



Kommunerevisoren

2 2016
71. årgang

Les mer om:

Bevilgingskontroll og budsjettavvik

Betryggende kontroll

NKRFS
Kontrollutvalgskonferanse
2016

- | | |
|---|--|
| <p>2 25 år siden
Torbjørn Olsen</p> <p>3 Kontrollutvalgskonferansen 2016 – den største hittil!
Styreleder Per Olav Nilsen</p> <p>4 Bevilgingskontroll og budsjettavvik
Rolleiv Lilleheie, statsaut. revisor,
Buskerud Kommunerevisjon IKS</p> <p>8 Betryggende kontroll
Bjørn Ølberg, spesialrådgiver,
Bergen kommune</p> <p>12 Kronikk: Sterkere samarbeid om offentlig revisjon
Per-Kristian Foss, riksrevisor,
Riksrevisjonen</p> <p>13 Kontrollutvalgskonferansen 2016
Jan Tore Sanner (H), kommunal-
og moderniseringsminister</p> | <p>15 NKRFs kontrollutvalgskonferanse
Bodhild Laastad, NKRF</p> <p>21 Organisasjonskultur på Sørlandet
Anne Helene Grunni-Hellestrand,
Agder Kommunerevisjon IKS og
Wiggo Nordskag, Kristiansand
kommune</p> <p>26 Kommunesammenslutninger – erfaringer fra 2005-2008
Bjørn Håkonsen, regnskapsrevisor,
Romerike revisjon IKS</p> <p>31 Nytt om navn
– NKRF får ny daglig leder
– Kontrollutvalgssekretariatet for
Romsdal
– Romerike revisjon IKS</p> |
|---|--|

25 år siden ...

Av **Torbjørn Olsen**

1991 var det året ny kommunelov skulle behandles i Stortinget. I tillegg til Kommunelovutvalgets forslag forelå mellom 500 og 600 høringsuttalelser. Kommunalminister Kjell Borgen ga i et intervju tidlig på året uttrykk for at han mente det var tilstrekkelig tid til en samordning av uttalelser og en grundig behandling i Stortinget.

I et annet intervju slår kommunalministeren fast at det må bli slutt på usikkerheten omkring fylkeskommunens framtid. «Fylkeskommunen skal bestå som et av de tre forvaltningsnivåer vi skal ha», uttalte ministere.

For å få raskt utredet hvordan en permanent ordning med intern kvalitetskontroll blant NKRFs medlemmer kunne praktiseres, satte forbundsstyret i sitt

møte 24. januar 1991 ned et utvalg bestående av Per-Martin Svendsen, Leif Aarebrot og Bjørn Bråthen.

«Kommunerevisoren» opplyste at en distriktsrevisor hadde fått herredsrettens medhold i at vedkommendes likninger for 1988 og 1989 skulle oppheves og at revisor-ens kjøring til andre kontorkommuner skulle ansees som yrkeskjøring. Avgjørelsen ble betegnet som «gledelig».

1991 var også landsmøteår, og hovedkomiteen ga de første opplysningene om møtet som skulle holdes i Haugesund. Landsmøteavgiften var satt til kr 1 200 for deltakerne og kr 500 for ledsagere.

Fra og med 1991 ville 165 av totalt 225 revisjonsenheter være medlemmer av servicekontoret. Etter snart ett års virksomhet var det dokumentert at det var et sterkt behov for et servicekontor.



Styreleder **Per Olav Nilsen**

Kontrollutvalgskonferansen 2016 – den største hittil!

Kontrollutvalgskonferansen 2016 ble avholdt 3.–4. februar. Det var rekorddeltakelse med rundt 800 deltakere på Gardermoen.

Jeg er imponert over foredragsholderne og alle de som sørget for avviklingen. Vi har klart å skape en arena som kontrollutvalgsmedlemmene landet rundt finner det verdt å besøke år etter år. Kommunal Rapport har etter en undersøkelse funnet ut at 62 prosent av medlemmene i kontrollutvalgene sitter i sin første periode. For dem er NKRFs kontrollutvalgskonferanse en viktig møteplass der en kan finne inspirasjon og komme i kontakt med kolleger fra hele landet.

Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner åpnet årets konferanse. I sitt åpningsforedrag pekte han på kontrollutvalgets rolle for å sikre lokaldemokratiet, og behovet for at revisjon og tilsyn fører til læring. Hans oppfordring til konferansedeltakerne var: Bruk tiden godt, utveksle erfaringer og hent lærdom og inspirasjon. Jeg håper konferansen svarte til forventningene for både nyvalgte og erfarne kontrollutvalgsmedlemmer.

Kommunelovutvalget hadde opprinnelig frist til 31.12.2015 med å avlegge sin rapport. Denne fristen er utsatt til 10. mars 2016. Medlem av kommunelovutvalget og daglig leder i Romerike Revisjon IKS, Nina Neset, opplyste i sitt foredrag at det kommer forslag til endringer i regelverket knyttet til revisjon og tilsyn som vil påvirke både revisjonsinnholdet og selskapskontrollen dersom de blir vedtatt. I tillegg vil det komme forslag om endringer knyttet til kontrollutvalgets og revisors mulighet for innsyn i selskaper som utfører tjenester for kommuner og fylkeskommuner. Det vil etter hvert bli en høring. Jeg vil oppfordre alle kontrollutvalg og medlemmer i NKRF til å engasjere seg i høringsrunden. Endringene i kommuneloven vil legge grunnlaget for kontrollutvalgenes og deres sekretariat og revisjonenes mulighet for å passe på fellesskapets verdier i mange år framover.

Korrupsjonssaker kommer dessverre opp fra tid til annen. Dessverre, fordi korrupsjon er som en

kreftsvulst for demokratiet, men når det først forekommer, er det bra at det blir avdekket. Etter en korrupsjonssak vil det alltid være et behov for flere undersøkelser. Selve korrupsjonssaken vil være en sak for politiet, men det vil i tillegg være behov for å finne ut hvordan dette kunne skje, og hva en kan gjøre for å forhindre at det gjentar seg. En slik undersøkelse må selvsagt gjennomføres av en uavhengig aktør. Kommunens revisor er en slik uavhengig aktør. Det blir enkelte ganger hevdet at fordi kommunen eier/har kontrakt med revisor fører det til at «kommunen gransker seg selv». Dette er en misforståelse.

Uavhengig av hvilken revisjonsordning kommunen har valgt er revisjonen et organ for kommunestyret. Kommunens revisor opptre på vegne kommunestyret og kontrollutvalget og er uavhengig av alle andre kommunale organ. Ved å bruke kommunens revisor til å foreta undersøkelser knyttet til kommunens rutiner og praksis, vil en være sikret en uavhengig og profesjonell vurdering.

NKRFs nåværende daglige leder Ole Kristian Rogndokken skal gå av med pensjon til høsten. Styret har tilsatt Tore Hansen som ny daglig leder. Han er i dag konstituert direktør for organisasjon og virksomhetsstyring ved Høgskolen i Oslo og Akershus, og har også vært direktør for samfunnskontakt og kommunikasjon på samme sted. Han kjenner NKRF godt gjennom sitt tidligere arbeid med NKRFs kommunikasjonsstrategi.

Jeg er glad for at Hansen har takket ja til å bli vår nye daglige leder. Han har en bakgrunn som styret mener er viktig for organisasjonen i tiden som kommer. Hans bakgrunn fra politikk, kommunikasjon og organisasjonsliv gjør at han passer godt til denne svært viktige posisjonen innenfor kommunal revisjon og tilsyn. ☉



Av statsaut. revisor **Rolleiv Lilleheie**,
Buskerud Kommunerevisjon IKS

Bevilgingskontroll og budsjettavvik

Bevilgingskontroll og budsjettavvik i kommunal sektor er viktige begreper for flere aktører. Spesielt gjelder dette politikere i bevilgende organer eller med kontrolloppgaver (kommunestyre og kontrollutvalg), den ansvarlige for finansiell rapportering og økonomisk internkontroll (administrasjonssjefen) samt den uavhengige revisor med plikt til å vurdere den økonomiske internkontrollen og til å uttale seg om rapporteringen (kommunens regnskapsrevisor).

For å fylle sine oppgaver må alle disse ha et avklart forhold til begrepenes innhold. Etter min erfaring kan det i blant være ganske vrient å finne ut av hva som egentlig følger av bestemmelsene.

1 Budsjett og budsjettfullmakter

Mens regnskap i sin alminnelighet oppfattes som økonomisk informasjon, er det i de kommunale regnskapene¹, i likhet med andre regnskaper i offentlig sektor, gjennom budsjettbestemmelsene også lagt inn fullmaktsrammer og konkrete styringsregler². I klassisk norsk kommunal regnskapstradisjon er forbindelsene mellom regnskap og budsjett flere og til dels ubrytelige, blant annet ved at årsbudsjettet er gjort til en del av årsregnskapet.

Kommuneloven bestemmer at årsbudsjettet skal fastsettes av kommunestyret selv. De enkelte krav til årsbudsjettets innhold er fastsatt i kommuneloven § 46. Bortsett fra utbetalinger som kommunen er rettslig forpliktet til å foreta, er årsbudsjettet en *bindende plan* for bruken av kommunens midler i budsjettåret. I årsbudsjettet skal også kommunestyrets prioriteringer, samt de målsettinger og premisser som årsbudsjettet bygger på, komme tydelig fram (Kommuneloven § 46 nr. 4, nedenfor betegnet *lovbestemte budsjettforutsetninger*).

Det kan neppe herske tvil om at med enkelte unntak «låser» § 46 i kommuneloven i prinsippet kommunens bruk av midler til de rammer som kommunestyret vedtar for årsbudsjettet. For administrasjonssjefen som skal avlegge regnskap og redegjøre for budsjettavvik og for kommunens regnskapsrevisor som skal vurdere om redegjørelsene er tilstrekkelige, er det nødvendig å vite hvor langt denne låsingen går. Behovet er selvsagt ikke mindre for politikerne som er tillagt selve bevilgningskontrollen.

2 Bevilgningskontrollen

Kommuneregnskapets noe særegne utforming blir blant annet begrunnet i behovet for bevilgningskontroll: «*Det forhold at kommunen styres av politisk vedtatte budsjetter, og dermed bevilgningsfokuset, har vært bestemmende for valg av regnskapssystem og gjenspeiles også i kravet om at årsbudsjett og årsregnskap skal være basert på de samme grunnleggende prinsipper. Det finansielt orienterte regnskapet er bevilgningsorientert*»³.

Bevilgningskontrollen – som blant annet skal sikre politikerne den nødvendige oversikt – gjennomføres etter nærmere fastsatte bestemmelser gjennom året², og kulminerer med administrasjonens rapportering til de politiske organene etter årets utløp gjennom års-

1 Forskrift om årsregnskap i kommuner og fylkeskommuner § 3.

2 Forskrift om årsbudsjett i kommuner og fylkeskommuner

3 Notatet «Kommuneregnskapet – Rammeverk og grunnleggende prinsipper», s. 17 (Foreningen for god kommunal regnskapsskikk, desember 2011)

«Tilsynelatende et imponerende sammenfall mellom budsjettert anskaffelse og bruk og faktisk bruk av midler. Men er budsjettets mål nådd?»

regnskapet og årsberetningen. Sett i sammenheng med bevilgningskontrollen er den politiske behandlingen av disse dokumentene på mange vis et sannhetens øyeblikk. Mens den tallmessige informasjonen gis i årsregnskapet, skal det i årsberetningen redegjøres for vesentlige budsjettavvik:

«Der det er vesentlige avvik mellom utgifter i årsregnskapet og bevilgning til formålet i regulert budsjett, skal det redegjøres for avviket. Tilsvarende gjelder ved avvik mellom inntekter i årsregnskapet og regulert budsjett. Administrasjonssjefen (...) skal vurdere tiltak for å bedre den økonomiske oppfølgingen gjennom året dersom det oppstår vesentlige avvik fra regulert budsjett.»⁴

Det naturlige utgangspunktet blir derfor at der det er vesentlige beløpsmessige avvik mellom budsjett-posten for et formål og det motsvarende tallet i regnskapet, kreves det redegjørelse. Kravet til kvalitet og dermed pålitelighet følger både av generelle informasjonshensyn og av det mer spesifikke kontrollformålet, jf. blant annet kommuneloven § 23 nr. 2 og § 48.

3 Budsjettavvik

Utgangspunktet er altså politikernes lovbestemte plikt til å vedta et årsbudsjett og administrasjonenes plikt til å styre etter dette. Budsjettforskriften har minimumsbestemmelser for budsjettvedtakets tallmessige oppstilling. For at årsbudsjettet skal fylle kommunelovens krav, må det altså i tillegg inneholde *lovbestemte budsjettforutsetningene*. Normalt skulle derfor samtlige av disse elementene inngå i årsbudsjettet som en *bindende plan*.

Er det på denne bakgrunn likevel naturlig at administrasjonssjefens plikt til å redegjøre for avvik begrenses til *rent beløpsmessige* avvik mellom budsjett og regnskap (mellom plan og virkelighet)? Det kan f.eks. være bevilget 75 mill. til et formål, mens det er brukt 74 mill. Tilsynelatende et imponerende sammenfall mellom budsjettert anskaffelse og bruk og faktisk bruk av midler. Men er budsjettets mål nådd?

Både sunn fornuft og normale økonomiske betraktninger gjør dette til et relevant og høyst betimelig spørsmål. Hvis bevilgningens mål er oppfylt, er det i vårt eksempel selvsagt intet avvik å redegjøre for. Men hva om budsjettets mål langt fra er oppfylt, men pengene brukt. Er det fortsatt ikke nødvendig å redegjøre? Og hvordan blir det dersom målene skulle være overoppfylt – uten at bevilgningen er overskredet? Har administrasjonen – ved ikke å opplyse om (redegjøre for) slike «hyggelige» forhold – fratatt politikerne muligheten til å omdisponere den delen av bevilgningen som var basert på et overvurdert finansielt behov? Der bevilgningene omfatter prosjekter som strekker seg over flere år, kan en redegjørelse som begrenser seg til avvik i det enkelte års pengebruk, innebære at opplysninger om kritikkverdige forhold som vesentlig svikt i framdrift o.l. blir holdt tilbake for politikerne.

4 Administrasjonssjefens redegjørelse for avvik

Dersom siktemålet er å kontrollere om virksomheten (kommunen) har holdt seg til vedtatte (bevilgede) rammer, kan det neppe være tvil om at som kontrollgrunnlag er en rapportering som bare omfatter anskaffelse og bruk av midler, *utilstrekkelig*. Bruken av midlene burde også ses i sammenheng med hva midlene var ment for sammenholdt med oppnådde resultater. Har midlene strukket til for de vedtatte mål?

