemans er førsteamanuensis ved Utrecht University School of Governance i Nederland. Artikkelenes fulle tittel er: Managing Public Accountability. How Public Managers Manage Public Accountability.

**Offentlige ledere og accountability**

Å bli stilt til ansvar blir oppfattet å være et sentralt element i jobben som leder i det offentlige. Offentlige ledere kan hevdes å operere i et nettverk av interne og eksterne ansvarsrelasjoner. En illustrasjon kunne være å se for seg rådmannen i sentrum av en vev av ansvarsrelasjoner i alle retninger. Schillemans har illustrert dette slik det fremkommer i figur 1.

Mange forskere har fokusert på det tvetydige og multidimensjonale aspektet av ansvarsrelasjonene både for lederen og organisasjonen som helhet ((Koppell, 2005; Pollitt, 2003; Romzek & Dubnick, 1998). Nyere forskningsbidrag hevder at kompleksiteten i de eksterne og interne relasjonene er klart økende, og sammen med vår tids sterke fokus på styring og ledelse bidrar dette til å gjøre accountability enda mer diffust, utfordrende og problematisk (Bovens, Schillemans, & Goodin, 2014; Papadopoulos, 2010; Willems & Van Dooren, 2011). Andre forskere har belyst negative effekter av accountability så som dysfunksjonelle reaksjoner (Halachmi, 2002), forestillelse/«gaming» (Ossege, 2012) eller intet mindre enn *Multiple Accountabilities Disorder* (Koppell, 2005).

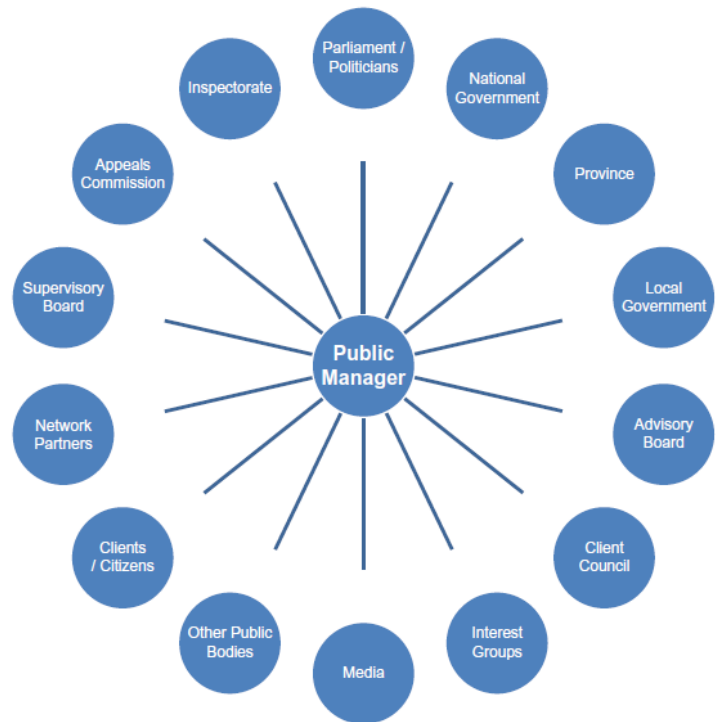
All denne forskningslitteraturen gir et uomtvistelig inntrykk av accountability som noe allestedsnærværende og samtidig høyst problematisk for offentlige ledere. Spørsmålet er om denne forståelsen fanger hele virkeligheten.

**Den nederlandske undersøkelsen**

Schillemans har undersøkt hvordan offentlige ledere håndterer nettverket av ansvarsrelasjoner som omgir dem. Han har bedt ledere av store offentlige organisasjoner i Nederland om å definere accountability, om å beskrive overfor hvem de føler at de står ansvarlig, og om å reflektere over hvordan de håndterer disse forpliktelsene i den daglige ledelsen av organisasjonen. Datagrunnlaget er hentet inn gjennom en spørreundersøkelse der 137 personer svarte, og i tillegg ble 15 erfarne ledere intervjuet. Flere tjenesteområder var representert i datamaterialet – skole, helse, politi, bolig og såkalte quango-er (kvasi-autonome enheter som opererer på vegne av og som finansieres av det offentlige).

**Tre faser**

Schillemans skiller mellom tre faser i accountability-prosessen. Første fase er informasjonsinnhentingsfasen der det hentes inn informasjon om handlinger eller mangel på handlinger, prestasjoner, tjenester og framgangsmåter. Aspektene de holdes ansvarlige for kan gjelde budsjett, ledelse og styring, og informasjon om samfunnsmessige effekter. Den mest utbredte og kjente måten å gi informasjon på er gjennom årsmeldinger. Å utarbeide disse rapportene opp-



Figur 1: The web of public accountability (Schillemans, 2015:436)

fattes som tidkrevende, og mange ledere stiller spørsmål ved deres verdi. Den framlagte informasjonen blir så behandlet i ulike forum som har mandat til å kreve accountability. Dette kan omtales som debattfasen med spørsmål og svar, det vil si man må svare for seg. Den avsluttende fasen er vurderingsfasen. Vurderingen kan få både positive og negative konsekvenser – alt fra økte budsjetter og oppgaver til kritikk, irettesettelser eller i verste fall straffeforfølgelse. Det vanligste er mer implisitte, uformelle eller indirekte sanksjoner.

**Ulike typer accountability**

Noen ledere hadde en snever og formell oppfatning av accountability med tilhørende formelle og tyngre sanksjoner. Andre hadde en mer omfattende oppfatning av *opplevd* accountability, eksempelvis overfor offentligheten, innbyggerne, klienter eller mer diffust overfor en forpliktelse om et felles beste. Denne mer uformelle og uregulerte formen for accountability ble ofte oppfattet som mer meningsfull.

**En accountability-kultur**

De siste årene har det vært et økende fokus på accountability med opprettelsen av et økende antall tilsynsorganer (Pollitt, 2003). Altså ser vi en økning i formell accountability. Det er også en økende vektlegging av prestasjonsmålinger med detaljerte indikatorer, rangeringer og sammenligninger mot andre. Dette oppleves av lederne å gå utover den daglige

«All denne forskningslitteraturen gir et uomtvistelig inntrykk av accountability som noe allestedsnærværende og samtidig høyst problematisk for offentlige ledere.»

virksomheten. Schilleman omtaler dette som en kulturell endring. Man kan altså snakke om en målings- og accountability-kultur. Noen opplever denne kulturelle endringen som et resultat av medias fokus på uheldige enkelthendelser, gjerne med et tydelig personfokus, og omtaler dette som et mediakrati. Dette mediakratiet fører til en opphauset, forbigående og overfladisk behandling av accountability-problematikken, mener flere av lederne (Schilleman, 2015).