Mye kan tyde på at grunnlaget for en slik kontroll er gitt kommunelovens bestemmelse om tydelige budsjettforutsetninger. Når det i lovens § 48 nr. 5 kreves at administrasjonssjefen i årsberetningen opplyser «om forhold som er viktige for å bedømme kommunens (...) økonomiske stilling og resultatet av virksomheten, som ikke fremgår av årsregnskapet, samt om andre forhold av vesentlig betydning for kommunen (...)», så ligger det nær å tenke seg at dette også bør omfatte opplysninger om oppnådde mål mv. sett i sammenheng med de vedtatte lovbestemte budsjettforutsetningene. Siden redegjørelsesplikten etter § 48 ikke direkte er knyttet til de lovbestemte budsjettforutsetningene etter § 46 nr. 4, er det likevel vanskelig å stille et generelt krav om slike

⁴ Forskrift om årsregnskap i kommuner og fylkeskommuner § 10.

opplysninger som jo politikerne uansett vil kunne kreve.

5 Revisors oppgaver og plikter

Utformingen av bestemmelsene om revisjon i kommuner og fylkeskommuner er preget av et ønske om at regnskapsrevisors oppgaver og plikter ikke måtte bli for omfattende. Siden det tross alt dreier seg om revisjonen av et finansielt orientert bevilgningsregnskap «*der kravet om at årsbudsjett og årsregnskap skal være basert på de samme grunnleggende prinsipper*», har man likevel ikke funnet det forsvarlig å frita revisor for enhver befatning med forholdet mellom budsjett og regnskap. De følgende sitater fra departementets kommentarer til henholdsvis § 3 og § 4 i den kommunale revisjonsforskriften, presiserer imidlertid klart nok at revisors oppgaver stopper ved det tallmessige. «*Det dreier seg således om en kontroll med bruken av midlene i forhold til **tall-delen** av budsjettet.*» (...). «*Det skal avgis en skriftlig påpekning dersom det er vesentlige avvik mellom **tallbudsjettet** og den aktivitet regnskapet viser. Revisor skal se etter at mer- eller mindreforbruk som ikke er uvesentlig, er forklart eller redegjort for (...)*» (mine uthevelser).

Etter forskriften § 5 skal revisor uttale seg om hvorvidt de *disposisjoner* som ligger til grunn for regnskapet er i *samsvar med budsjettvedtak*. Her blir med andre ord ikke vurderingstemaet beskrevet like tallfiksert. Med henvisning til hvor sterkt departementet i de tidligere omtalte kommentarene har understreket at for budsjettets del forholder regnskapsrevisor seg til tall og ikke noe mer, har det vel likevel formodningen mot seg at man har ment at revisor i beretningen skal uttale seg på et videre og mer krevende grunnlag. For eksempel om administrasjonen gjennom årets bruk av midler, har realisert den delen av budsjettvedtaket som omhandler prioriteringer og mål. En innskrenkende tolkning av § 5 forutsetter da at en disposisjon lar seg vurdere alene ut fra hvilket formål pengene er brukt på, og *uavhengig av de forutsetningene kommunestyret ellers måtte ha knyttet til bevilgningen*.

6.1 Er et budsjettavvik et budsjettavvik?

I revisors perspektiv vil altså administrasjonens bruk av midler normalt bare sammenlignes med talldelen av budsjettet. I tråd med dette vil differansen mellom budsjettert beløp og medgått beløp være det budsjettavviket som revisor skal vurdere og uttale seg om. Spørsmålet for revisor blir da hva som er et vesentlig budsjettavvik. Med vekt på budsjettet som fullmaktshjemmel, er det naturlig å oppfatte et merforbruk som mer alvorlig enn et mindreforbruk. Effekten av å ha brukt mer penger enn det rammene tillater, er mer alvorlig enn følgen at noe av bevilgningen i behold. Frakoblet opplysninger om hva som er opp-

nådd ved pengebruken, er det med andre ord liten tvil om at et merforbruk normalt er atskillig mer bekymringsfullt og dermed kritikkverdig enn et mindreforbruk. Siden revisor som utgangspunkt for sine vesentlighetsvurderinger må ta stilling til hvilken betydning feil og mangler vil ha for brukerne av det materiale revisor uttaler seg om, kan det derfor være riktig å sette vesentlighetsgrensen for negative budsjettavvik lavere enn for positive avvik.

Med tanke på konsekvensene – blant annet muligheten for statlig inngripen i kommunens økonomiforvaltning (Robek) – kan det også være grunn til å operere med en høyere vesentlighetsgrense for budsjettavvik i investeringsregnskapet enn i driftsregnskapet. Siden sikre opplysninger om budsjettavvik først vil foreligge gjennom årsregnskapet og årsberetningen, vil det være naturlig for revisor å legge hovedvekten på de hensyn som ivaretas av ISA 450 *Vurdering av feilinformasjon identifisert under revisjonen*. I praksis vil jo planlagt vesentlighet være av mindre betydning for størrelser som ikke kan bedømmes før årsregnskapet foreligger.

6.2 Revisors vurdering av administrasjonssjefens forklaringer

I og med at revisor må ta stilling til om mer- eller mindre forbruk er (tilfredsstillende?) forklart, vil hovedkilden være administrasjonssjefens redegjørelse i årsberetningen. Her er det selvsagt ikke utenkelig at de beløpsmessige/tallmessige budsjettavvikene i årsregnskapet også blir forklart med utgangspunkt i budsjettvedtakets lovbestemte forutsetninger. I slike tilfeller kan revisor vanskelig unngå å gå nærmere inn på de premisser, målsettinger og prioriteringer som går fram av kommunestyrets budsjettvedtak og hvordan administrasjonen har forholdt seg til disse.

6.3 Revisors beretning, ISA-ene og god kommunal revisjonsskikk

Revisors uttalelse har to hovedavsnitt: Det første gjelder årsregnskapet og revisors arbeid med og oppfatning av dette basert på lover, forskrifter og gjeldende rettslige standarder (god kommunal regnskapsskikk og god kommunal revisjonsskikk). Det andre avsnittet omhandler øvrige forhold som revisor er pålagt å uttale seg om. Disse «sekundære» uttalelsene innledes med «Basert på vår revisjon som beskrevet ovenfor ...». Med denne innledningen reserverer egentlig revisor seg mot å bli tolket for vidt. Revisor har ikke undersøkt bredere eller «gravdypere» enn det som har vært nødvendig for å ta stilling til årsregnskapet – det vil si at rammene for revisors arbeid er gitt i gjeldende bestemmelser om regnskapsrevisjon, herunder ISA-ene, også for «øvrige forhold». Det vil med andre ord ikke foreligge noe eget bevisgrunnlag for revisors uttalelser om bud-

«Utformingen av bestemmelsene om revisjon i kommuner og fylkeskommuner er preget av et ønske om at regnskapsrevisors oppgaver og plikter ikke måtte bli for omfattende.»

sjett, årsberetningen og om registrering og dokumentasjon. For bekreftelsen av budsjett-tallene, burde dette være dekkende nok. Når temaet er avvik mellom budsjett og regnskap, er det som nevnt ikke like selvsagt at revisor «kommer i mål» bare basert på den revisjonen som ligger til grunn for uttalelsen om årsregnskapet.

Med den betydningen årsbudsjettet og bevilgningskontrollen har for det kommunale regnskapet, er det neppe å trekke det for langt om den rettslige standarden God kommunal revisjonsskikk ble supplert med konkrete krav til regnskapsrevisjonens håndtering av budsjettavvik og vurderingen av avvikenes mer eller mindre forklarte årsaker, utover det som NKRFs Revisjonskomité allerede har tatt til orde for i infoskriv av 13. februar 2013. Et slikt tillegg kunne blant annet omhandle betydningen av klassifiseringsfeil. En effektiv bevilgningskontroll er også rettet mot enkeltsummene i budsjettvedtaket. Vesentlighetsgrensen for klassifiseringsfeil av betydning for bevilgningskontrollen vil derfor kunne bli lavere enn den som vurderingene som gjelder årsregnskapet som helhet.

7 Postulater og spørsmål

- Bevilgningskontrollen er et hovedformål med kommuneregnskapet.
- Årsbudsjettet er en bindende plan som består av beløp samt opplysninger om prioriteringer, mål og premisser.
- Årsregnskapet stilles opp etter samme plan som årsbudsjettet og omfatter også dette.
- Kommuneregnskapet ivaretar bevilgningskontrollen ved å sammenstille regnskapstall med budsjettall – både de regulerte og de opprinnelige.
- Administrasjonssjefen skal i årsberetningen redegjøre for vesentlige avvik mellom budsjett og regnskap.
- Revisor skal rapportere til kontrollutvalget «om det ikke er redegjort for vesentlige avvik mellom beløpene i den revisjonsskikkens årsregnskap og regulert budsjett slik det fremstår etter gyldige vedtak/ endringer fattet på riktig beslutningsnivå»⁵.
- Revisors skal uttale seg «om de disposisjoner som

ligger til grunn for regnskapet er i samsvar med budsjettvedtak, og om beløpene i den revisjonsskikkens årsregnskap stemmer med regulert budsjett»⁶.

- Er administrasjonssjefens plikt til å redegjøre begrenset til vesentlige beløpsmessige avvik, og upåvirket av om kommunestyrets uttalte forutsetninger for anskaffelse og bruk av midler er oppfylt eller ikke?
- Er det ved fortolkningen av hvorvidt «*de disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet er i samsvar med budsjettvedtak*», riktig å se bort fra kommunestyrets budsjettforutsetninger (prioriteringer, mål og premisser)?
- Kan en uttalelse fra revisor om budsjett og budsjettavvik som ikke tar hensyn til brudd på budsjettforutsetningene, bidra til misforståelser og til at relevante spørsmål til økonomistyringen ikke blir stilt?
- Bør revisor ved vurderingen av budsjettavvik legge større vekt på årsregnskapet som grunnlag for bevilgningskontrollen, og derfor operere med lavere terskler for merforbruk enn for mindreforbruk?
- Hvordan bygge ut standarden God kommunal revisjonsskikk for regnskapsrevisjon med relevante krav og retningslinjer til revisors oppgaver og plikter vedrørende budsjett og budsjettavvik? ☺

Rolleiv Lilleheie er for tiden engasjert som oppdragsansvarlig regnskapsrevisor i Buskerud Kommunerevisjon IKS, hvor han tidligere var daglig leder. Rolleiv har også vært leder av NKRFs revisjonskomite i mange år.

5 Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner § 4, annet ledd nr. 5.

6 Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner § 5, femte ledd nr. 2.



Av **Bjørn Ølberg**,
spesialrådgiver, Bergen kommune

Betryggende kontroll

Effektiv oppgaveløsning innebærer at mange beslutninger legges til fagfolk i kommunens fagmiljøer. Hvordan myndighet er delegert, har betydning for hvilken kontrollvirksomhet som er nødvendig. Tradisjonelt har internkontrollvirksomhet vært rettet mot forvaltning av økonomiske ressurser.

Kommuner er kompliserte organisasjoner. De er arenaer hvor mange interesser møtes, og hvor avklaringer og prioriteringer kontinuerlig finner sted. Styring i kommunene karakteriseres av et dobbelt lederskap – folkevalgte som utgjør kommunen øverste formelle ledelse, og administrasjonssjefen som har det daglige ansvaret for kommunens organisasjon. På folkevalgt side er det med hjemmel i kommuneloven etablert ordninger med kontrollutvalg og revisjon for å føre tilsyn og kontroll med administrasjonssjefens arbeid. Kommuneloven pålegger administrasjonssjefen å sørge for at administrasjonens arbeid skjer under betryggende kontroll. Formuleringen ble tatt inn i kommuneloven ved en endring i 2003¹. Siktemålet (Bernt & Overå 2011)² var å tydeliggjøre mer eksplisitt i lovteksten at administrasjonssjefen har et ansvar for å føre kontroll med administrasjonens virksomhet, og etablere tilfredsstillende rutiner for internkontroll.

Dette ansvaret kan bli ytterligere presisert i ny kommunelov. Ifølge Kommunal Rapport³ ønsker Kommunelovutvalget å gjøre det lettere for rådmannen å drive god internkontroll. Samtidig vurderer utvalget om det er aktuelt å formulere tydeligere krav i loven til hva internkontroll skal innebære.

Hva er egentlig betryggende kontroll? Er det å etablere en internrevisjon som foretar systematisk etterkontroll av oppgaveløsningen, med sikte på å identifisere og rette avvik? – eller er det å legge til rette for systematisk styring i kommunens organisasjon?

Delegasjon skaper behov for oppfølging

Å inneha fullmakt innebærer myndighet til å fatte beslutninger på vegne av oppdragsgiver. I store organisasjoner tas svært mange beslutninger på fullmakt.

Den som fatter beslutninger eller legger premissene for dem, styrer. Myndighet kan delegeres, men den som delegerer kan ikke delegere fra seg ansvaret for de beslutninger som fattes. Etablering av systemer for oppfølging er en nødvendig konsekvens av dette. Vektlegging av tydelige premisser for oppgaveløsningen er en annen konsekvens. Både for å sikre at organisasjonens ressurser utnyttes mest mulig effektivt, og for å sikre at de riktige løsningene velges.

Styrings- eller revisjonstilnærming

Administrasjonssjefen kan ta to hovedgrep for å sikre at oppgaver blir løst på riktig måte. For det første å utarbeide systemer og prosedyrer for hvordan god oppgaveløsning skal utføres. Riktig første gang – er den mest effektive måten å løse oppgaver på. For det andre må administrasjonssjefen etablere robuste systemer for etterkontroll og avvikshåndtering. Begge grep er viktige.

På engelsk betyr «control» å styre, mens audit er å revidere – dvs. å foreta etterkontroll. Hvilket innhold en legger i internkontrollbegrepet – å legge til rette for internstyring eller etterkontroll, vil ha konsekvenser for hvor hovedvekten i kontrollarbeidet legges.

Effektiv oppgaveløsning innebærer at det er de riktige beslutningene som fattes, og at oppgaver gjennomføres med riktig ressursbruk. Etterkontroll og avvikshåndtering er å anse som lite produktive aktiviteter. Kontrolltiltak i seg selv bidrar verken til flere tjenester eller til høyere kvalitet. Å etablere en robust organisasjonskultur forankret i kvalitetstenking – det som kan karakteriseres som riktig første gang, vil alltid være den mest effektive måten å styre på.

Kontrolltiltak er viktig – ikke minst i situasjoner

«Å etablere en robust organisasjonskultur forankret i kvalitetstenking – det som kan karakteriseres som riktig første gang, vil alltid være den mest effektive måten å styre på.»

hvor det er grunn til å forvente avvik og hvor konsekvensene av avvik er betydelige. Etterkontroll i form av forvaltningsrevisjon har fått økt betydning.

Læring

Oppfølging og tilbakemeldinger gir grunnlag for læring. Kontrollorganenes legitimitet⁴ begrunnes bl.a. med at kontroll stimulerer til læring i enheter som blir kontrollert. At revisjonsrapporter medfører læring, er svært sannsynlig, men spørsmålet er hvor læringen skjer? Er det først og fremst revisjonsapparatet som lærer, eller lærer også de organisasjonsenheter som revideres? I så fall hva læres?

Kristin Reichborn-Kjennerud⁵ har forsket på om Riksrevisjonens forvaltningsrevisjoner er nyttige og hva de fører til. I en artikkel i Stat & Styring peker hun på at de reviderte:

«primært gjør endringer i dokumentasjon og rapportering, i strategier, handlingsplaner eller mål og resultatstyring, i internkontroll og risikostyring eller i vesentlige prosedyrer påpekt av Riksrevisjonen, mens bortimot ingen gjør endringer i ledelse og organisering, og få hever kompetansen til de ansatte. Samtidig vurderer de reviderte at disse endringene i stor grad bidrar til forbedringer i deres egen virksomhet.»

Ulik type oppfølging kan gi grunnlag for ulik type læring. Hvilken læring stimulerer en revisjonstilnærming til «betryggende kontroll» til? Er det slik at organisasjoner som revideres, først og fremst utvikler økt kompetanse til å ta grep for å lukke konstaterte avvik? Og at problemet blir «borte» når avviket er håndtert. Ting tyder på at organisasjoner tilpasser seg til det kontrollregime som etableres.

Enkel avvikshåndtering betegnes i læringsteorien som enkelkrets læring. En retter opp feilen, men fortsetter som før. Utviklingsorienterte organisasjoner kjennetegnes av dobbelkretslæring.⁶ Slike organisasjoner har oppmerksomhet mot å rette opp de konstaterte avvikene, men også mot å foreta endringer i organisasjon og ledelse, for å unngå at slike avvik gjentar seg.

I et lærings- og utviklingsperspektiv er det ikke likegyldig hvordan en organiserer og gir innhold til administrasjonssjefens arbeid med «betryggende kontroll». Internkontrollforskriften fra 1997, er interes-

sant i denne sammenheng. Hovedtemaet i forskriften er å etablere rammer for et systematisk HMS-arbeid i offentlig og privat virksomhet. Fokus er på læring og forbedringer. Organisasjonens evne til omstilling og utvikling vil være avgjørende for å kunne møte fremtidige utfordringer. Hvilken tilnærming lovgiver tar, når ny kommunelov utformes – kontroll som avvikshåndtering med fokus på enkelkretslæring, eller tilsyn som styring for å forbedre prestasjoner – dobbelkretslæring, vil ha stor betydning for hvordan kommunene i praksis innretter sitt arbeid.

Elementer i styringen

Myndighet beskriver i prinsippet hva en har kompetanse til å gjøre, mens ansvar er uttrykk for hva en kan stilles til ansvar for, når resultater uteblir eller uventete hendelser oppstår. Å gi noen et ansvar uten myndighet, gjør det vanskelig å holde vedkommende ansvarlig for resultatet. Effektiv oppgaveløsning innebærer at den som skal holdes ansvarlig, gis myndighet til å treffe beslutninger og utvikle nødvendige strategier og styringsgrep, for å sikre at virksomheten når de oppsatte mål. Dette gjelder også for internkontrollarbeidet.

Tilsyn og kontroll uten myndighet forsterker internkontrollens funksjon av å være av samme karakter som tilsyns- og kontrollmyndigheten lagt til kontrollutvalg og revisjon. Dvs. å være ekstern i forhold til styringslinjen. Når temaet er betryggende kontroll – og fokus er på alt som kan gå galt, kan en lett ende opp med en konklusjon om at all virksomhet må underlegges bedre etterkontroll. Kontrollarbeid medfører kostnader og bidrar i liten grad til verdiskaping. Ei heller til flere og bedre tjenester. Utvikling og implementering av kvalitetssystemer i viktige arbeidsprosesser stimulerer på den annen side til bedre styring og ressursbruk.

Ved delegasjon av myndighet ut i kommunens organisasjon, presiseres hvilke organisasjonsledd som skal tildeles hvilken myndighet. I arbeidet med å sikre betryggende kontroll, peker tre sentrale roller/funksjoner seg ut. For det første den overordnede funksjonen som utvikler og implementerer systemer og rutiner i organisasjonen. For det andre rollen som ivaretar egenkontrollen i den enkelte organisasjonsenhet –

«Administrasjonssjefens arbeid med betryggende kontroll må koples opp mot de premisser folkevalgte organ setter for kommunens oppgaveløsning.»

den stedlige ledelse. Og for det tredje den enhet som i ettertid gransker og reviderer oppgaveløsningen.

Administrasjonssjefens arbeid med betryggende kontroll må koples opp mot de premisser folkevalgte organ setter for kommunens oppgaveløsning. Styring er vanskelig nok, når en selv fatter beslutningene. Utfordringen blir ikke mindre når myndighet til å fatte beslutninger delegeres til andre. Siden den som delegerer myndighet fortsatt er ansvarlig for resultatet av beslutninger som tas på fullmakt, må vedkommende sørge for at det etableres premisser for hvordan myndighet skal utøves. Rutiner og arbeidsbeskrivelser styrer lokale beslutningstakers oppmerksomhet, og øker sannsynligheten for at beslutninger tatt på delegert fullmakt, er i samsvar med delegerende myndighets intensjoner.

Prinsipper for delegasjon

Fullmakter kan være negativt eller positivt avgrenset. En negativ avgrensning innebærer at den som delegerer, aktivt tar stilling til hvilken myndighet vedkommende selv vil beholde. Øvrig myndighetsutøvelse delegeres. Styrken ved et slikt delegasjonsprinsipp er at den som delegerer, må reflektere over egen rolle og eksplisitt ta stilling til egen beslutningskompetanse. En slik refleksjon kan bidra til å tydeliggjøre styringslinjen, og medfører en mer aktiv stillingtagen til hvilken type oppfølging delegerende myndighet må ha av oppgaveløsningen. En generell beskrivelse av hva som er delegert, fremfor en detaljert og positiv beskrivelse av samme forhold, åpner for en større grad av skjønnsutøvelse hos den som tildeles myndighet. Organisasjonens totale kapasitet til effektiv oppgaveløsning økes. Ulempene sett fra delegerende myndighets side, er at en kan miste noe av styringen.

Delegasjon er forankret i tillit. Tillit til at den som delegeres kompetanse til å fatte beslutninger, har den nødvendige kompetanse og evne til å utøve myndighet. Men også tillit til at vedkommende er villig til å ivareta oppdragsgivers målsettinger i oppgaveløsningen. God styring forutsetter at det etableres en styringsdialog med utgangspunkt i de fullmaktsdokumenter som etableres på de ulike oppgaveområdene. Styringsdialogen utvikler og presiserer innholdet i de konkrete fullmaktene, og bidrar til å etablere rammer som sikrer «betryggende kontroll» med arbeidet.

Intern styringslinje

Ryddige prinsipper for delegasjon av myndighet bidrar til å understøtte og videreutvikle kommunens grep for styring og ledelse. Å ivareta betryggende kontroll er en sentral lederaktivitet. Tydelige styringsgrep må tas. Dette innebærer gode systemer og rutiner. Praksis – ikke systemene i seg selv – er avgjørende for resultatet.

Presisering av oppgaver, myndighet og ansvar mellom ulike funksjoner, settes på dagsorden når styringslinjer etableres. Hvordan dette håndteres av overordnet ledelse, er kritisk for godheten i de løsninger som velges. Når myndighet til å fatte beslutninger delegeres, må delegerende myndighet sikre seg at den som utfører oppgaveløsningen på delegert fullmakt, har forstått hvordan oppgaven skal løses. Betryggende kontroll innebærer bl.a. å etablere:

1. tydelige premisser for oppgaveløsningen
2. et tydelig opplegg for delegasjon av myndighet
3. en «riktig» organisasjonsstruktur og stimulere til en organisasjonskultur som sikrer kvalitet i oppgaveløsningen
4. gode fagsystemer som fungerer som veiledning for den gode praksis, og skaper grunnlag for kvalitet – forstått som riktig første gang
5. en ledelsesstyrt egenkontroll i all kommunal virksomhet
6. en gjennomgående styringslinje med fokus på oppfølging av egenkontrollen i underliggende enheter
7. en internkontrollfunksjon som kan bistå kommunens administrasjonssjef i å foreta etterkontroll

Betryggende kontroll bør ikke forstås som full kontroll – dvs. at alle aktiviteter skal kontrolleres og etterprøves hele tiden. God intern styring i samtid reduserer behovet for etterkontroll og avvikshåndtering.

Internkontrollenheten

Ledelsens påsefunksjon hva angår betryggende kontroll må løses i styringslinjen, og kan ikke frigjøres fra denne. Etterkontrollen derimot kan legges til en egen funksjon eller organisasjonsenhet. I mange kommuner er det etablert egne funksjoner for økonomisk intern-

«Alle ledere og medarbeidere bidrar til internkontroll i sitt daglige arbeid, men ikke alle er oppmerksomme på at oppgavene som gjøres, og måten de gjøres på, inngår som en del av virksomhetens internkontroll.»

kontroll, ofte etter den mal som gjelder for kommunens revisjonsordning.

Det som karakteriserer en revisjonsordning er at revisjonen er et eksternt organ i forhold til den styringslinjen som er etablert for oppgaveløsningen. Kommunens internkontroll som et internt organ – bør etableres på et bredere grunnlag enn revisors. Kjernen i administrasjonssjefens utfordringer er styring. I dette ligger å sørge for at kommunens oppgaveløsning skjer på en målrettet måte innenfor vedtatte retningslinjer samt lov og forskrift, og med en mest mulig effektiv ressursbruk.

Enhet for internkontroll bør ha kompetanse på to områder. For det første – utvikle gode systemer for *etterprøving* av kommunens praksis på det enkelte oppgaveområde. Dette innebærer bl.a. å sjekke ut om de organisasjonensheter som er gjenstand for etterprøving, faktisk når de resultater som forventes, samtidig som rutiner og retningslinjer etterleves. I tillegg må enheten vurdere om rutiner og retningslinjer som er etablert på det aktuelle fagområdet, har en innretning og presisjon som i tilstrekkelig grad understøtter «riktig» praksis i oppgaveløsningen. For det andre bør internkontrollenheten utvikles til å bli kommunens *spisskompetanse på styring*. Hovedtema bør være å utvikle smarte måter å etablere retningslinjer, rutiner og prosedyrer for oppgaveløsningen, herunder opplegg og prosedyrer for etablering av god egenkontroll i alle organisasjonsledd.

Styring er vanskelig, men svært så nødvendig å ha. Det skaper marked for konsulenttjenester hvor ulike løsninger og verktøy tilbys. Uten en solid forankring i kommunens egen kompetanse på området, blir kommunens bruk av slike verktøy i stor grad konsulentdrevet. En internkontrollenhet som er utviklingsorientert langs en styringsdimensjon, vil ha et betydelig potensiale for å øke effektene av de styrings- og strategiverktøy som kommunens ledelse tar i bruk.

Oppsummering

I Veileder i Internkontroll(2013)⁷ peker Direktorat for økonomistyring på at internkontroll ikke bare omfatter kontrollaktiviteter rettet mot utførelsen av konkrete oppgaver, aktiviteter og prosesser, men også virksomhetsovergrepene systemer og strukturer som fullmakter, fordeling av roller og ansvar i virksomheten,

kompetanse, kultur og holdninger, mv. Alle ledere og medarbeidere bidrar til internkontroll i sitt daglige arbeid, men ikke alle er oppmerksomme på at oppgavene som gjøres, og måten de gjøres på, inngår som en del av virksomhetens internkontroll.

Når revisor iverksetter et kontrollarbeid, settes dagsorden basert på den kompetanse revisor besitter. Administrasjonssjefen responderer. Hovedtema i revisjonsarbeidet vil være avvik og mangler. Et effektivt samspill med administrasjonssjefen for å underbygge hans evne til å ha «betryggende kontroll», innebære at også kommunerevisjonen må styrke sin kompetanse på styring.

God intern kontroll er å bygge opp robuste oppfølgingssystemer som veiledning for handling i alle deler av kommunens organisasjon. Systemer for etterkontroll må etableres. Betryggende kontroll er evne til systematisk styring utover økonomisk internkontroll. ☉

- 1 Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon)
- 2 Bernt og Overå; Kommuneleien med kommentarer Kunnskapsforlaget 5. utgave 2011
- 3 Kommunal Rapport nettutgaven 05.02.15
- 4 Helge Strand Østveiten «Riksrevisjonens kontroll er læring for å bli bedre – noen erfaringer fra arbeid i Riksrevisjonen» I artikkelsamlingen «Ute av kontroll» Difi-rapport 2012: 14
- 5 Reichborn-Kjennerud, Kristin; Riksrevisjonens umulige oppgave, Stat & Styring nr. 1/14
- 6 Stacy, Ralph D; Strategic Management and Organisational Dynamics, Prentice Hall 2003
- 7 Direktorat for økonomistyring (2013): Veileder i internkontroll

Bjørn Ølberg er spesialrådgiver i Bergen kommune. Utvikling og oppfølging av ulike elementer i kommunens styringssystem inngår i oppgaveporteføljen. Han har skrevet flere artikler om styringsutfordringer i kommunesektoren med utgangspunkt i samspill/mangel på samspill mellom fag og politikk.



Foto: Riksrevisjonen

Av riksrevisor **Per-Kristian Foss**,
Riksrevisjonen

Sterkere samarbeid om offentlig revisjon

I Norge har vi gjennom mange år hatt et tett og godt faglig samarbeid mellom Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) og Riksrevisjonen. Jeg tror mye kan vinnes på å utvide dette samarbeidet.

Norge kan være stolt over gjentatte ganger å bli kåret til verdens beste land å bo i. En viktig grunn til dette er at vi har sterke, offentlige institusjoner på statlig og kommunalt nivå. Disse sikrer borgerne gode, offentlige tjenester og gir garantier for rettssikkerhet og likebehandling.

Ifølge FN, er solide, offentlige institusjoner en forutsetning for velferd og utvikling. Sterke institusjoner bidrar til lov og orden, øker forståelsen for skattlegging og offentlige tiltak, og legger grunnlaget for økonomisk vekst. FN fastslår dessuten at effektiv revisjon av offentlige midler og offentlige institusjoner er av stor betydning. Effektiv revisjon er avgjørende for å oppnå god, finansiell kontroll og styring. Det bidrar samtidig til ansvarlighet i regjeringen og i kommuneadministrasjonen, og til at midler brukes i samsvar med politiske vedtak og forutsetninger.

Selv om vi kan være stolte over høy kvalitet på offentlig revisjon i Norge, må vi hele tiden lete etter muligheter til å bli enda bedre og mer effektive. I Norge har vi et tett og godt faglig samarbeid mellom NKRF-medlemmer og Riksrevisjonen. Dette samarbeidet bør, etter mitt syn, utvides.

Diskusjon rundt metoder

For det første, tror jeg vi kan utveksle erfaringer om bruk av metoder for å vurdere risiko og vesentlighet i utvelgelse av hvilke tema vi skal revidere. Dette gjelder særlig forvaltningsrevisjon, der hver revisjon trekker store ressurser, og der det er særlig viktig at vi velger områder som har stor samfunnsmessig, økonomisk og/eller prinsipiell betydning.