#### Ledernes opplevelse

Det er en utbredt oppfatning blant lederne at det økte kravet om accountability er en unngåelig del av den virkeligheten de opererer innenfor som ledere i det offentlige. – Du kan like det eller ikke like det, men det er en del av jobben, sier de. De opererer i en samfunnsmessig kontekst, oppgavene som utføres har ofte stor samfunnsmessig betydning for mange personer, de disponerer store offentlige ressurser, og da er det naturlig og rimelig at man må legge vekt på transparens og ansvarlighet. Det er en innebygd og innlysende del av jobben deres. Dette er i samsvar med funn i en australsk studie fra 1995. Også da kom det fram at lederne anså den gjeldende normen om accountability og transparens som legitim og rimelig (Sinclair, 1995). Han omtaler dette som *den strukturelle diskursen om accountability*. Her blir accountability framstilt som en teknisk, upersonlig og nøytral aktivitet.

Det alltid overhengende kravet om accountability innebærer at ledere i det offentlige må ha en permanent beredskap og kapasitet til å svare for seg, å være accountable, til enhver tid. De er klare på at dette koster tid og penger. Men som en leder uttrykte det: – Dersom du ikke liker å gjøre rede for dine handlinger, da liker du ikke å snakke om jobben din. Det betyr at du har valgt feil jobb.

Noen ledere sier at de føler accountability-presset personlig, mens andre nøytraliserer presset ved å allokere administrative ressurser utover i organisa-

sjonen til å produsere og håndtere nødvendig informasjon og dokumentasjon i forbindelse med accountability. Det er mye som taler for at det kan være et lurt trekk å spre beredskapen og presset på flere i organisasjonen (Schillemans, 2015).

Da de nederlandske lederne ble spurt mer inngående om hvordan de opplever presset om accountability i det daglige arbeidet, kom det etter hvert fram oppfatninger som nyanserer det politisk korrekte bildet som den strukturelle diskursen beskriver. I den *personlige diskursen* kom det fram betydelige frustrasjoner. I teorien er man enige i det aktverdige formålet med accountability, og det er derfor ingen offentlige ledere som vil unndra seg kravet om accountability. Men de konkrete formene dette tar, avviker ofte fra idealframstillingen i den strukturelle diskursen.

Listen over frustrasjoner er lang. Den administrative belastningen oppfattes å bli for høy, men uten at lederne er i stand til å konkretisere dette nærmere. Det er en frustrasjon over et stadig økende detaljfokus. Det samme gjelder et ensidig fokus på overdimensjonerte rutinebeskrivelser og sjekklister. Den store mengden informasjon som skal legges fram, oppfattes som bortkastet tid og møye. Det er for mye fokus på tall, på rutiner, unødvendige indikatorer og forskyvning av fokus fra det primære til det sekundære, eller fra mål til midler. Schillemans tolker dette som at lederne føler at deres autonomi er truet, og de frykter for effektene av den omfattende registreringen av data.

Generell mistillit og negativitet trekkes også fram på listen over frustrasjoner. De fleste offentlige lederne ga uttrykk for at de føler at samfunnet har en manglende tillit til de ofte høyt utdannede offentlig ansatte, til de offentlige organisasjonene og til de offentlige lederne. De føler at samfunnet ønsker å begrense deres autonomi og deres handlerom i så stor grad som mulig. En leder tegner følgende bilde (Schillemans, 2015, min oversettelse): – Vi har lite korrupsjon, vi har høy integritet, høy lojalitet (...) Og et samfunn som knapt stoler på

«Accountability trenger ikke bare være en ubehagelig plikt, men kan også brukes til organisasjonens fordel, til å bedre dens omdømme og overbevise interessenter om at ting er på stell.»

oss. Og media som hele tiden blåser alt ut av sine proporsjoner.

Noen ser på accountability utelukkende som symbolhandlinger med mangelfull realitetsbehandling og oppfølging av all den arbeidskrevende dokumentasjonen som blir utarbeidet for formålet.

Et annet problemområde er at de mange ulike accountability-instanser ofte har fokus på ulike og varierende aspekter ved virksomheten, noe som fører til at organisasjonen må forholde seg sprikende og noen ganger motsetningsfylte krav og forventninger. En leder påpeker at brukerne kan ha en annen oppfatning av kvalitet enn tilsynsmyndigheten.

Disse uklare, sammensatte og til dels motsetningsfylte accountability-kravene kan medføre handlingssammensnitt i sin ytterste konsekvens. Koppell (2005) har gitt denne tilstanden et fantasifullt navn – *Multiple Accountabilities Disorder* forkortet til MAD. I sitt ønske om å tilfredsstille alle de eksterne accountability-instansene, blir lederne nærmest handlingssammensnitt, de klarer ikke å bestemme seg, de blir famlende og avventende og ender til slutt opp med å komme til kort på alle fronter.

Behn (2001) mener at alle de beskrevne frustrasjonene følger av sakens natur og viser en uunngåelig bakside av accountability. Han stiller derfor spørsmål ved og er kritisk til hele accountability-kulturen.

Det er interessant å merke seg at ikke alle lederne opplever den samme frustrasjonen. Blant ledere innen helse og politi synes det å være en generell aksept for at omfattende registrering og dokumentasjon bidrar til å sikre kvaliteten i utføringen av arbeidsoppgavene deres. Det oppfattes å kunne bidra til læring om hvordan man løse oppgavene bedre og mer effektivt. I disse sektor-ene er det tydeligvis en annen kultur for registrering og dokumentasjon av hva man gjør.

Noen ser også muligheter. Accountability trenger ikke bare være en ubehagelig plikt, men kan også brukes til organisasjonens fordel, til å bedre dens omdømme og overbevise interessenter om at ting er på stell.

### Ledernes strategier

Lederne tar i bruk ulike strategier for å håndtere alle de innebygde frustrasjonene og kryssende hensyn.

Accountability kan oppleves som utidig innblanding i interne forhold. Dette er særlig tilfelle der den som kikker en i kortene viser en kritisk innstilling. Måten å møte dette på er gjennom transparens og relasjonsbygging. Rådet fra en av lederne lyder slik:

– Vær åpen og ærlig og legg kortene på bordet og stol på deg selv og det du har å si. En annen sier det slik: – Litt ærlighet hjelper et godt stykke på veg. Åpenhet kan vise seg å være et lurt strategisk trekk. Åpenhet er middelet som bygger tillit begge veger. Bevisst og aktiv relasjonsbygging kan skape goodwill og innsyn i tilsynsorganet før selve accountability-prosessen. Samhandling ansikt til ansikt har mye større effekt enn utførlige redegjørelser på papir. Det er også en fordel for ledere om de prøver å se det hele fra tilsynets perspektiv og erkjenne at de også har en jobb de skal gjøre, og at de egentlig bare har et ønske om å lykkes innenfor sitt arbeidsfelt.