Vi kan også ha gjensidig nytte av å diskutere hvordan vi anvender standardene for finansiell revisjon på offentlige regnskaper. Dette gjelder blant annet spørsmålet om hvor vi skal legge listen for å definere noe som en "vesentlig feil". Her ser vi at det utøves svært ulikt skjønn, noe som kan være uheldig for brukerne av

våre tjenester. Vi bør også utveksle erfaringer om hvordan etterlevelse av lover og regler fanges opp i den årlige revisjonen, hvilket omfang slik revisjon skal ha, og hvor den skal rapporteres.

Felles kompetanseheving

Felles tiltak for opplæring og kompetansebygging er et annet aktuelt tema for samhandling. Det nye rammeverket for offentlig revisjon (ISSAI) gir et felles faglig grunnlag for revisjon av all offentlig virksomhet. Jeg er derfor svært glad for at NKRF og Riksrevisjonen har fått på beina et MBA-program for offentlig revisjon, som nå er kommet til kull nr. 2. Jeg venter spent på evalueringen som er på gang, men er sikker på at et tettere samarbeid om blant annet grunnleggende metodikk, ikt-revisjon og kvalitetssikring er kommet for å bli.

Det siste feltet jeg mener vi bør samarbeide om er spørsmålet om hvordan revisjonen skal møte digitaliseringen i forvaltningen. Dette handler om hvordan revisjonen skal innrettes for å fremme digitalisering, omstilling og effektivisering av forvaltningen. Men det dreier seg også om hvordan vi gjennom ny teknologi og økt tilgang til store mengder data kan effektivisere alle faser av revisjonsarbeidet.

Nytt forum for dialog

I løpet av 2016 ønsker jeg å etablere et forum for dialog om faglige problemstillinger rundt revisjon av offentlige virksomheter og offentlige midler. Jeg ser for meg at møteledelsen kan gå på rundgang, og at formen på møtene er utforskende. Målet kan blant annet være å utvikle en felles forståelse av revisjonsstandardene og deres anvendelse i offentlig sektor. Hvis også de private revisorene og internrevisorforeningen inviteres til en slik dialog, vil vi kunne legge grunnlaget for en bred, nasjonal erfaringsutveksling og læring på tvers av profesjonsgrensene. ©

ØVRIGE KRONIKØRER:



Ole Petter Pedersen,
nyhetsredaktør i
Kommunal Rapport



Foto: Agenda
Kaupang

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



Bidragsyttere fra KS
Kommunesektorens
organisasjon



Av kommunal- og moderniseringsminister
Jan Tore Sanner (H)

Kontrollutvalgskonferansen 2016

Statsråd Jan Tore Sanner holdt åpningsinnlegget på NKRFs rekordstore Kontrollutvalgskonferanse på Gardermoen 3. februar 2016.

Takk for invitasjonen!

Jeg reiser mye og møter mange mennesker, men sjelden jeg står framfor en så stor forsamling som dette. For meg som kommunal- og moderniseringsminister er det ekstra gøy at en av de største forsamlingene jeg møter er nettopp folkevalgte i kommunene og fylkeskommunene.

La det ikke være tvil. Arbeidet dere gjør i kontrollutvalgene betyr mye.

- Lokaldemokratiet må bygge på tillit.
- Tillit mellom innbyggere og folkevalgte, og tillit mellom forvaltningsnivåene.
- Men tillit forutsetter åpenhet og at spillereglene følges.

Kommuner og fylkeskommuner har i dag ansvar for store og viktige velferds- og samfunnsoppgaver. Ja, kommunene bærer store deler av velferdssamfunnet på sine skuldre. Kommuner og fylkeskommuner forvalter en stor andel av skattebetalernes penger. Pengene går til skoler, barnehager, helse- og omsorgstjenester, tekniske tjenester og lokal forvaltning.

Noen må følge med

Det følger mye ansvar med å forvalte så store ressurser på vegne av samfunnet. Selvsagt må noen følge med hvordan pengene brukes og lover og forskrifter etterleves. Loven krever at et eget folkevalgt organ skal føre kontroll og tilsyn med den kommunale virksomheten.

Jeg er glad for at dere, som er medlemmer i kontrollutvalgene, har tatt på dere denne oppgaven. Det er ikke gjennom å skape store overskrifter at kontrollutvalgene gjør mest nytte for seg. Selv om det ikke er til å unngå en del saker blir omtalt i mediene.

Kontrollutvalget skal følge opp regnskapsrevisjon, bestille og følge opp forvaltningsrevisjon og selskapskontroll og ha dialog med administrasjonen.

Denne innsatsen gir resultater i form av riktig regnskapsrapportering, læring av hendelser, forbedring av rutiner og gjennomgang av praksis. Alt dette bidrar til at innbyggerne har tillit til kommunal virksomhet. Jeg ser at mottoet til kommunerevisorene er å være "på vakt for fellesskapets verdier". Det er godt sagt og motiverende. Når Norge nå står overfor utfordringer, står også kommunene overfor utfordringer. Fallet i oljeprisen fra over 110 dollar fatet til under 30 påvirker oss.

- Mange har mistet jobben, andre opplever usikre tider
- Omstillingen har startet raskere enn vi regnet med
- Fallet i oljeprisene får konsekvenser for offentlige budsjetter
- Samtidig øker behovet for helse og omsorgstjenester. Siden forrige kommunereform har kommunenes ansvar økt kraftig. Behov for sterke fagmiljø – helse og omsorg ser ikke forskjell på store og små kommuner. Fare for helsepolitisk klasseskille.

Med andre ord:

- Vi ikke kan fortsette som før.
- Det neste halvåret skal norske kommuner fatte beslutninger om hvordan de best skal møte framtiden.

Alene – eller sterkere i fellesskap med nabokommuner. Kommunereformen dreier seg om å møte virkeligheten. Norske kommuner er solide med dyktige medarbeidere og folkevalgte. Samtidig som kommunene løser store velferdsoppgaver, øker velferdsutfordringene og forventningene stiger. Dette krever en kommuneorganisasjon som er tilpasset virkeligheten.

Det stiller helt nye krav til sterke fagmiljø, til spisskompetanse, til tverrfaglighet og bredde. Og det stiller store krav til lokalpolitikere.

Disse utfordringene går ikke over. Derfor går heller ikke kommunereformen over. Reformen gjennomføres – ikke for å forandre Norge, men fordi Norge er forandret. Målet vårt er å bevare sterke velferdskommuner – med gode tjenester, der folk bor. Det krever større kommuner.

Interkommunalt samarbeid

Noen mener stadig at interkommunale ordninger kan erstatte etableringen av nye og sterkere kommuner. Det er jeg helt uenig i. Omfanget og veksten i antall interkommunale samarbeid bidrar til sentralisering og svekker lokaldemokratiet.

Her ser dere GDs omtale av en rapport fra kommunerevisjonen i Nord-Gudbrandsdalen.

- Politikerne satt sjakk matt.

Revisor Terje Husøy sier til avisa:

"For mens samarbeidet har blomstret, så viser våre funn at med unntak av Sel og Vågå, så hadde ingen kommuner utarbeidet eierskapsmeldinger da vi startet revisjonen. Resultatet er at politikerne mer eller mindre mister oversikt og styring over det de setter i gang. I til-

legg ser vi at politikerne - også i kommunene som har eierskapsmelding - ikke får opplyst hvordan det administrative uformelle samarbeidet er organisert og hva som er formålet med disse samarbeidene. Det svekker også muligheten for god politisk styring og kontroll."

Husøy frykter et interkommunalt administrativt styringsnivå mer eller mindre løsrevet fra folkevalgt kontroll.

Interkommunalt samarbeid betyr at den som vil minst i praksis avgjør hvor langt man kommer. Og det gir mindre innsyn og kontroll. Demokratiet tjener på at kommunestyret har oversikt og kontroll over alle oppgavene. Innbyggere og næringsliv må vite hvem som beslutter hva og hvem de kan stilles til ansvar.

Sammenslåinger er selvfølgelig en stor prosess. Har respekt for den oppgaven og for det lokale lederskapet som må til i en sammenslåing. Imponert når jeg snakker med kommunefolk som vurderer sammenslåing: De er ikke redde for utfordringer!

En sammenslåing er en mulighet til å ta med seg det beste fra alle kommunene.

- God folkevalgt organisering.
- Gode administrative rutiner, for eksempel gode saksframlegg til de folkevalgte.
- Gode tjenester, for eksempel organisering av de hjemmebaserte helse- og omsorgstjenestene.

En sammenslåing er en unik mulighet til å lære av hverandre – spille hverandre gode.

Kommunene er tilpasningsdyktige. Men kontroll-dimensjonen må ikke glemmes i en sammenslåing. Hvordan bør kontrollutvalgene jobbe midt i en sammenslåingsprosess?

- For det *første* har kontrollutvalgene sine løpende oppgaver. Disse må få samme oppmerksomhet fram mot sammenslåing. Dessuten kan en forvaltningsrevisjon rettet mot én av kommunene være nyttig selv om en sammenslåing ligger rett forut.
- For det *andre* skal kommunestyrene eller fellesnemnda avklare organisering av revisjon og sekretariat i den nye kommunen.
- Et *tredje* moment gjelder selve sammenslåingen. Det går om lag halvannet år fra staten vedtar å slå to kommuner sammen, til den faktiske sammenslåingen.

I denne fasen skal flere fagsystemer bli ett system. Flere kulturer skal bli en ny kultur. Men en sammenslåing er først og fremst en mulighet til å ta med seg det beste og etablere nye og bedre systemer og rutiner i en ny og sterkere kommune.

Kommunereformen handler ikke bare om grenser og struktur. Handler også om oppgaver og om hvordan staten styrer kommunene. Om rommet og rammene for lokaldemokratiet. Kommunene driver et omfattende kontrollarbeid gjennom kontrollutvalgene og revisor. Parallelt driver staten sitt kontrollarbeid i form av tilsyn. Tilsynet utføres primært av fylkesmannen.

I forbindelse med kommunereformen må vi spørre om den samlede kontrollinnsatsen kan kaste mer av seg.

- Fører fylkesmannen tilsyn med de områdene hvor kommunen egentlig har størst behov for et blikk utenfra?

Er det god nok dialog mellom fylkesmannen og de kommunale sekretariats- og revisjonsenheterne? Når det gjelder kommunene, kan vi spørre om læringen er godt nok:

- Bruker kommunene funn fra tilsyn i én sektor til å bli bedre i andre sektorer?
- Behandles statlige tilsynsrapporter av kontrollutvalget eller andre folkevalgte organer?
- Lærer kommunene av revisjoner nabokommunen har gjort?
- Lærer kommunene av egne forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller?

Statsforvaltningen har litt å gå på når det gjelder tilsyn. Jeg skal gjøre mitt for å bidra her. Så må dere bidra til økt læring og forbedring - både av de statlige tilsynsrapportene og av de rapportene dere i kontrollutvalgene får laget.

Flere av dere er sikkert nye i kontrollutvalgene. Gratulerer med den oppgaven dere har tatt på dere. I kontrollutvalgene skal dere fylle en viktig rolle i samfunnet.

Departementet har nylig revidert Kontrollutvalgsboken, en egen veileder, som jeg håper dere får glede av. Både bokmål og nynorsk. Kontrollutvalgsboka gir informasjon om å drive kontrollarbeid, men det er opp til dere å finne ut hvordan dere vil gjøre det. Forsiden er kanskje litt grå. Men se det slik: Det er opp til dere å gi boken og arbeidet farge:

Dere har verktøy til rådighet: Sekretariat, revisor, innsynsrett og en kontrollutvalgsbok. Bruk dem!

Kommunelovutvalget

I neste måned mottar jeg Kommunelovutvalgets utredning. Utvalget gjennomgår loven for å styrke det kommunale selvstyret. Utvalget skal også vurdere tiltak for å styrke egenkontrollen. Dere vil få en orientering i morgen. Min oppfordring er at dere sørger for at kommunen uttaler seg når utredningen snart kommer på offentlig høring.

Jeg ser at dere har et interessant program her på Gardermoen.

- Bruk tiden godt.
- Utveksle erfaringer.
- Hent lærdom og inspirasjon.

Det trenger dere når dere skal utfordre mennesker og systemer i egen kommune. Jeg ønsker alle en lærerik konferanse og håper at dere kommer hjem styrket i vissheten om at arbeidet som ligger foran dere betyr mye. ©

Takk for oppmerksomheten!

Kilde: Hentet fra KMDs nettside - 4. februar 2016

Tekst: **Bodhild Laastad**, NKRF
Foto: **Knut Erik Lie**, NKRF

NKRFS Kontrollutvalgskonferanse

3-4 februar 2016
Clarion Hotel & Congress Oslo Airport, Gardermoen

Her finner du en samleside for konferansen med lenker til dokumentasjon, nyhetsoppslag, twitteraktivitet, bakgrunnsinformasjon o.l.:
http://www.nkrf.no/nkrfs_kontrollutvalgskonferanse_2016/



Bjarne Bakken (Ap), Notodden



Hvor lenge har du sittet i kontrollutvalget?

Jeg har nettopp begynt på min andre periode.

Hvorfor ble du medlem av kontrollutvalget?

Jeg har tidligere vært ordfører og pleide å møte på kontrollutvalgets møter. Jeg mener kontrollutvalget spiller en sentral rolle med å bygge tillit og åpenhet og få fram ny kunnskap. Det hadde jeg lyst å være med på og prioritere.

Hvordan har du opplevd det å være med i kontrollutvalget?

I forrige periode var jeg leder. Jeg syntes arbeidet i kontrollutvalget var interessant og givende. Jeg hadde derfor lyst til å fortsette etter valget. Vi har et bevisst forhold til media og mener det er viktig å informere pressen om arbeidet vårt slik at både utvalget og sakene våre blir synlige.

Hva mener du er de største utfordringene for kontrollutvalget?

Det vil alltid ligge en utfordring i å være trygge på at kontrollen blir ivarettatt på en god måte. Heldigvis har vi en dyktig revisjon til å bistå oss med dette. Siden det nettopp har vært valg, er det viktig at vi når fram til kommunestyret med informasjon om kontrollutvalgets rolle, funksjon og arbeidsmåter. Det er viktig at kommunestyremedlemmene er seg bevisste

om at kontrollutvalget er deres eget redskap for demokratisk innsyn, tilsyn og kontroll.

Har du deltatt på KU-konferansen tidligere?

Dette er femte gang jeg deltar.

Hvordan opplever du konferansen?

KU-konferansen gir meg faglig utbytte hver eneste gang. Jeg synes temaene er veldig bra innrettet mot kontrollutvalgets oppgaver.

Hvilken betydning har konferansen?

Jeg opplever konferansen som et høydepunkt hvert år. Jeg mener alle kontrollutvalg bør sørge for å være representert på konferansen, for her er det mye kunnskap og inspirasjon å hente.

Tror du at du kommer til å delta flere ganger?

Ja, absolutt!

Randi Eikevik (Fokus Malvik), Malvik



Kor lenge har du sittet i kontrollutvalget?

Eg blei vald inn no i haust, og eg er leiar i utvalet. Eg har bak meg 16 år i kommunestyret og er framleis medlem der.

Kvifor blei du medlem av kontrollutvalget?

Eg har alltid synst at det har vore interessant å gå gjennom saker som har kome frå kontrollutvalet. Det er alltid spennande å sjå kva resultatet blir av ulike undersøkingar. Eg er oppteken av demokrati og at ting skal gå rett føre seg, og eg har mellom

anna gjennomført eit studium i demokratibygging, valobservasjon, arbeid for menneskerettar og kamp mot korrupsjon ved Universitetet i Bergen. Eg reknar med at noko av det eg lærte der kan vera ein grei ballast å ha med seg inn i kontrollutvalet. Kva forventningar har du til vervet?

Eg har forventningar om godt samarbeid, og at kontrollutvalet skal bidra i viktige saker. Samtidig skal vi fungera partinøytralt. Eg håpar vi greier å vera nysgjerrige og bidra med ny kunnskap om kommunen si verksemd. Vi har alt vedtatt å gjennomføra eit forvaltningsrevisjonsprosjekt om mobbing.

Kva meiner du er dei største utfordringane for kontrollutvalet?

Eg meiner det er viktig at vi har godt forankra forvaltningsrevisjonar, og at vi står samla og talar med ei tunge overfor omverda. Det er viktig at vi følgjer opp sakene for å sikra at forbetring skjer.

Har du deltatt på KU-konferansen tidlegare?

Dette er første gongen, men eg har høyrte mykje bra om konferansen. Frå oss er det tre som deltek. Korleis opplever du konferansen?

Konferansen er heilt topp med aktuelle tema og dyktige og tillitsvekkjande forelesarar. Konferansen held eit høgt nivå.

Kva har konferansen å seia?

Eg opplever at konferansen fungerer som ein dørøpna. Her blir ein

kjend med andre og kan utveksla erfaringar og synspunkt. Vi får fagleg påfyll og får vekt interessa for ulike område og tema.

Trur du at du kjem til å delta fleire gongar? Garantert! Eg kjem til å oppsøkje meir kunnskap, og konferansen er ei viktig kjelde i så måte.

Torstein Gunnarson (V), Voss



Kor lenge har du site i kontrollutvalet?

Eg blei vald inn no i haust og er såleis ny i kontrollutvalet.

Kvifor blei du medlem av kontrollutvalet?

Eg har site i kommunestyret og formannskapet i to periodar og har etter kvart fått ei aukande interesse for å vera med i kontrollutvalet. Eg ynskjer å lyfta fram kontrollutvalet si rolle i kommunestyret.

Kva forventningar har du til vervet?

Eg håpar å bidra til at utvalet vert meir framoverlent, og at det legg fram meir aktuelle saker. Eg synest det ofte tek for langt tid frå ein forvaltningsrevisjon vert bestilt til han vert levert.

Kva meiner du er dei største utfordringane for kontrollutvalet?

Det er viktig at vi greier å sjå kommunen i eit helikopterperspektiv,

skaffar oss overblikk over kva kommunen gjer, og ser ting i samanheng. Vi må vera aktive og arbeida grundig og skikkeleg, også med tidsaktuelle saker, og unngå at sakene tek for lang tid. Vanlege forvaltningsrevisjonar tar relativt lang tid, og kan både for kommunestyremedlemmer og ålmenta verka noko uaktuelle når resultatet kjem. Men revisjonsarbeidet medfører ofte at administrasjonen set i verk forbetringstiltak undervegs i forvaltningsrevisjonar, noko som er bra.

Ei anna utfordring er folk sine forventningar om at kontrollutvalet skal rydda opp i det som ikkje fungerer i kommunen. Dette er ei misoppfatning. Kontrollutvalet kan påpeika svakheiter og manglar, men til sjuande og sist er det kommunestyret og administrasjonen som må ta tak.

Har du deltatt på KU-konferansen tidlegare?

Nei, dette er første gongen.

Korleis opplever du konferansen?

Konferansen er god. Den løftar fram kontrollutvalet si rolle i eit større og overordna perspektiv.

Kva har konferansen å seia?

Den er ein viktig kunnskapsformidlar. Her møter ein andre og kan byggja nettverk.

Trur du at du kjem til å delta fleire gongar?

Ja, dersom programmet verkar interessant ut.

Oddbjørn Hagen (V), Vennesla



Hvor lenge har du sittet i kontrollutvalget?

Dette er min andre periode, og jeg er leder i utvalget.

Hvorfor ble du medlem av kontrollutvalget?

Jeg fikk tilbud om å bli leder av KU i forrige periode og takket ja. Det ga meg mersmak, og jeg ønsket å fortsette. Jeg mener for øvrig at nyvalgte ikke bør ha ledervervet. Det er viktig at lederen har godt innblikk i både politikken og utvalgets oppgaver og arbeidsmåter.

Hvordan har du opplevd det å være med i kontrollutvalget?

Jeg har fått kjenne på at det er krevende. Det er mye å lære hele tiden, men jeg opplever det også som mer og mer spennende. Jeg ser at kontrollutvalget har store påvirkningsmuligheter både når det gjelder økonomi og gjennom å få utført forvaltningsrevisjon og oppfølgingen av prosjektene i etterkant. Både organisering og forståelse/kultur har endret seg i etterkant av forvaltningsrevisjoner. Hva mener du er de største utfordringene for kontrollutvalget?

Den største utfordringen har vært å få aksept og

anerkjennelse på lik linje med de andre politiske utvalgene. Vi har nå greid å få løftet kontrollutvalget fram som et hovedutvalg her hos oss, og dette har hevet utvalgets status og muligheter.

Har du deltatt på KU-konferansen tidligere? Dette er min fjerde KU-konferanse.

Hvordan opplever du konferansen?

Jeg synes konferansen er kjempegod. Den er lærerik rent faglig, men den har også en viktig funksjon sosialt ved at vi treffer andre, og kan knytte verdifulle kontakter både mot nabokommuner og andre utover hele landet.

Hvilken betydning har konferansen?

Konferansen er en viktig læringsarena. Den setter på en måte standarden for kontrollutvalgene. Gode foredragsholdere bidrar til å gjøre kontrollutvalg-

ene gode, og det er viktig at nyvalgte griper muligheten til viktig læring, og på den måten får en «flying start». Tror du at du kommer til å delta flere ganger? Ja, helt sikkert!

**Torill Johansen (Ap),
Bardu**



Hvor lenge har du sittet i kontrollutvalget?

Jeg ble valgt inn nå i høst.

Hvorfor ble du medlem av kontrollutvalget?

Jeg ble forespurt kvelden før valget skulle skje, og jeg sa ja. Jeg er leder i utvalget.

Hvilke forventninger har du til vervet?

Jeg har til sammen 30 års fartstid som

kommunestyremedlem i to forskjellige kommuner. Jeg hadde litt peiling på arbeidet i kontrollutvalget på forhånd. Jeg ønsker å gjøre en skikkelig jobb og startet med en gang å lese meg opp på bestemmelsene om kontrollutvalget. Jeg ser fram til å få gjennomført forvaltningsrevisjoner og på den måten bidra til forbedringer.

Hva mener du er de største utfordringene for kontrollutvalget?

For vårt utvalg er det en utfordring at vi mangler sekretær, men oppdraget er lyst ut, og jeg regner med at sekretær vil være på plass innen kort tid. Det er erfarne politikere som sitter i utvalget, og kommunestyret er positive til kontrollutvalgets arbeid. Siden hele utvalget er nye og den forrige sekretæren har sluttet, har vi utfordringer med kontinuiteten. Vi har en jobb å gjøre med å få oversikt over hva som ble

gjort i forrige periode, og hvilke saker som må følges opp av det nye utvalget. Det er viktig å få klarhet i om politiske vedtak følges opp av administrasjonen. Vi har en målsetting om å få gjennomført forvaltningsrevisjon hvert år.

Har du deltatt på KU-konferansen tidligere?

Nei, det har jeg ikke.

Hvordan opplever du konferansen?

Jeg opplever den som kjempebra og svært matnyttig!

Hvilken betydning har konferansen?

Jeg opplever at den har stor betydning, og at den bekrefter den forståelsen jeg har av kontrollutvalgets oppgaver. Den gir oss mye input og viktige knagger for aktiviteten i utvalget.

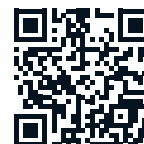
Tror du at du kommer til å delta flere ganger?

Ja, det vet jeg at jeg gjør! ☺

► Aktuelle kurs nå:

Faglig oppdatering og nettverksbygging!

► Arena for forvaltningsrevisjon 2016	8. – 9. mars	Gardermoen
► A.2.47 Kvalitative metoder i forvaltningsrevisjon	13. – 14. apr.	Gardermoen
► KOMØK - Kommuneøkonomikonferansen 2016	26. – 27. mai	Gardermoen
► NKRFs Fagkonferanse 2016	13. – 14. juni	Bodø



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



Av **Per Tovmo**, førsteamanuensis ved Institutt for samfunnsøkonomi ved NTNU

Effektivitet i kommunal tjenesteproduksjon

Kommunene i Norge har ansvaret for mange av de mest sentrale velferdstjenestene, og en effektiv utnyttelse av ressursene som brukes til å frembringe disse tjenestene er derfor viktig for alle innbyggerne i landet.

Dette innebærer at det er viktig å vurdere ressursbruken i kommunal sektor. Å vurdere tjenesteproduksjonen i forhold til ressursinnsats er også viktig for å kunne evaluere effekten av organisatoriske endringer og andre tiltak. Et dagsaktuelt eksempel er kommunesammenslåinger som påvirker størrelsen på kommunene. Andre eksempler er interkommunalt samarbeid og konkurranseutsetting. En økt forståelse av betydningen av dette har resultert i økt fokus på hvordan best mulig vurdere produksjon og ressursbruk. Blant annet finansierte det som da var Kommunal- og regionaldepartementet et større prosjekt med tittelen «Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren» som har resultert i en rekke rapporter og artikler om effektivitet i kommunesektoren. Borge m. fl. (2014) gir en oversikt over tidligere rapporter fra prosjektet. Denne artikkelen bygger på et foredrag jeg holdt på Norges Kommunerevisorforbunds fagkonferanse i 2015. Tall som illustrerer beregning av effektivitet er hentet fra rapporten over.

Før vi går videre i diskusjonen av effektivitet må vi avklare hva vi forstår med begrepet effektiv tjenesteproduksjon. Effektivitet forstås som forholdet mellom faktisk produktivitet og en norm for best mulig produktivitet der produktivitet er forholdet mellom ressursinnsats og produksjon.

I økonomisk litteratur er det vanlig å skille mellom «indre» og «ytre» effektivitet der indre effektivitet dreier seg om å gjøre gitte oppgaver på riktig måte, mens ytre effektivitet handler om å gjøre de riktige oppgavene. Indre effektivitet fokuserer på utnyttelsen av innsatsfaktorer og ressurser i produksjonen, og kostnadseffektivitet benyttes ofte synonymt med indre effektivitet. Ytre effektivitet gjør seg gjeldende på sektornivå og oversettes ofte med prioriteringseffektivitet som uttrykker at ressursene skal fordeles mellom ulike tjenester slik at innbyggernes velferd maksimeres. Et konkret eksempel på ytre effektivitet vil for eksempel være om en kommune skal prioritere barnehageutbygging eller omsorgstjenester. Indre effektivitet vil dreie seg om hvordan barnehagetjenester produseres på best mulig måte. Studier som omhandler effektivitet i kommunesektoren har i all hovedsak fokus på indre effektivitet, det vil si kostnadseffektivitet og teknisk effektivitet, og denne type effektivitet er også utgangspunktet for den videre diskusjonen i denne artikkelen.

Måling av effektivitet

Analyseopplegget som har vært mest brukt i studier av norske kommuner, er såkalte DEA-analyser. I tillegg har noen studier tatt utgangspunkt i produksjonsindeksen som publiseres av TBU¹, og konstruert mål på samlet effektivitet ut fra denne, se for eksempel Borge m. fl. (2008). I det følgende tas det utgangspunkt i DEA-metoden, og de faktiske tallene for effektivitet som presenteres er beregnet ved DEA-metoden.

DEA-metoden ble første gang introdusert av Charnes, Cooper og Rhodes (1978), mens en god innføring på norsk gis av Kittelsen og Førsum (2001). En av grunnene til at denne metoden er attraktiv å anvende i analyser av offentlig sektor, er at den beregner relativ effektivitet i tilfeller hvor produksjonsprosessen inkluderer flere innsatsfaktorer og flere produkter, og hvor det er vanskelig å fordele innsatsfaktorbruken mellom de ulike produkter. Enhetenes effektivitet vurderes mot hverandre ved at de mest effektive enhetene (observert beste praksis) utgjør et

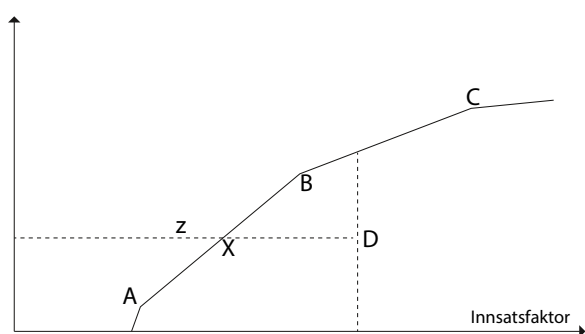
¹ Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene

referansesett som de andre enhetene måles mot. Metoden gir ikke informasjon om hvor produktiv de mest effektive enhetene er i en større kontekst, men sier noe om effektiviseringspotensialet til de ineffektive enhetene i forhold til beste observerte praksis.

I DEA-analysen beregnes en effektivitetsscore for den enkelte produksjonsenhet (heretter kalt kommune). Denne informasjonen kan videre benyttes til å illustrere variasjon i effektivitet og det samlede effektiviseringspotensialet.

Metoden er nærmere illustrert i figur 1. Det antas en enkel situasjon med én innsatsfaktor og ett produkt for å illustrere hvordan effektivitet defineres. Prinsippet ved metoden er det samme om vi har flere innsatsfaktorer og flere produkter. Punktene A, B, C og D i figuren representerer tilpasningen for ulike kommuner i utvalget. I figuren er det antatt variabelt skalautbytte, som betyr at det tas hensyn til eventuelle stordriftsfordeler i produksjonen av en kommunal tjeneste. Dette innebærer at det i stor grad vil være slik at den enkelte kommune sammenliknes med kommuner som har de samme forutsetninger for tjenesteproduksjonen. Små kommuner sammenliknes med andre små kommuner, og store kommuner sammenliknes med andre store kommuner. Det beregnede effektiviseringspotensialet vil da kun fange opp potensielle gevinster knyttet til at den enkelte kommune blir mer effektiv gitt den skala som følger av gjeldende kommunestruktur.

At en kommune er ineffektiv innebærer at samme produksjonsmengde kunne vært produsert ved lavere innsatsfaktorbruk dersom produksjonen ble innrettet etter "beste praksis"-teknologi definert ved referansefronten.²



Figur 1: Beste praksis referansefront

Effektiviteten til en gitt kommune avhenger av avstanden til referansefronten som er representert ved kurven som går gjennom tilpasningspunktene A, B og C i figur 1. For alle kommuner som ligger under refe-

ransefronten i figuren vil dette forholdet representere et tall (kalt effektivitetsscore eller DEA-score) mellom 0 og 1, mens det for kommunene på referansefronten (A, B og C) vil være lik 1. Jo større avstanden til fronten er, dess lavere vil den beregnede effektiviteten være. I dette tilfellet er det kun kommune D som ligger under kurven og dermed karakteriseres som ineffektiv. For gitt produksjon er effektiv innsatsfaktorbruk for kommune D gitt ved punkt X, og relativ innsatsfaktorbesparende effektivitet er dermed gitt ved forholdet OX/OD .