Med tanke på de mange ulike formene for tilsyn opplever lederne det som rasjonelt å se alle tilsynene i sammenheng, å prøve å kombinere dem for slik å få til helhetlige forbedringsprosesser som tilfredsstiller alle de ulike instansene. For å redusere ressursbruken kan det også være lurt å legge inn rutiner i den daglige aktiviteten som sørger for at de data som etterspørres, registreres fortløpende slik at de lett kan hentes ut og legges fram når noen ber om dem. En leder sa det slik: – Det du gjør er å ha en velutstyrt database, slik at du kan trekke ut alle kombinasjoner av data som kan gjøre rede for dine handlinger, enten til den ene eller den andre. Slike data kan også komme til nytte i organisasjonens egen drift og forbedringsarbeid og kan være vel verdt den ekstra innsatsen.

Den usikkerheten som accountability-krav kan skape for lederne, kan også motvirkes ved å være fast dedikert til organisasjonens misjon og målsettinger. Det er jo egentlig det accountability-instituttet også skal sikre. Da slår man egentlig to fluer i en smekk.

Lederne prøver også å være føre var og forutse hva som måtte dukke opp av hendelser som vil kunne komme til å reise spørsmål om accountability. På den måten kan de komme på banen raskere og gi sin versjon av saken. En leder sa det slik: – Det er viktig selv å skape en fortelling – et bilde – vi kan leve i. Dette kan virke motiverende internt og skape et positivt inntrykk eksternt. Men det er selvsagt tilsynsorganet som har det siste ordet.

Det er dessuten viktig å få fram meningsfull informasjon. Det er viktig at lederne klarer å tegne et overbevisende bilde av organisasjonen i accountability-prosesser. Dette krever en kombinasjon av både gode fortellinger og fakta. Samtidig må man ikke gå i fellen å forherlige seg selv eller ty til tallfetisjisme. Begge deler kan observeres i enkelte årsmeldinger. Ved å skape et nøkternt, men positivt bilde av organisasjonens prestasjoner, bygger man tillit og omdømme som bidrar til accountability. Kettl (1997) kaller dette en form for *politisk kommunikasjon* som har som formål å skape det bildet av organisasjonen man ønsker og trenger.

En annen strategi offentlige ledere kan velge å satse på, er å integrere og internalisere forventningene om accountability fra omverdenen. Som en leder sier det: – Dersom du som leder velger å syte og klage over alle kravene om accountability, da blir det en pest og en plage. Jeg pleier å si at det må være en fornøyelse å få vise og gjøre rede for hva du har utrettet.

Noen ledere innrømmer også noe motvillig at resultatet av tilsyn kan bli et nyttig virkemiddel for lederen internt. Det kan brukes som en brekkstang til å få gjennomført endringer som lederen selv ønsker. Det blir da et nyttig redskap for å gjøre krevende endringsprosesser lettere å gjennomføre uten for stor indre motstand.

### Konklusjon

Når alt kommer til alt konkluderer forskningen med at accountability er en form for balansekunst. Det krever prioritering og grundige avveininger mellom ulike hensyn og spenninger. Undersøkelsen bekrefter at kravet om accountability er økende, det oppfattes som ressurskrevende og innebærer en risiko for målforskryvning. Men totalt sett gir ikke lederne inntrykk av at accountability er det mest problematiske ved lederjobben. Undersøkelsen viser at mange ledere har et avklart forhold til dette, noe som tydelig framkommer i sitatet nedenfor (Schilleman, 2015:433, min oversettelse):

*Jeg mener at det er innlysende at du må bli stilt til ansvar for dine handlinger. Jeg vil nesten si at det å bli stilt til ansvar bør være noe å feire (...) Jeg mener ikke å si at det å bli stilt til ansvar er en fest, det er ikke det at det ikke er en presset situasjon å være*

*i, det er bare det at det er en nødvendighet, noe gitt: det er en del av jobben din og en del av det å ha en offentlig posisjon.*

Dette sitatet illustrerer at den *strukturelle diskursen* om accountability har høy legitimitet blant lederne.

For å lette byrdene er det avgjørende at organisasjonen har de nødvendige systemene og registreringene som lett kan gi den ønskede informasjonen. Og sist, men ikke minst, kravet om accountability har ikke bare en ekstern funksjon, men kan også utnyttet til egen fordel som omdømmebygging og for å redusere intern motstand mot ønskede og gjerne planlagte endringsprosesser. Så konklusjonen må bli at for offentlige ledere kan accountability være både en pest og en plage, men også et nyttig endrings- og forbedringsverktøy internt i organisasjonen. ☺

Schillemans' funn er oppsummert i tabellen under.

Problematiske sider ved accountability	Ledernes strategiske respons
Utidadig ekstern innblanding	Åpenhet og relasjonsbygging
Overdrevne krav om accountability	Prioritere og kombinere de ulike tilsynene
Overdrevet fokus på detaljer	Ha rikelig tilgang på alle typer data
Usikkerhet	Holde fast ved formålet
Fokus på engangstilfeller	Ha beredskap og være i forkant
Atmosfære av mistillit og negativitet	Gi meningsfull informasjon
Handlingslammelse/»Multiple Accountabilities Disorder«	Integrere og internalisere krav om accountability
Dårlig oppfølging i etterkant	Utnytte resultatene i interne endringsprosesser

Tabell 1: Lederes håndtering av offentlig accountability (Schillemans, 2015: 441, min oversettelse)

### Referanser:

Schillemans, T. (2015): Managing Public Accountability: How Public Managers Manage Public Accountability. *International Journal of Public Administration*, 38 (6), pp: 433-441.

Full referanseliste kan fås ved å kontakte bodhild@nkrf.no



Av **Solveig Schiz, rådgiver**, Haugesund kommune

# Lean – hvorfor bruke energi på et system som er utviklet for å produsere biler?

I denne artikkelen ønsker jeg å formidle hvordan Lean kan bidra til å utvikle hvilken som helst organisasjon, uavhengig av om organisasjonen produserer varer eller tjenester.

**S**amtidig mener jeg at det er vel så viktig å gjøre oppmerksom på en del klassiske fallgruver. Ti år med opplæring, prosessveiledning, skoloring og prosjekterfaring med Lean har gitt verdifulle erfaringer. Engasjementet og begeistringen for Lean har ikke avtatt med årene – heller tvert i mot. Jo flere erfaringer jeg har fått, jo mer overbevist er jeg om at Lean og offentlig sektor er en god kombinasjon. Når det gjelder teorien, støtter jeg meg utelukkende til boka *Dette er Lean* av Niklas Modig og Pär Ahlström. Det er i denne boka jeg har funnet mest bekreftelse for mine egne erfaringer og refleksjoner. Boka anbefales varmt for alle som ønsker få tak på hva Lean egentlig handler om, eller som trenger støtte i et pågående Lean -arbeid.