Som alle andre metoder har også DEA-metoden begrensninger og svakheter. For det første har DEA-metoden den egenskap at det beregnede effektiviseringspotensialet reduseres når antall produkter og/eller innsatsfaktorer øker. Det er mange aspekter ved kommunale tjenester, noe som isolert sett taler for å inkludere mange produkter. Dette må veies opp mot faren for at effektiviseringspotensialet underestimeres dersom det formuleres en svært rik modell med mange produkter og innsatsfaktorer. På den andre siden kan effektiviseringspotensialet bli overestimert dersom viktige produkter og innsatsfaktorer utelates fra analysen. Det må derfor foretas en avveining mellom potensiell undervurdering av effektiviseringspotensialet ved å ha en svært fleksibel modellformulering og en overvurdering av effektiviseringspotensialet ved å ha en enkel modell. For det andre vil datakvaliteten begrense kvaliteten på analysene, og DEA-metoden er spesielt følsom for ekstreme observasjoner og målefeil. Betrakt for eksempel en kommune som kommer ut som 100 prosent effektiv, men hvor innsatsfaktorbruken er undervurdert på grunn av målefeil. Det største problemet er ikke at effektiviteten i denne kommunen overvurderes, men at effektiviteten i andre kommuner undervurderes fordi referansefronten feilaktig flyttes utover. Andre kommuner vil komme ufortjent dårlig ut fordi de sammenliknes med en kommune hvor innsatsfaktorbruken er undervurdert, og samlet effektiviseringspotensial i sektoren blir undervurdert.

Siden beregnet effektiviseringspotensial avhenger av antall produkter og innsatsfaktorer, er det viktig å tenke nøye gjennom modellformuleringen som vil si å spesifisere antall produkter og innsatsfaktorer. I analysene utført av Borge m. fl. (2014) er det lagt vekt på å måle innsatsfaktorbruken på en helhetlig måte på tvers av sektorene. Produktsiden er vanskeligere å måle, og det er større variasjon mellom sektorene. For flere av sektorene er antall brukere (kvantitet) sentrale mål, mens kvalitetsaspektet ved tjenestene er vanskeligere å måle. Alle produktmål og innsatsfaktorer presenteres i Borge m. fl. (2014).

Resultater

Her presenteres eksempler for DEA-analyser for en-

² Det fokuseres her på såkalt innsatsfaktorbesparende effektivitet. Alternativt kan det beregnes produksjonsutvidende effektivitet, det vil si at det beregnes hvor mye produksjonen kan øke gitt bruken av innsatsfaktorer.

keltsektorer langs de linjer som er skissert foran. Tallene er hentet fra Borge m. fl. (2014), og det henvises til denne rapporten for flere resultater og mer omfattende diskusjon. Tabell 1 gir en oversikt over DEA-score for kommunene i 2013. Scoren er beregnet i forhold til en felles referansefront for årene 2010-2013, slik at effektiviteten for en kommune i 2013 sammenliknes med best observerte praksis i løpet av fire år. Tabellen presenterer sektorvise DEA-score som gir informasjon om effektiviseringspotensialet i den enkelte sektor. I tillegg er det beregnet en samlet (eller sektorovergripende) effektivitetsindikator. Denne er basert på de sektorvise analysene for å unngå at den inneholder for mange produkter og dermed blir lite informativ i den forstand at den under vurderer effektivitetsforskjellene mellom kommunene, jf. diskusjonen over. Den samlede effektivitetsscoren vil, som de sektorvise effektivitetsscorene, variere mellom 0 og 1 og vil være lik 1 dersom kommunen kommer ut som effektiv i alle de sektorvise DEA-analysene.

Sektor	Gjennomsnitt	Minimum	Andel effektive
Barnehage	0,752	0,405	0,064
Grunnskole	0,774	0,459	0,049
SFO	0,510	0,021	0,030
Pleie og omsorg	0,707	0,303	0,061
Barnevern	0,534	0,165	0,066
Kultur	0,533	0,184	0,031
Samlet	0,750	0,495	0,006

Tabell 1. DEA-score 2013

I tabellen presenteres DEA-score for gjennomsnittskommunene, kommunene med lavest verdi og andelen av kommunene med score lik 1, med andre ord de kommunene som definerer effektivitetsfronten. Gjennomsnittsverdien og minimumsverdien uttrykker effektiviseringspotensial for gjennomsnittskommunen og den minst effektive kommunen. For eksempel betyr tallene for barnehager at gjennomsnittskommunen kunne redusert ressursinnsatsen med 25 prosent og likevel opprettholdt samme tjenestetilbud hvis den hadde blitt like effektiv som de mest effektive kommunene. En minimumsverdi på 0,405 betyr at den minst effektive kommunen kunne redusert ressursinnsatsen med 59,5 prosent uten å redusere produksjonen gitt at den hadde blitt like effektiv som kommunene på effektivitetsfronten. Andel effektive viser at 6,4 prosent av kommunene lå på effektivitetsfronten. For grunnskolen og pleie og omsorg har gjennomsnittskommunen et effektiviseringspotensial på 20-30 prosent. For SFO, barnevern og kultur er effektiviserings-

potensialet betydelig større med en beregnet DEA-score i gjennomsnittskommunen på 51-53. Et effektiviseringspotensial på om lag 50 prosent i gjennomsnittskommunene og så høyt som 98 prosent (SFO) til 82 prosent (kultur) i enkeltkommuner gir grunnlag for skepsis til om de beregnede effektivitetsscorene er gode nok. I det samlede effektivitetsmålet som presenteres på nederste linje i tabell 1 er derfor disse tre sektorene holdt utenfor slik at samlet effektivitet omfatter barnehager, grunnskole og pleie og omsorg. Det fremgår at gjennomsnittskommunen har et effektiviseringspotensial på 25 prosent, mens den minst effektive kommunen kunne halvert ressursinnsatsen uten å redusere produksjonen. Tallene for samlet effektivitet kan også brukes til å beregne nasjonalt effektiviseringspotensial. Her må det tas hensyn til at innbyggertallet varierer mellom kommunene slik at det må beregnes et veid gjennomsnitt av DEA-scoren med innbyggertall som vekt. I rapporten fremgår det at det veide snittet er på 0,86. Dette innebærer at ressursinnsatsen i kommunesektoren kan reduseres med 14 prosent dersom alle kommunene blir like effektive som de mest effektive i samtlige sektorer.

Denne artikkelen har gitt en kort presentasjon av DEA-metoden som grunnlag for å beregne effektivitetsforskjeller i deler av kommunal sektor. På tross av svakhetene ved målene gir DEA-analyser nyttig informasjon og kan være et godt utgangspunkt for å studere organiseringen av tjenesteproduksjonen i kommuner som scorer lavt på effektivitet i enkelte sektorer. Utfordringen for videre arbeid for beslutningstakere i kommunal sektor og forskere synes i første rekke å skaffe mer presise data for omfanget av tjenesteproduksjonen. Dette er sannsynligvis viktigere enn å vurdere nye eller alternative metoder for å måle effektivitet. ☺

Referanser:

- Borge, L-E., T. Falch og P. Tovmo (2008): Public sector efficiency: The roles of political and budgetary institutions, fiscal capacity and democratic participation, Public Choice 136, 475-495.
- Borge, L-E., O. H. Nyhus og I. Pettersen (2014): Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2010-2013, Rapport 03/14. Senter for økonomisk forskning, NTNU.
- Charnes, A., W. W. Cooper og E. Rhodes (1978): Measuring the efficiency of decisionmaking units, European Journal of Operational Research 2, 429-444.
- Kittelsen, S. A. C. og F. R. Førstund (2001): Empiriske forskningsresultater om effektivitet i offentlig tjenesteproduksjon, Økonomisk Forum 55(6), 22-29.



Av **Anne Helene Grunni-Hellestrand**, Agder Kommunerevisjon IKS og **Wiggo Nordskag**, Kristiansand kommune

Organisasjonskultur på Sørlandet

Organisasjonskulturen har stor betydning for å lykkes med omstillinger. Vi har avdekket at det er store forskjeller i organisasjonskulturen blant kommunene på Sørlandet.

Vi ønsket å se på organisasjonskultur i kommunal sektor med fokus på ledergruppenes kulturprofil. Vi ville undersøke om det er et eller flere dominerende kulturuttrykk på Sørlandet, og om det er variasjon i kulturuttrykkene blant kommunene. Dersom det er variasjoner ønsket vi å finne ut hva som kunne forklare disse variasjonene.

Forståelse av egen organisasjonskultur og forskjeller/likheter i organisasjonskultur kan være med på å bidra til at fremtidige endringsprosesser kan gjennomføres på en vellykket måte. Organisasjonskultur påvirker alle ledd i en virksomhet og kanskje er lederens viktigste oppgave å påvirke kulturen slik at organisasjonen når sine mål:

«Det eneste virkelige viktige en leder gjør er å skape og administrere kultur, og at det som gjør en leder til god leder, er hans evne til å arbeide med kultur» (Schein, 1987).

Organisasjonskulturen deles ofte inn i fire kulturtyper, og følgende lederferdigheter fremmer de forskjellige kulturtypene (Cameron & Quinn):

Klan:

- Lede team – å legge til rette for effektivt, samsvarende, velfungerende, høyt presterende teamarbeid.
- Lede mellommenneskelige forhold – å legge til rette for gode

og effektive mellommenneskelige forhold, deriblant å gi støttende tilbakemeldinger, lytte og løse mellommenneskelige problemer.

- Lede utviklingen av andre – bidra til at ansatte forbedrer sine prestasjoner, utvide sine kompetanser og få mulighet til å utvikle seg selv.

Adhokrati:

- Lede innovasjon – å oppmuntre individer til å være innovative, bli mer kreative og å legge til rette for at nye ideer utvikles.
- Lede fremtiden – å kommunisere en klar visjon av fremtiden og legge til rette for at den kan virkeliggjøres.
- Lede den kontinuerlige forbedringen – å frembringe en orientering mot kontinuerlig forbedring, fleksibilitet og produktiv endring hos folk i deres arbeidsliv.

Hierarki:

- Lede adaptasjon – bidra til at ansatte er klar over hva som forventes av dem, klargjøre hva som er kulturen og standardene i organisasjonen, og hvordan de ansatte best kan passe inn i arbeidsomgivelsene.
- Lede kontrollsystemene – bidra til at prosedyrer, målinger og overvåkingssystemer er på plass

i organisasjonen for å holde prosesser og ytelse under kontroll.

- Lede koordinering – å fremme koordinering både innad i organisasjonen og overfor eksterne enheter og ledere og dele informasjon.

Marked:

- Lede konkurranse – å legge til rette for konkurranseevner og en pågående innstilling om å overgå konkurrentenes ytelse.
- Stimulere de ansatte – å motivere og inspirere folk til å være i forkant, sette inn en ekstra innsats og jobbe hardere.
- Lede kundeservice – å legge til rette for en holdning om å tjene kunder, involvere dem og overgå deres forventninger.

Våre problemstillinger var:

1. Hva er det dominerende kulturuttrykk blant kommunene på Sørlandet?
2. I hvilken grad er det variasjon i kulturuttrykk hos kommunene på Sørlandet?
3. Hva kan forklare variasjoner (likheter og forskjeller) i kulturuttrykk mellom kommunene på Sørlandet?

Vår teoretiske forankring av masteroppgaven er Competing Values Framework (CVF). Dette er en modell som brukes for å forstå og vurdere organisasjonskultur. I

«... organisasjonskulturen blant kommunene på Agder avviker mye i forhold til internasjonale undersøkelser av offentlig administrasjon.»

utgangspunktet ble rammeverket utviklet for å kartlegge trekk ved effektive organisasjoner. Senere har verktøyet blitt brukt til å studere lederroller, organisasjonskultur, verdiskapning, kreativitet og innovasjon, læring, kommunikasjon og kvalitet.

Det teoretiske utgangspunktet for modellen er dimensjonene:

- Fleksibilitet versus stabilitet og kontroll.

Virksomheter som er fleksible gjennomgår ofte endringer og tilpasninger både i organisering og på produkter. Det motsatte gjelder for virksomheter som vektlegger stabilitet og kontroll. Her kan offentlige virksomheter være et godt eksempel.

- Internt fokus versus eksternt fokus.

Noen virksomheter har internt fokus på intern struktur og tilhørighet, det vil si interne kjennetegn som er samstemte. Andre virksomheter har mer eksternt fokus og fokuserer mer mot kundens behov enn at de har en sentralstyrt tilnærming.

Cameron og Quinn sin forskning viser at når den dominerende kulturen i organisasjonen passer sammen med lederstiler, lederroller, personalledelse, kvalitetsledelse og effektivitetskriterier, fører det til et høyere prestasjonsnivå enn dersom de ikke gjør det (Cameron & Quinn, 2013).

Nåværende kulturuttrykk

Vi har gjennom vår studie avdekket at organisasjonskulturen blant kommunene på Agder avviker mye i forhold til internasjonale undersøkelser av offentlig administra-

sjon. Vi har også funnet at det er store kulturelle variasjoner mellom kommunene på Sørlandet basert på historie, næringsliv, jordbruk, økonomi, utdanningsnivå mv. Det er rimelig å anta at dette også gjelder for andre regioner.

Våre funn viser at det mest dominerende kulturuttrykk for kommunene på Sørlandet på et overordnet nivå er klankultur, og det andre sterke kulturuttrykket er hierarki.

Et annet interessant funn er at nesten alle kommunene på Sørlandet har klart størst fokus på interne forhold (klan og hierarki) og som en konsekvens av dette mindre fokus på konkurranse og utvikling (marked og adhokrati). Ifølge Cameron og Quinn (2013) sine internasjonale kartlegginger så fremkommer det av undersøkelsene fra offentlig sektor at en har et sterkt fokus mot hierarki med klankultur på tredje rangering.

At hierarkikulturen settes høyt i offentlig forvaltning støttes av Handy (1993) som peker på at i store organisasjoner hvor mye er formalisert, vil man finne en byråkratisk kultur. Kommunene er generelt store organisasjoner, med mangfoldige oppgaver og mange profesjoner, men de fleste kommunene på Sørlandet er små. Det som er overraskende i vårt materiale er at disse små kommunene viser sterkere verdier mot hierarkikultur enn de største kommunene i regionen. Mange av småkommunene er også organisert etter en 2-nivåmodell, en modell som hadde som ambisjon om å redusere byråkrati. Våre data viser at en organisering etter en 2-nivå-

modell ikke er avgjørende i forhold til grad av hierarkikultur.

Dette indikerer at kombinasjon av klan- og hierarkikultur med dets interne fokus står sentralt i Sørlandskommunene. Internt fokus innebærer at verdier som samarbeid, kommunikasjon og menneskelig utvikling i kombinasjon med fokus på kontroll, effektivitet, rutiner og prosesser verdsettes.

Våre data tyder på at kommuner med økonomisk handlingsrom har en sterkere grad av adhokratikultur enn kommuner med dårlig økonomi. Vår studie viser også at det kan være en sammenheng med hvordan kommunene rekrutterer ledere og omfanget av nettverk og samarbeid, og score på adhokratikultur. Ekstern rekruttering og høy grad av samarbeid synes å gi sterkere kultur for utvikling og innovasjon.

Selv innenfor de eksisterende regionsamarbeidene på Agder viser våre funn at det er store variasjoner i kulturuttrykk blant disse kommunene. Uoverensstemmelser i kultur vil ofte føre til forskjeller i perspektiv, mål og strategier innad i en organisasjon, og slike uoverensstemmelser vil over tid hindre organisasjonen i å kunne prestere på sitt høyeste nivå (Cameron & Quinn, 2013).

Foretrukket kulturuttrykk

I vår kartlegging av organisasjonskultur på Sørlandet gav respondentene score på foretrukket kultur i tillegg til nåværende kultur. Basert på gjennomsnittet av alle kommunene på Agder har vi laget profil for nåværende og fortrukket kulturuttrykk for Sørlandet.

Profilen viser at kommunene samlet på Agder foretrekker en sterkere grad av adhokratikultur enn nåværende kultur, en økning fra 20 til 27 poeng. Profilen viser også at kommunene på Agder vil at hierarkikulturen nedtones betydelig, fra 29 til 21 poeng. En forskjell på mellom fem og ti poeng indikerer vanligvis behovet for en konkret kulturendringsinnsats i en organisasjon (Cameron & Quinn, 2013). Kommunene foretrekker samtidig en noe sterkere markedskultur enn dagens situasjon og vil opprettholde klan-kulturen.

Veien videre

Vårt materiale indikerer at kommunene vil i en annen retning enn der de står i dag langs flere verdidimensjoner. Hvilke implikasjoner har så dette sett i et utviklings- og ledelsesperspektiv?

Cameron og Quinn (2013) er ganske klar på at en endring av hierarki- og adhokratikultur krever en betydelig og konkret kulturendringsinnsats. Dersom vi går til Schein så beskriver han i likhet med Cameron og Quinn, flere måter for å innarbeide og forsterke kultur. Lederne spiller en sentral rolle gjennom å vise hva de er opptatt av, evaluerer og kon-

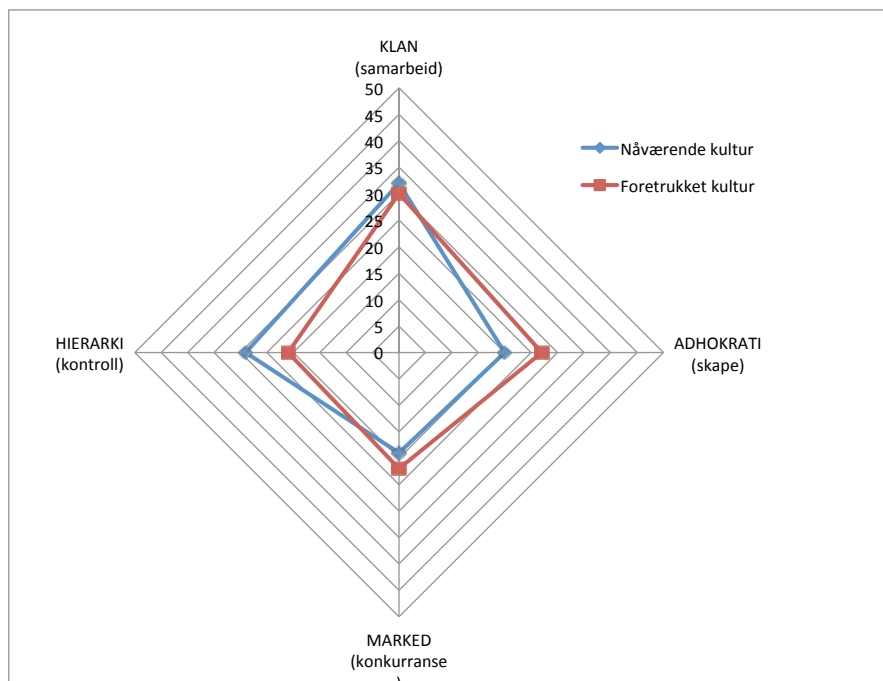
trollerer. Det kreves at lederne har målrettet rolleutforming, undervisning og veiledning for å innarbeide foretrukket kultur. Lederens kriterier for tildeling av belønning og status påvirker kulturen. Det samme gjelder kriterier for rekruttering, forfremmelser, pensjonering og oppsigelser. Dersom det oppstår avgjørende hendelser og kriser i organisasjonen, vil lederens reaksjon ha stor effekt på kulturen (Schein, 1987).

Ut fra et ledelsesperspektiv viser våre funn i likhet med Schein og Cameron & Quinn, at det for en leder er viktig å forstå kulturen for å bestemme hvilke typer klima,

verdier og filosofier som er mulige og ønskelige i organisasjonen. Kultur handler ikke bare om den menneskelige siden av organisasjonens virksomhet, men også organisasjonens misjon og målsetting (Schein, 1987). Forståelse av egen organisasjonskultur må videre sees i sammenheng med styrker og svakheter hos den enkelte i ledergruppa. Ledergruppa bør være klar over sin sammensetning med styrker og svakheter. Forskjellige ledere fungerer godt i forskjellige situasjoner, én er god i utviklingsprosesser og en annen leder er god i konsolideringsperioden. En som er god på endring og innovasjon bør brukes i denne fasen mens en som er god på rutiner og prosedyrer, bør gis en sentral rolle i denne type arbeid. Lederen og ledergruppen kan ivareta produktions-, administrasjons-, integrasjons- eller entreprenørfunksjonen. Alle organisasjoner må ivareta alle fire funksjonene, men det vil være forskjellig hvor godt de fire funksjonene ivaretas (Strand, 2007).

Gitt at kommunene signaliserer et ønske om endring av kulturverdiene, krever muligens dette at ledelsesorienter-

Figur: Nåværende og foretrukket kulturuttrykk på Agder:



	Nåværende kulturuttrykk	Foretrukket kulturuttrykk	Respondenter 110
Alle kommunene			
Klan (samarbeid)	32	30	
Adhokrati (skape)	20	27	
Marked (konkurranse)	19	22	
Hierarki (kontroll)	29	21	
Dominerende kultur	Klan	Klan	

«Dette indikerer at kombinasjon av klan- og hierarkikultur med dets interne fokus står sentralt i Sørlandskommunene.»

ingen dreies i retning av å stimulere entreprenørfunksjonen både blant lederne og ansatte:

«Ledelse knyttes i økende grad til det å beherske et skiftende miljø og kunne utnytte nye muligheter. I samfunn der organisasjoner stadig oftere utsettes for konkurranse og annen sammenligning av prestasjoner, er kravet til entreprenørskap og nyskaping ikke til å komme utenom» (Strand, 2007).

Relevansen av funnene våre strekker seg utover å kartlegge organisasjonskultur internt i kommunene. Vi vil derfor gjøre noen refleksjoner ut fra funnene i vår studie og hvordan disse kan påvirke den pågående strukturreform i landet.

Bakgrunnen for å gjøre et sideblikk til kommunestrukturen har sammenheng med at så langt synes debatten og kunnskapsgrunnlaget å være styrt av økonomiske argumenter hvor kulturperspektivet er fraværende. Dette kommer klart til uttrykk i ekspertutvalgets uttalelser i delrapporten om kriterier for god kommunestruktur (2014) hvor hovedargumentet er at større kommuner vil sikre gode velferdstjenester for alle. Lignende resonnementer finner vi hos Sødal i Fædrelandsvennen (Uleberg, 2014), som også ut fra en økonomisk logikk ønsker å tegne det nye kommunekartet på Agder ut fra arbeids- og flyttemønster.

Manglende forståelse for kulturens betydning i forbindelse med strukturendringer kommer tydelig fram i en rådmannskommentar i Kommunal Rapport (Sved, 2014):

«... ser ikke verdien av en slik kulturkartlegging i forbindelse med sammenslåingsdebatten. Og han hadde uansett foretrukket at det nye kommunekartet ble tegnet på sentralt hold.»

Sammenslåing av kommuner kan innebære både høye kostnader og omfattende utviklingsprosjekter. Vi har gjennom vår studie prøvd å gi et bidrag til å forstå de utfordringer som kommunene kan møte i den videre omstillingsprosessen sett ut i fra et kulturperspektiv.

En vellykket kommunesammenslåing handler ikke bare om geografi og økonomi, men også organisasjonskultur. Det vi kan gjøre med våre data er å bringe inn et nytt perspektiv i debatten, nemlig det organisasjonskulturelle. Dette bringer oss inn i en debatt der vi kan snakke om hva som styrer menneskers adferd og handling, nemlig grunnleggende verdier og holdninger. Felles kultur er avgjørende for å få hele organisasjonen til å dra i samme retning.

For å gjøre refleksjoner omkring ny kommunestruktur vil vi med utgangspunkt i våre data, dra veksler på tre mulige scenarier.

1. Videreføring av dagens kommunestruktur
2. Begrenset kommunesammenslåing
3. Radikale endringer i kommunestrukturen

Scenario 1: Videreføring av dagens kommunestruktur

I dette scenarioet ser vi for oss en videreutvikling av dagens regionssamarbeid og interkommunalt

samarbeid. En sterkere nettverkbasert offentlig sektor vil samlet kunne møte fremtidige utfordringer.

Scenario 2: Begrenset kommunesammenslåing

I dette scenariet ser vi for oss en sammenslåing av nabokommuner. Dette kan gjerne være med kommuner man allerede samarbeider med. Sammenslåingen kan skje parallelt med videre utvikling av interkommunalt samarbeid.

Scenario 3: Radikale endringer i kommunestrukturen

I dette scenariet ser vi for oss at det etableres færre, men større kommuner. Etablering av storkommuner kan gjerne skje med utgangspunkt i de eksisterende regionrådene. Vi antar at behovet for interkommunalt samarbeid vil bli mindre da storkommunene på de fleste områdene vil ha tilstrekkelige ressurser til å møte fremtidige utfordringer.

Felles drøfting av scenariene

I vår studie av organisasjonskultur i et forvaltningsperspektiv finner vi store variasjoner i kulturuttrykkene på Sørlandet. Selv om den administrative kulturen hadde vært lik, kan det være betydelige kulturelle forskjeller i kommunenes politiske kultur (Jamil, 2005).

Kulturforståelse har i liten grad blitt fokusert på i kommunesammenslåinger, hverken når det gjelder organisasjonens kultur eller kommunens identitet og kultur. Manglende avklaringer av kommunenes identitet og kultur gjenspeiler seg i rapporten fra

«Vårt materiale indikerer at kommunene vil i en annen retning enn der de står i dag langs flere verdidimensjoner.»

Distriktssenteret (Kompetanse-senter for distriktutvikling, 2014):

«Det viser seg at identitet og tilhørighet ikke er egne tema i prosessene før vedtak om sammenslåing.»

Vi har gjort følgende refleksjoner omkring ny kommunestruktur på Agder:

I *scenario 1* kan egen organisasjonskultur ivaretas og utvikles, samtidig med at en har nok robusthet til å møte kommende utfordringer gjennom interkommunalt samarbeid. Selv om dagens kommunestruktur videreføres, så er det viktig å ha fokus på egen organisasjonskultur. Både for å ivareta endrede krav fra omgivelsene, men også å sikre at organisasjonskulturen utvikles i ønsket retning.

For å videreutvikle et godt interkommunalt samarbeid må det bygges tillit, noe som krever kunnskap om hverandres organisasjonskultur samt evne til å tilpasse seg andre. Det er allerede høstet betydelig kunnskap om og erfaring med interkommunalt samarbeid i regionen. Styrken med nettverkbasert samarbeid er at små enheter kan samarbeide om løsning av kompliserte, kompetansekreverende tjenester og oppgaver. Undersøkelser viser at det er de minste kommunene som tar ut de største effektivitets- og kvalitetsfordelene av interkommunalt samarbeid (Jacobsen, 2014). Det er også verd å trekke frem at en av de største fordelene med nettverksorganisering er fleksibiliteten (Jacobsen & Thorsvik, 2013).

I *scenario 2* vil det være viktig å få kunnskap om organisasjonskulturen til nabokommunene. Sett på bakgrunn av de store forskjellene vi finner i kulturuttrykkene er det lett å finne eksempler hvor det ut fra et kulturperspektiv vil være store utfordringer med å få til en vellykket sammenslåing. For å få nye organisasjoner til å fungere optimalt, er det nødvendig å arbeide for å skape en kultur med felles verdier og holdninger. En sammenslåing av kommuner med relativt like kulturuttrykk kan være enklere ut fra et kulturperspektiv.

En mulig tilnærming til sammenslåing kan således være å velge den som har mest lik kultur og søke mot et samarbeid hvor kulturforskjeller ikke blir for store til at sammenslåingen lykkes. Eller en kan velge motsatt strategi, søke mot kommuner med en annen kultur for å få nye impulser, en tilnærming som trolig vil kreve mer ressurser til kulturutvikling.

I *scenario 3* vil det sett fra et kulturperspektiv være store utfordringer med etablering av nye storkommuner. Ser vi på Agder og tar utgangspunkt i dagens regionsrådsinndeling vil vi få 5 store kommuner på Agder. I Østre-Agder regionråd er forskjellene i kulturuttrykkene mellom kommunene til dels betydelige. Vi ser for eksempel at Arendal kommune trolig har den mest innovative kulturen på Agder, mens Gjerstad kommune er helt i motsatt ende av skalaen med et særlig fokus på interne forhold. Det er kommuner i dagens regionsamarbeid som har relativt like kulturuttrykk, som for eksem-

pel Kristiansand og Vennesla i Knutepunkt Sørlandet.

Avslutning

For å etablere nye organisasjoner kreves det betydelig arbeid med organisasjonskulturen før organisasjonen vil fungere optimalt. Det samme gjelder for å bygge effektive organisasjoner med felles kultur når utgangspunktet er til dels veldig forskjellig (Cameron & Quinn, 2013).

Uavhengig av hvilket scenario som blir en realitet, så vil det sett ut fra et kulturperspektiv være avgjørende at det fokuseres på kjerneverdier i de nye organisasjonene, da felles forståelse, verdier og antakelser er avgjørende for en vellykket omstilling. ☺

Lenke til masteroppgave med fulle referanser:
<http://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/276944>

Anne Helene Grunni-Hellestrand:

Master i ledelse og registrert revisor. Har bakgrunn fra offentlig revisjon og jobber daglig med regnskapsrevisjon og selskapskontroll i Agder Kommune-revisjon IKS.

Wiggo Nordskog:

Master i ledelse, bachelor i kvalitetsledelse. Har bakgrunn fra Forsvaret og jobber daglig som lønningssjef i Kristiansand kommune.