Jeg tar med noen sitater som viser at det kan være farlig å introdusere Lean som vidundermiddel mot alle mulige utfordringer som kan oppstå i en organisasjon.

*Det finnes ingen generelt akseptert definisjon på lean. Denne fragmenteringen fører til et problem for både praktiserende og akademikere, fordi dette konseptet, som stadig er i utvikling, refererer til så mange forskjellige ting.* (Modig /Ahlström)

*Lean er en betegnelse som tilsynelatende er enkel å huske, men vanskelig å få skikkelig has på, sier professor Takahiro Fujimote, verdens fremste autoritet på Toyota produksjonssystem.*

Han fortsetter: *Mange ledere rundt om i verden tror fremdeles at essensen i lean-produksjon er kostnadsutt, noe som er feil.*

Professor Matthias Holweg, Saïd Business School (SBS), University of Oxford:

*Vi tar ofte for oss de få velkjente suksesshistoriene for å lære om lean. Sannheten er imidlertid at lean stadig utvikles, siden konseptet tilpasses alle nye sammenhenger der det benyttes. Hvis du ganske enkelt kopierer en annens oppskrift, fører det sjelden til en bærekraftig realisering av lean.*

I likhet med Modig/Ahlström har jeg lagt meg på et forholdsvis høyt abstraksjonsnivå. Jeg ønsker først og fremst å formidle at Lean er vel verdt å se nærmere på hvis du som leder ønsker å gjøre alvor av å involvere dine medarbeidere i å bygge en lærende organisasjon, hvor alle får anledning til å bidra aktivt med forbedringer hele veien. Jeg hører mange ganger at ledere sier at det er medarbeiderne som vet hvor skolen trykker, men det betyr likevel ikke at medarbeidere opplever at de blir hørt når det kommer til stykke. Verktøyene som presenteres under Lean-paraplyen, som *verdistrømanalyse*, *5 S*, *5 hvorfor*, for å nevne noen, bør heller ikke brukes isolert, og de må oppleves som meningsfylt av medarbeiderne for at de skal ha en verdi. Ledelsen må være villig til å bruke ressurser, det vil si penger og tid til både opplæring og implementering. En må

« ... min erfaring er at Lean setter lærdommen i system og lærdommen blir tilgjengelig for andre enn meg selv.»

gjærne se på hva andre organisasjoner har gjort og hva som er suksessfaktorene, men innsatsen må ligge på viljen og evnen til å investere i Lean i et langsiktig perspektiv.

For noen kommuner kan det være riktig og starte opp i hele organisasjonen samtidig, men det kan være like riktig å starte med en eller flere piloter. Medarbeidere som opplever at de virkelig har et personlig ansvar for sine områder og regelmessig bidrar til forbedringer vil oppleve økt motivasjon og trivsel. På denne måten kan en si at Lean er selvregulerende. Belønningen ligger i å arbeide med Lean fordi resultatene kommer der, hvor forbedringene er gjennomført. Men det er stort sett alltid en del «ryddearbeid» både fysisk, administrativt og mentalt, før en planlagt forbedring kan omsettes i praksis. Selv om systematikken i Lean legger opp til hvordan det kan gjøres, er både nærmeste leder og overordnet ledelse ikke fritatt for å være tett på, vise interesse, etterspørre og legge til rette for, slik at prosessen ikke stopper opp.

I kurssammenheng har vi øvd oss på den såkalte heissamtalen. Hvordan forklarer jeg en person i løpet at den korte tiden vi er sammen i en heis, hvorfor jeg holder på med Lean? Min personlige versjon er slik: De viktigste stikkordene som blir til en ledetråd i arbeidet med Lean, er medarbeiderinvolvering, respekt for mennesker, et system for kontinuerlig forbedring og først som sist en bevisst holdning om at alt vi gjør, skal ha en verdi for kunden eller den som mottar våre tjenester.

Det er en viss fare for at Lean blir definert på et lavt abstraksjonsnivå, fordi det er lettest å forstå og iverksette. I slike tilfeller vil Lean bli presentert som en metode som ved hjelp av ulike verktøy eliminerer tidstyver og slark i organisasjonen. Hvis Lean blir definert på denne måten, er det mulig, at organisasjonen ikke forstår hva Lean handler om og bruksverdien begrenses til enkelte arbeidsprosesser.

Mange organisasjoner begynner Lean-reisen sin med metodene og verktøyene som Toyota har utviklet. Da er det lett å gå glipp av en dypere forståelse, en tar ikke i bruk *alle hvorfor-spørsmålene* som står bak verktøyene. Lean blir til et system uten innhold – eller

noe som begrenses til et bestemt område. Her ligger også faren ved ukritisk å overføre metoder fra industri til offentlig sektor. Kunnskapen om hvordan produkter produseres effektivt, er ikke nødvendigvis verdifull for effektiv levering av tjenester. Hvis Lean kun defineres som et knippe med metoder, er tendensen at bruken av metodene blir et mål i seg selv og ikke et middel for å oppnå et mål.

Eksempel: Bruken av *tavlemøter* (kort og effektiv) er en sentral metode i arbeidet med Lean. Når organisasjonen og de som leder prosessen, blander sammen midler og mål, overser de lett *hvorfor* vi bruker denne metoden. Det er ikke nok at alle avdelinger har satt opp en egen visualiseringstavle, samler seg foran tavlen hver morgen og tror at nå har de innført Lean. Middelet er blitt målet. Hvis ikke den som leder tavlemøtet i det minste har forstått hva som er hensikten og leder møte slik at alle blir involvert, vil tavlemøtet snart bli mekanisk og miste sin betydning.

Visualiseringen for eksempel av gårdsdagens resultater og eventuell registrering av oppståtte problemer gir verdifull informasjon til de som ikke var på jobb den dagen. At en fanger opp et problem med det samme det har oppstått og gjør det synlig for de som møter, kan føre til at problemet løses på laveste nivå. Hvis ikke vaktlag 1 har løsningen, har kanskje vaktlag 2 en løsning, fordi problemet er blitt synlig og forsvinner ikke fra tavlen før det er løst. 24-timers organisasjoner vil ha et stort utbytte av den type treffpunkter. Men det gjelder å finne en form som gir mening for akkurat din bedrift eller din avdeling, noe som også gjelder møtehyppighet.

Et annet eksempel er måling. Å vurdere nytten av å innføre Lean ut fra hvor mye penger og eventuelt hvor mange stillinger en sparer, er en annen fallgrube. Selvsagt er det positivt når en kan vise til slike tall, men lenge før en kommer så langt, har en oppnådd andre gevinster som ikke er like lette å måle, men vel så viktige. Bedre tid til ledelse, mange små og store forbedringer som fører til økt trivsel, mindre stress og arbeidstakere som har høy motivasjon, fordi de opplever at deres ideer ikke bare blir hørt, men også iverksatt, og dermed bidrar til reelle forbedringer. Vi



kan observere økt felles forståelse av arbeidssituasjonen og bedre tid til å utføre primær oppgaver. Når det er sagt, betyr det ikke at jeg fraråder å måle, men målkravene må ikke komme ovenfra og uten sammenheng. Det er personalet som identifiserer problemområder, foreslår forbedringer og setter realistiske mål. Igjen blir visualisering av målet og prosessen på vei mot målet et viktig redskap.

### Dette har vi gjort i Haugesund kommune

**2004:** Pilotprosjekt i Demensavdeling og hjemmetjeneste (én avdeling)

Hensikt: Å prøve ut om Lean kan tilpasses omsorgstjenesten og oversette industriterminologien til helsefagspråket.

**2006:** Innføring av Lean i en avdeling som gir tjenester til mennesker med utviklingshemming/bofellesskap.

Hensikt: Å innføre Lean for å skape en felles plattform og for å bygge identitet da to avdelinger skulle slås sammen.

**2006:** Innføre Lean som et av tiltakene i en annen avdeling i hjemmetjenesten.

Hensikt: Å øke brukertilfredsheten i avdelingen ved systematisk å jobbe med «kundefokus» og jobbe i fellesskap med forbedringsområder.

**2010:** Innføre Lean i renholdsavdelingen.

Hensikt: Skape et felles begrepsapparat og felles forståelse. Gi den enkelte medarbeider større autonomi gjennom systematisk medarbeiderinvolvering. Løse problemer når det gjelder lager, logistikk, håndtering av maskiner, bedre utnyttelse av ressurser.

**2012:** Prosjekt *Bruker som driver for kvalitet i tjenestene*, i samarbeid med KS og BI (professor Linda Lai). Utdanning av åtte leanveiledere fra ulike institusjoner innenfor omsorg. Inngår i et forskningsprosjekt som har kompetansemobilisering som hovedtema.

Forskningsprosjektet forventes å bli avsluttet i 2017. Hensikt: Kan arbeidet med Lean bidra til økt mobilisering av medarbeidernes kompetanse? Gir økt medarbeiderinvolvering og bevissthet omkring grunnverdiene i Lean også økt brukerinvolvering og brukertilfredshet?

**2015:** Gjennomføring av «Forbedringslederskolen» (Samarbeidsutvikling Norge AS) for enhetsledere og mellomledere i tre administrative enheter.

Hensikt: Samle erfaringer med Lean i administrative enheter, gi personalet et felles redskap som kan støtte ulike utviklingsprosesser, øke effektiviteten der det oppleves som påkrevd og på sikt i fellesskap finne løsninger på grensesnittproblematikk som alle tre avdelingene er involvert i.

### Avslutning

Kontinuerlig forbedring har vært nevnt flere ganger. Hva er så kjennetegnene på en organisasjon som ikke bare sier at de jobber med kontinuerlig forbedring, men som virkelig gjør det?

Den eneste måten å fastslå hvorvidt en organisasjon følger leanprinsippene på, er å sammenligne hvordan organisasjonen opererer på to ulike tidspunkt. Organisasjonen opererer dynamisk hvis den kan vise til kontinuerlige forbedringer.

*Den klassiske forbedringsstrategien er i tråd med det statiske perspektivet. En organisasjon mener den står overfor et problem. Vi kan se dette problemet som den «store fisken». Organisasjonen investerer betydelige ressurser i å fange denne fisken. Måle med forbedringen er derfor «å fange fisken». Prosjektet er fullført når «fisken er fanget», uavhengig av om forbedringsarbeidet gjøres av eksterne konsulenter, interne konsulenter eller ansatte. Det finnes en begynnelse og en slutt. (Modig/Ahlström)*

De fleste kan kjenne seg igjen i at alle lener seg fornøyd tilbake når den store fisken er fanget, og problemet er løst. Hvis det i det hele tatt blir gjennomført en evaluering, er spørsmålet gjerne: Hva har vi gjort og har vi nådd målet? En organisasjon med et dynamisk perspektiv ville ha spurt: Hvordan sikrer vi at vi ikke faller tilbake til vante rutiner og hviler på våre laurbær, men fortsetter «å fiske» hele veien etter små og litt større fisker/problemer. Og hvordan får vi alle til å delta aktivt – og at vi lærer noe hver dag, ikke bare når vi setter i gang storstilte prosjekter? Faktum er at vi alle lærer noe hver dag, men min erfaring er at Lean setter lærdommen i system og lærdommen blir tilgjengelig for andre enn meg selv.

*Denne tilnærmingen til en lean-basert driftsstrategi ligger milevis unna oppfatningen om at lean består av et sett med verktøy som skal implementere. (Modig og Ahlström)*

Som innledningsvis nevnt mener jeg at Lean og offentlig sektor er en god kombinasjon. Ansatte i offentlig tjenesteproduksjon er vant med å forholde seg til komplekse situasjoner som krever en høy grad av fleksibilitet og omstillingsevne. Lean som filosofi setter medarbeiderinvolvering og kontinuerlig forbedring i høysete. Det vil styrke en hvilken som helst organisasjon – verktøyene er et kjærkomment hjelpemiddel. ☺

**Solveig Schiz** har vært ansatt i Haugesund kommune siden 1983 i ulike stillinger. Fra 2007 rådgiver/organisasjonsutvikler i Personal og organisasjon. Hun mottok nylig en inspirasjonspris fra et brukernettsverk for sitt arbeid med ledelsesfilosofien LEAN.



Av Rådgiver **Sverre B. Midthjell**,  
Kontrollutvalgssekretariat Midt-Norge IKS

# Samfunnsengasjement – et etisk dilemma?

Jeg har med interesse fulgt diskusjonen om NKRFs etiske retningslinjer, som har avstedkommet to debattinnlegg i Kommunerevisoren (4/2014 og 1/2015).

Jeg er i stor grad enig med Anna Ølnes i at retningslinjene i for stor grad problematiserer dette med samfunnsengasjement, og jeg tror at en person som er lite samfunnsengasjert verken kan være en god revisor eller kontrollutvalgssekretær. Det jeg synes retningslinjene, og Torgun M. Bakken og Unn Helen Aarvolds innlegg, bommer litt på er hva som egentlig er det etiske dilemmaet i dette.

Problemet er at det alt for ofte settes likhetstegn mellom etikk og omdømme. Dette er separate problemstillinger; noe som er et omdømmeproblem trenger ikke være et etisk problem og omvendt. Omdømmemessig kan det være en utfordring for ens egen og arbeidsgivers troverdighet om man er svært politisk engasjert i saker som kan være relevante i et kontrollperspektiv, men det trenger likevel ikke være et etisk problem. Et etisk dilemma blir det først når ens eget engasjement står i fare for å påvirke ens faglige integritet, og dermed går ut over habiliteten. Et etisk overtramp blir det først når en ikke er åpen om dette, eller om en bryter habilitetsreglene.

Jeg har en fortid som aktiv kommunepolitiker, og er også i dag medlem av Arbeiderpartiet, men jeg har ikke hatt verv i noen av de kommunene jeg i dag jobber med som kontrollutvalgssekretær. Jeg har, i samråd med min arbeidsgiver, valgt

å avstå fra å søke verv som folkevalgt eller engasjere meg i utadrettet partiarbeid mens jeg jobber som kontrollutvalgssekretær. Jeg legger også bånd på meg når det gjelder hva jeg skriver om i blogg og på sosiale medier for å unngå å undergrave min troverdighet som nøytral saksbehandler for kontrollutvalget. Dette handler om troverdighet og omdømme, og er noe jeg først og fremst gjør for å gjøre arbeidshverdagen min enklere, men er etter min mening i liten grad et etisk spørsmål.

Jeg er ikke mindre enig i Arbeiderpartiets politikk av at jeg ikke står på stand og promoterer den. Jeg har ikke færre venner i partiet, og mine personlige meninger om fylkesordføreren endres ikke av at jeg ikke driver valgkamp for ham. Mine meninger om kommunale politiske saker endrer seg heller ikke av at jeg ikke skriver om dem på nettet, de blir bare mer private.

Jeg er uansett nødt til å vurdere hvorvidt dette er egnet til å påvirke mine beslutninger, eller gi grunn for å så tvil om det. Gjennom å være tilbakeholden og selektiv i hvordan jeg lar mitt samfunnsengasjement komme til uttrykk, unnlater jeg imidlertid å stille meg i en posisjon som gjør det lett å så tvil om mine hensikter. Dette gjør ting enklere både for meg og min arbeidsgiver, men gjør det ikke mer eller mindre

etisk riktig. Det etiske består for meg i å være åpen overfor min arbeidsgiver og kontrollutvalgene jeg jobber med, slik at de selv er i stand til å vurdere hvorvidt de mener jeg lar meg påvirke av det, og at jeg selv må passe på å ta opp habilitetsspørsmålet der det kunne bli relevant.

I et etisk perspektiv mener jeg derfor at den "samfunnsengasjementstrusselen" som omtales i NKRFs retningslinjer er overflødig. Det er også talende at dette er den eneste trusselen der det påpekes at det er det å "oppfattes å ha" et politisk engasjement som er problemet. Det er altså oppfatningen, ikke hvorvidt man reelt sett er partisk, som er problemet. Da er det et omdømmeproblem man omtaler. NKRFs retningslinjer burde begrense seg til å si at man som revisor og kontrollutvalgssekretær må være åpen om sitt samfunnsengasjement, og de bindinger det eventuelt skaper, og være aktsom angående egen habilitet. ☺

**Sverre B. Midthjell** er leder av NKRFs selskapskontrollkomité. Han er utdannet statsviter og jobber som rådgiver i Kontrollutvalgssekretariat Midt-Norge IKS.

Av **Bjørn Bråthen**, seniorrådgiver, NKRF

# NKRFs årsmøte 2015 – styrking av selskapskontrollen

Styreleder Per Olav Nilsen ønsket velkommen til NKRFs årsmøte 7. juni på Clarion Hotel Ernst i vakre Kristiansand.



Gjenvolgt styreleder Per Olav Nilsen ble hedret med NKRFs hederstegn i gull.

**T**otalt var 301 stemmer – fordelt på 80 personlige stemmer, 155 personlige fullmakter og 66 bedriftsstemmer – representert. Årsmøtet ble som vanlig avholdt i forkant av NKRFs fagkonferanse.

Styrelederen åpnet årsmøtet med å få enstemmig tilslutning til saklisten, og deretter gjennomførte han de innledende valgene for årsmøtet. Per-Martin Svendsen og Mette Jensen Moen ble valgt til hhv. møtedirigent og varadirigent.

Deretter ble de ordinære årsmøtesakene om årsregnskap og -beretning for 2014, redegjørelser for perioden og årsbudsjett for 2016 behandlet.

Årsresultatet for NKRFs samlede virksomhet ble ca. 530 000 bedre enn budsjettet, og regnskapet viser for øvrig at forbundet fortsatt har en sunn og solid økonomi. Redegjørelsene fra NKRFs ulike organer vitner om stort engasjement og god utvikling. Budsjettet for neste år legger opp til fortsatt høy aktivitet.

I tillegg til de foran nevnte sakene og valg, som er nærmere omtalt nedenfor, behandlet årsmøtet bl.a. følgende saker:

- NKRFs strategi for 2015-2018
- Organisatorisk plassering av selskapskontroll

Styrelederen la fram saken om *NKRFs strategi for 2015-2018*.

## «Årsmøtet vedtok enstemmig å opprette en egen komite for selskapskontroll ...»

Strategien er tuftet på at NKRF er en faglig interesseorganisasjon og et serviceorgan for *alle* som arbeider med revisjon av eller tilsyn med kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Vedlagt strategisaken fulgte et eget notat om en egen *sertifiseringsordning* for revisjon av offentlig sektor. Årsmøtet sluttet seg enstemmig til den framlagte strategien for 2015-2018, som bl.a. fastslår at styret i samarbeid med Riksrevisjonen, skal utrede videre innholdet i en sertifiseringsordning for revisjon av offentlig sektor.

Styret foreslo for årsmøtet å overføre fagområdet selskapskontroll fra selskapskontroll- og kontrollutvalgskomiteen til en ny komite – *selskapskontrollkomiteen*, samt å endre navnet på selskapskontroll- og kontrollutvalgskomiteen til *kontrollutvalgskomiteen*. Forslaget ble begrunnet med at det vil sikre den faglige videreut-

viklingen for fagområdet. Det vil også signalisere for omverdenen at NKRF tar resultatene i evalueringen av kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariater (Deloitte, desember 2014) på alvor.

Årsmøtet vedtok enstemmig å opprette en egen komite for selskapskontroll, men det ble ikke vedtatt at den nye komiteen til enhver tid skulle ha representasjon fra begge faggruppene blant medlemmene – revisorer og kontrollutvalgssekretærer.

Valgkomiteens leder, Morten Alm Birkelid, la fram valgkomiteens innstilling, som ble godt mottatt. Alle *valg* av nye tillitsvalgte var enstemmig og uten motforslag. Resultatet ble gjenvalg av styreleder Per Olav Nilsen og styremedlem Nina Neset for to år. Audun Haugan og Sverre Bugge Midthjell ble valgt som ny komiteleder i hhv. kontrollutvalgskomiteen og selskapskontrollkomiteen.

Videre ble Cicel T. Aarrestad, Per-Martin Svendsen og Morten Alm Birkelid gjenvalgt som leder av hhv. kvalitetskontrollkomiteen, hederstegnkomiteen og valgkomiteen. Blant komite-medlemmene som var på valg, ble det fire nye medlemmer og fire gjenvalg. Gjenvalgt ble også NKRFs revisorer.

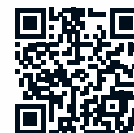
En komplett oversikt over *NKRFs tillitsvalgte* i 2015-16 er inn tatt på neste side.

Under årsmøtemiddagen ble styreleder Per Olav Nilsen, som har innehatt dette vervet siden 2004 og nå tar fatt på sin sjuende lederperiode, hedret for sin store innsats og tildelt forbundets *hederstegn* i gull med diplom. Han ble dermed den åttende i forbundets 70-årige historie som kan smykke seg med denne hedersbevisningen. ☺

### ▶ Aktuelle kurs nå:

Faglig oppdatering og nettverksbygging!

▶ Samling for kontrollutvalgssekretærer 2015	16. – 17. sept.	Stavanger
▶ B.1.0 Intro – kommuneregnskap	22. – 23. sept.	Gardermoen
▶ C.2.6 Offentlige anskaffelser	14. – 15. okt.	Gardermoen
▶ NKRFs Lederkonferanse	27. – 28. okt.	Skjetten



www.nkrf.no



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

# Tillitsvalgte i Norges Kommunerevisorforbund 2015-2016

## Etter valgene på årsmøtet i Kristiansand 7. juni 2015

### Styret

Leder	Per Olav Nilsen	Trondheim kommunerevisjon	2015-17 (gjenvalg)
Nestleder	Reidar Enger	Oslo kommune, Kontrollutvalgets sekretariat	2014-16
Medlem	Torgun M. Bakken	Glåmdal Sekretariat IKS	2014-16
Medlem	Nina Neset	Romerike revisjon IKS	2015-17 (gjenvalg)
Medlem	Tor Ole Holbek	Kristiansand revisjonsdistrikt IKS	2014-16
1 varamedlem	Inger Anne Fredriksen	Buskerud Kommunerevisjon IKS	2015-16 (gjenvalg)
2 varamedlem	Inger Stensgaard Sørensen	Hedmark Revisjon IKS	2015-16 (ny)

### Revisjonskomiteen

Leder	Unn Helen Aarvold	Oslo kommune, Kommunerevisjonen	2014-16
Medlem	Kjetil Bjørnsen	Kommunerevisjonsdistrikt 3, Møre og Romsdal IKS	2014-16
Medlem	Linn Therese Bekken	Vestfold Kommunerevisjon	2015-17 (gjenvalg)
Varamedlem	Björg Hagen	Innlandet revisjon IKS	2015-16 (gjenvalg)

### Forvaltningsrevisjonskomiteen

Leder	Kirsti Torbjørnson	Telemark Kommunerevisjon IKS	2014-16
Medlem	Anders Svarholt	Østfold kommunerevisjon IKS	2014-16
Medlem	Kathrine Moen Bratteng	Trondheim kommunerevisjon	2015-17 (ny)
Varamedlem	Tor Arne Stubbe	Revisjon Midt-Norge IKS	2015-16 (ny)

### Regnskapskomiteen

Leder	Ingvar Linde	Sogn og Fjordane Revisjon IKS	2014-16
Medlem	Linda Undrum	Akershus og Østfold fylkesrevisjon	2014-16
Medlem	Ann Katharine Gardner	Revisjon Midt-Norge IKS	2015-17 (gjenvalg)
Varamedlem	Inge Johannessen	KomRev NORD IKS	2015-16 (gjenvalg)

### Kvalitetskontrollkomiteen

Leder	Cicel T. Aarrestad	Rogaland Revisjon IKS	2015-17 (gjenvalg)
Medlem	Alf-Erlend Vaskinn	KomRev NORD IKS	2015-17 (gjenvalg)
Medlem	Frode Singstad	Revisjon Midt-Norge IKS	2014-16
Varamedlem FR	Øyvind N. Grøndahl	Romerike revisjon IKS	2015-16 (ny)
Varamedlem RR	Kjell Peter Ekman	Telemark kommunerevisjon IKS	2015-16 (ny)

### Kontrollutvalgskomiteen

Leder	Audun Haugan	K-sekretariatet IKS	2015-16 (ny)
Medlem	Line Bosnes Hegna	Temark - Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS	2014-16
Medlem	Liv Tronstad	KomSek Trøndelag IKS	2015-17 (ny)
Varamedlem	Kari Louise Hovland	Kontrollutvalgssekretariatet Innlandet	2015-16 (ny)

### Selskapskontrollkomiteen

Leder	Sverre Bugge Midthjell	KonSek Midt-Norge IKS	2015-16 (ny)
Medlem	Tom-Øyvind Heitmann	Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS	2015-17 (ny)
Medlem	Kristin Skaane	Oslo kommune, Kommunerevisjonen	2015-17 (ny)
Varamedlem	Orrvar Dalby	Vestfold interkommunale kontrollutvalgssekretariat	2015-16 (ny)

### Disiplinærkomiteen

Leder	Inge Storås	Revisjon Midt-Norge IKS	2014-16
Medlem	Morten Alm Birkelid	Hedmark Revisjon IKS	2015-17 (gjenvalg)
Medlem	Sigmund Harneshaug	Kommunerevisjonsdistrikt 2, Møre og Romsdal	2014-16
Varamedlem	Pål Ringnes	Kontrollutvalgssekretariatet i Buskerud og omegn - KUBIS	2015-16 (gjenvalg)

### Hederstegnkomiteen

Leder	Per-Martin Svendsen	Bærum kommune, Kommunerevisjonen	2015-17 (gjenvalg)
Medlem	Marit Ingunn Holmvik	KomRev Trøndelag IKS	2014-16
Medlem	Marianne Hopmark	Distriktsrevisjon Nordmøre IKS	2014-16
Varamedlem	Åge Sandsengen	Kommunerevisjon IKS - Valdres og Hallingdal	2015-16 (gjenvalg)

### Revisorer

Revisor	Steinar Neby	Follo distriktsrevisjon	2015-16 (gjenvalg)
Revisor	Brita Arvidsen	Asker kommunerevisjon	2015-16 (gjenvalg)
Vararevisor	Sissel Mikalsen	KomRev Trøndelag IKS	2015-16 (gjenvalg)

## INDRE ØSTFOLD KOMMUNEREVISJON IKS



**Rita Elnes** (f. 1981) er ansatt som ny daglig leder/distriktsrevisor. Hun har bachelor i revisjonsfaget, og innehar autorisasjon som registrert revisor og autorisert regnskapsfører. Elnes har jobbet med offentlig og privat revisjon, og vært fagleder og daglig leder på regnskapsbyråer.



**Ole Anders Brattli** (f. 1987) er ansatt som forvaltningsrevisor fra 1. desember 2014. Han har en masterutdannelse i økonomi og ledelse fra Handelshøyskolen BI fra 2014. Han er glad for å ha kommet godt i gang i sin nye stilling.



**Lene Ødegård** (29) er ansatt som forvaltningsrevisor fra 12. januar 2015. Hun kommer fra stilling som tollrevisor i Tollregion Øst-Norge. Lene er etatsutdannet, med videreutdanning innen økonomi og ledelse fra Handelshøyskolen BI.

## REVISJON MIDT-NORGE IKS

**Gard Sondre Gaare Lyng** (42) er ansatt som forvaltningsrevisor fra 1. april 2015. Han har juridisk embetseksamen fra Universitetet i Bergen, og var tidligere ansatt som advokat hos Adnor Advokat AS. Han vil arbeide med prosjektorientert forvaltningsrevisjon og selskapskontroll for alle våre 14 kommuner, samt fylkeskommunen, innenfor fagområdene offentlige anskaffelser, forvaltningsrett, byggesak, barnevern, eiendom og selskapsrett/næring.



Møre og Romsdal fylkeskommune søker

# KONTROLLSJEF

Ved kontrollutvalgssekretariatet er det ledig 100% fast stilling som kontrollsjef fra 01.02.2016.

Fullstendig utlysningstekst og elektronisk søknadsskjema: [www.mrfylke.no/jobb](http://www.mrfylke.no/jobb)

**Søknadsfrist:** 08.08.2015

**KONTAKT**  
kontrollsjef Hans Blø,  
tlf. 71 25 86 19/411 26 808  
e-post: [hans.blø@mrfylke.no](mailto:hans.blø@mrfylke.no)

personalsjef Dag Lervik  
tlf. 71 25 87 23/951 73 038,  
e-post: [dag.lervik@mrfylke.no](mailto:dag.lervik@mrfylke.no)



 Møre og Romsdal fylkeskommune

Møre og Romsdal fylkeskommune | Julsundvegen 9, 6404 Molde  
Tlf. 71 25 80 00 | E-post: [post@mrfylke.no](mailto:post@mrfylke.no) | [www.mrfylke.no](http://www.mrfylke.no)



# Gratulerer!

Det første kullet fra NHHs MBA-studium i offentlig revisjon mottok nylig sine velfortjente vitnemål.

MBA i offentlig revisjon fra Norges Handelshøyskole (NHH) er et toårig program, som skal utvikle og øke deltakernes kompetanse på fagområder som er særegne for offentlig revisjon. Studiet er utviklet på oppdrag fra Riksrevisjonen og NKRF, og det er i utgangspunktet åpent for alle som arbeider med offentlig revisjon eller relaterte emner.

Det første kullet startet høsten 2013 og ble avsluttet i Bergen i går med presentasjoner av studentenes masteravhandlinger. De 22 studentene, hhv. 17 fra Riksrevisjonen og 5 fra kommunal revisjon, var delt inn i sju grupper som la fram hver sin oppgave for handelshøyskolens opponenter.

Studiet utgjør til sammen 60 studiepoeng og består av 16 intensive samlinger av tre dager og fordelt på følgende fem moduler, som alle avsluttes med en særskilt eksamen:

1. Offentlig styring – 4 samlinger
2. Effektevaluering – 3 samlinger
3. Budsjettering og regnskapsføring – 2 samlinger
4. Offentlig rett – 4 samlinger
5. Revisjon – 3 samlinger



De første MBA'ene i offentlig revisjon med NHHs programdirektør Karl R. Pedersen til venstre (Foto: NHH)

Studentene fra kommunal revisjon deltok i grupper som skrev avhandlinger om følgende temaer:

- Offentlig revisjon av kommunens avfallshåndtering
- Utfordringer og muligheter ved veibygging i Norge
- Helsetjenester i Norge
- Best barnehage for pengene
- Kommunesammenslåing

Kommunerevisoren håper å komme tilbake med artikler med utgangspunkt i noen av avhandlingene. Riksrevisor Per-Kristian Foss og NKRFs styreleder, Per Olav Nilsen, var invitert som NHHs gjester og deltok på presentasjonen, den høytidelige overrekkelsen av vitnemålene og den påfølgende middagen.

Neste kull starter i september 2015, og NHH melder at det fortsatt er ledige plasser, samt at det vil bli



De "kommunale" studentene (f.v.): Bjørn Håkonsen, Romerike Revisjon IKS, Edith Sætrevik, Rogaland Revisjon IKS, Bjørg Hagen, Innlandet revisjon IKS, Kathrine Moen Bratteng, Trondheim kommune-revisjon og Arnt-Bjarne Aronsen, Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS

mulig å søke om deltakelse på enkeltmoduler. For nærmere informasjon om programmet: <http://www.nhh.no/no/nhh-executive/executive-mba/offentlig-revisjon.aspx>

## Kommunerevisoren utgis av:

Norges Kommunerevisorforbund (NKRF)  
Postboks 1417 Vika,  
0115 Oslo  
Tlf.: 23 23 97 00

**E-post:** [post@nkrf.no](mailto:post@nkrf.no)

[www.nkrf.no](http://www.nkrf.no)  
[www.twitter.com/nkrf](https://twitter.com/nkrf)  
[www.twitter.com/kommunerevisor1](https://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., 2.3., 4.5., 1.7., 1.9. og 2.11. Frist for innsending av stoff til NKRF er som hovedregel den 5. i måneden forut for utgivelse.

Abonnementspris:  
Kr 400 pr. år

Forsidebilde:  
Kilden teater- og konserthus i Kristiansand, foto: Knut Erik Lie, NKRF.

## 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 rettighetshavere eies av NKRF.

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



**Grafisk design og trykk:**  
Merkur Grafisk AS



Returadresse:  
Norges Kommunerevisorforbund  
Postboks 1417 Vika  
0115 Oslo

# Planlegg kursaktivitetene og sett av datoene for dine favoritter nå!



## Samling for kontrollutvalgssekretærer 2015

16. - 17. september  
Thon Hotel Maritim, Stavanger



## Lederkonferansen 2015

27. - 28. oktober  
Quality Hotel Olavsgaard, Skjetten



## Fagtreff for regnskapsrevisorer 2015

18. - 19. november  
Thon Hotel Oslo Airport, Gardermoen



## Kontrollutvalgskonferansen 2016

3. - 4. februar  
Clarion Hotel & Congress Oslo Airport, Gardermoen

Informasjon og påmelding på [www.nkrf.no](http://www.nkrf.no)



— på vakt for fellesskapets verdier