Av **Bjørn Håkonsen**, regnskapsrevisor,
Romerike revisjon IKS

Kommunesammenslutninger – erfaringer fra 2005-2008

Vår undersøkelse¹ er basert på frivillige kommunesammenslutninger i perioden 2005-2008 der hovedmålsettingene med sammenslåingene var å utvikle livskraftige og mer handlekraftige kommuner.

Disse kommunesammenslutningene kjennetegnes av at det var lokalt initiativ og eierskap til premissene og prosessen, og at det var besluttet før folkeavstemmingen hvor kommunesenteret skulle ligge, hvor rådmannen og sentraladministrasjonen skulle være lokalisert, samt forutsatt at ingen ansatte skulle miste jobben som følge av sammenslåingen. Behov for nedbemanning ble gjennomført ved naturlig avgang eller omplassering.

År	Ny kommune	Sammenslåtte kommuner	Folketall året før	Den største kommunens andel
2005	Bodø	Bodø og Skjerstad	43 775	98 %
2006	Aure	Aure og Tustna	3 626	72 %
2006	Vindafjord	Ølen og Vindafjord	8 120	58 %
2008	Kristiansund	Kristiansund og Frei	22 522	76 %

Tabell 1 viser året for sammenslåing av de gamle kommunene og den nye kommunens navn.

¹ Undersøkelsen ble gjennomført i forbindelse med en oppgave skrevet i forbindelse med MBA studiet i offentlig revisjon på NHH 2015. Oppgaven var en gruppeoppgave og gruppens medlemmer var:

- Gro Elisabeth Bråten, Riksrevisjonen
- Bjørn Håkonsen, Romerike revisjon
- Einar Sæther, Riksrevisjonen
- Victoria Vevle, Riksrevisjonen

Sammenslåingene har vært forskjellige i den forstand at to av dem har vært «innlemmelsesprosesser», mens to har vært «fusjoner» mellom to mere likeverdige parter. Det er funnet indikasjoner på at stordriftsfordeler har blitt en realitet for noen av sammenslåingene, mens det for andre har hatt mindre effekt økonomisk sett. Vi har ikke kunnet konkludere om det er kommunesammenslåingene i seg selv som har vært grunn til eventuelle endringer i inntekter, utgifter og gjeld. Det vi kan konkludere med, er at hvis vi legger sammen kvalitative og kvantitative effekter, så synes fordelene av sammenslåingene å være flere enn ulempene. På fordelssiden nevnes som oftest bedre tjenestekvalitet grunnet større fagmiljøer og reduserte utgifter per innbygger til administrasjon og styring.

Effekter av sammenslåingene sett opp mot kommunenes fire roller

Hvilken betydning har kommunesammenslutningene hatt for kommunenes rolle som demokratisk arena, leverandør av velferdstjenester, myndighetsorgan og samfunnsutvikler? På oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet gjennomførte Telemarksforskning i 2009 en kartlegging av erfaringer og konsekvenser knyttet til de fire kommunesammenslutningene Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund for nevnte roller.

Utredningen konkluderer samlet sett med at fordelene ved en sammenslåing synes å være større enn ulempene, og at erfaringene og resultatene viser at kommunene har blitt mer robuste og handlekraftige i forhold til å møte framtidige utfordringer knyttet til tjenesteproduksjon og i forhold til nærings- og samfunnsutvikling. Det er for samfunnsutviklingsrollen Telemarkforskning finner de mest positive tilbakemeldingene fra innbyggerne (Kommuneproposisjonen 2015).

Kommunenes rolle som demokratisk arena

Erfaringen er at det blir færre folkevalgte per innbygger, og det blir færre tilgjengelige verv per innbygger. En konsekvens av dette kan være større avstand mellom politikerne og innbyggerne.

Kommunen som leverandør av velferdstjenester

Ifølge Telemarksforskning og Brandtzæg (2009) har de sammenslåtte kommunene fått større og sterkere fagmiljøer på områder der hvor tjenestene er blitt slått sammen, for eksempel innen tekniske tjenester, planlegging, landbruk, barn, familie og helse. I de sammenslåtte kommunene har et større fagmiljø virket inn positivt både for de ansatte og for kvaliteten på tjenestene.

Telemarksforskning konkluderer med at i forhold til effektivisering og innsparing, er det innen administrasjon, ledelse og fellesutgifter man ser de største reduksjonene etter sammenslutningene, og det kan ses at dette gjenspeiler seg i en økning i utgiftene til tjenesteproduksjonen. Sammenslutningene har gitt klart største effekter innenfor de små kommunene, noe som kan være en illustrasjon på de smådriftsulempene som mange små kommuner har innenfor administrasjon.

Ifølge Telemarksforskning og Brandtzæg (2009) gir flertallet av innbyggerne uttrykk for at de ikke har merket noen endringer i kvaliteten på tjenestene etter sammenslåing, verken i negativ eller positiv retning. Sammenslutningene har slik ikke medført store endringer i innbyggernes opplevelse av tjenestetilbudet. Innbyggerne har gitt klare tilbakemeldinger på at de sammenslåtte kommunene har gitt større potensiale for fremtidig utvikling av det kommunale tjenestetilbudet, enn det de gamle kommunene ville hatt. Denne observasjonen gjelder spesielt for de mindre kommunene.

Kommunen som myndighetsorgan

Kommunens rolle som myndighetsutøver er nært knyttet med kommunens rolle som tjenesteleverandør. Større fagmiljøer har gitt mer spesialisert kompetanse og ut i fra dette økt sikkerhet for at de beslutningene som tas er korrekte. Videre er det blitt lettere å unngå inhabilitet i saksbehandlingen etter sammenslåingene, inhabilitet er oftere en utfordring i mindre kommuner.

Telemarksforskning og Brandtzæg (2009) konkluderer med at alle kommunene anser seg som mer robuste etter sammenslåing, og at kommunene har bedre forutsetninger for å sikre likebehandling og ivareta rettssikkerhet innenfor eksempelvis barnevern, tekniske tjenester og spesialiserte helse-tjenester.

Kommunen som samfunnsutvikler

Å styrke kommunens handlingsrom, slagkraft og tyngde som lokal og regional utviklingsaktør, var en sentral målsetning for alle de fire kommunesammenslutningene.

Et flertall av innbyggerne i alle de gamle kommunene har gitt uttrykk for at de sammenslåtte kommunene står bedre rustet til å møte framtidige utfordringer knyttet til samfunns- og næringsutvikling.

Telemarksforskning og Brandtzæg (2009) konkluderer avslutningsvis med at det er kort tid siden de fire kommunesammenslutningene ble gjennomført, og at dokumentasjon av konkrete resultater og effektene fullt ut vil man først kunne observere i et noe lengre perspektiv. Hvordan en sammenslutning gjennomføres, har betydning for hvilke resultater kommunen oppnår som følge av sammenslutningen, spesielt på kort sikt. Brandtzæg (2009) avslutter med at god informasjon, tidlig ansettelse av felles ledelse, samordning av de ulike kommunale budsjettene, involvering av ansatte og innbyggere samt raushet fra den store kommunen, er av stor betydning for det endelige resultatet.

Våre funn basert på KOSTRA analyse

Vår oppgave sammenlikner utviklingen i de sammenslåtte kommunene i en periode før sammenslåing og i en periode etter sammenslåing. Nøkkeltallene vi har valgt er frie inntekter per innbygger, netto lånegjeld per innbygger, barnehage, grunnskole og administrasjon/styring.

Den samlede vurderingen per nøkkeltall er gjen-gitt under:

Frie inntekter per innbygger - samlet vurdering

Når det gjelder Bodø-Skjerstad, ser vi at den lille kommunen blir innlemmet i en stor, og at Skjerstad har så få innbyggere i forhold til Bodø at sammenslåingen i liten grad bidrar til å øke frie inntekter per innbygger i den nye kommunen. Utviklingen videre ligger på samme nivå som KOSTRA-gruppen. Det er vanskelig å vurdere eventuelle positive utslag for den sammenslåtte kommunen, Bodø, i form av en liten økning i de frie inntektene per innbygger. Utslagene er små, og den lille kommunen Skjerstad bidro inn med vesentlig høyere inntekt fordelt på sine få innbyggere. I dette tilfellet var ikke målsettingen at den nye kommunen skulle få bedre økonomi, men at økonomien i den lille kommunen skulle reddes.

For Aure-Tustna ser vi at de frie inntektene per innbygger har økt noe for nye Aure.

Vår analyse av frie inntekter per innbygger tilsier en økning i de frie inntektene for den sammenslåtte kommunen Vindafjord, sammenlignet med KOSTRA-gruppen og landet uten Oslo. Våre vurderinger synes

«Det vi kan konkludere med, er at hvis vi legger sammen kvalitative og kvantitative effekter, så synes fordelene av sammenslåingene å være flere enn ulempene.»

ikke å være overensstemmende med Sunde og Brandtzæg, 2006, som sier at Vindafjord kom uheldig ut hva angikk effekten på rammetilskuddet.

For Kristiansund-Frei-sammenslåingen tilsier vår analyse at den nye kommunen har fått marginalt lavere andel frie inntekter målt i kroner per innbygger enn summen av hva kommunene ville hatt hver for seg.

Oppsummert så tilsier vår analyse at det de fire kommunesammenslåingene vi har analysert gir små endringer målt i frie inntekter per innbygger, og at endringene i hovedsak er positive.

Netto lånegjeld – samlet vurdering

For tre av tilfellene er det de minste kommunene i sammenslåingene som har størst netto lånegjeld per innbygger før sammenslåing, unntaket er Frei. Med unntak av Vindafjord-Ølen øker netto lånegjeld for alle sammenslåingene, stort sett i takt med den aktuelle KOSTRA-gruppen og landet for øvrig. For Vindafjord og Ølen er økningen i lånegjeld lavere enn forventet. Om årsaken til gjeldsøkningen er relatert til selve sammenslåingen eller andre faktorer, er det vanskelig å vurdere. Det er en kjensgjerning at gjelden til norske kommuner øker, og de sammen-slåtte kommunene følger stort sett samme trend som sine KOSTRA-grupper.

Barnehage – samlet vurdering

Ut fra de nøkkeltallene vi har sett på for barnehagedekning og barnehagekostnader per barn så er det ikke mulig å trekke noen klare sammenhenger mellom kommunesammenslåingene og utviklingen etterpå.

De utslagene vi har sett er at det i de «nye» kommunene Aure og Vindafjord har blitt en økning i brutto driftsutgifter per kommunal barnehageplass sammenlignet med KOSTRA-gruppen og landet. Uten kunnskap om kvaliteten i tilbudet er det litt enkelt å påstå at produktiviteten er blitt dårligere etter sammenslåingene. For Vindafjord sin del tilsier dessuten en rapport fra Telemarksforskning at kvaliteten er gått opp etter sammenslåingen.

Grunnskole – samlet vurdering

Skoleutgiftene for de nye kommunene har etter sammenslutningene stort sett fulgt trendene til referansegruppene ut fra det nivået summen av de to «gamle» kommunene hadde fra før. Det er vanskelig ut fra tallmaterialet å trekke noen konklusjon på om sammenslutningene har ført til positive eller negative konsekvenser på dette området.

Driftsutgifter til administrasjon og styring – samlet vurdering:

Ifølge Telemarksforskning og Brandtzæg (2009) har alle kommunene hatt nedgang i utgiftene knyttet til administrasjon, styring og fellesutgifter etter sammenslutning. Vår analyse av netto driftsutgifter til administrasjon og styring per innbygger viser den samme trenden, men ikke like entydig.

- Våre tall gir ingen indikasjon på at kommunesammenslåingen Bodø-Skjerstad så langt har ført til at de totale driftsutgiftene til administrasjon og styring i kr per innbygger har gått ned.
- For Aure-Tustna varierer driftsutgiftene så mye at det ut i fra dette kan være vanskelig å si noe om utviklingen i driftsutgiftene til administrasjon og styring i kr per innbygger som følge av sammenslåingen.
- For Vindafjord-Ølen mener vi at det er grunn til å tro at driftsutgiftene til administrasjon og styring har gått ned sammenliknet med KOSTRA-gruppen etter sammenslåing.
- Når det gjelder Kristiansund-Frei har det vært en lavere økning i kostnadene enn sammenslutningen med Frei skulle tilsi, og det synes som om kostnadene til gamle Frei har kommet ned på Kristiansunds nivå. ☺

Tilsyn og revisjon i kommunal sektor

Ny utgave!

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 tredje utgaven er oppdatert med endringer og avklaringer som har kommet etter andre utgaven i 2011.

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 490 for medlemmer og studenter og kr 590 for andre.

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



- på vakt for fellesskapets verdier

Hold deg oppdatert – følg NKRF i alle kanaler



“Kommune- revisoren”

Fagtidsskrift hjem i post-
kassen 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

NKRF FÅR NY DAGLIG LEDER



Tore Hansen er ansatt som ny daglig leder i Norges Kommune-revisorforbund fra 1. august 2016.

Kan du si litt om deg selv?

Jeg er 52 år, bosatt i Asker, men født og oppvokst i ei lita bygd som heter Sennesvik i Vest-vågøy kommune. Er gift, og vi har begge barn, men ingen felles. Derimot har vi to hunder felles, og de tar mye av fritiden. Utdannet cand mag, med økonomi, markedsføring og journalistikk fra Nord Universitet i Bodø. Jobber i dag som avdelingsdirektør ved Høgskolen i Oslo og Akershus, har tidligere blant annet vært politisk rådgiver for Arbeiderpartiet i Stortinget og har også jobbet 15

år som konsulent i kommunikasjonsbransjen.

Hva er din kjennskap til NKRF og revisjon og tilsyn fra tidligere?

Jeg hadde oppdrag som konsulent for NKRF for noen år siden og kjenner litt til organisasjonen og tematikken revisjon og tilsyn fra den tiden. Jeg har ellers jobbet svært mye med kommunesektoren, og føler jeg har et godt overblikk over den. Men jeg har også mye å lære.

Hva er din lederfilosofi og dine tanker om ledelse?

Lederfilosofi er et stort ord. Jeg tenker at det er litt situasjonsbestemt. Det er forskjell på å

lede 25 medarbeidere på en høyskole, og å lede en medlemsorganisasjon som NKRF. Generelt mener jeg ledelse handler om å vise vei, og om å omsette strategi til handling som gir resultater.

Hva er dine fortrinn som du ser at NKRF vil ha nytte av?

Jeg håper jeg kan bidra til å styrke NKRF ytterligere som organisasjon i samfunnsdebatten, og kanskje løfte fram revisjon og tilsyn i kommunesektoren som en sentral del av vårt lokaldemokrati.

KONTROLLUTVALGSSEKRETARIATET FOR ROMSDAL



Sveinung Talberg (50) er ansatt som rådgiver og begynte i stillingen 4. januar 2016. Han kom fra stillingen som seksjonsleder ved avdeling regnskap og finans i Molde kommune. Han har 25 års erfaring fra kommunal revisjon og kommune-regnskap. Han er utdannet høyskolekandidat i økonomi og administrasjon med tilleggstudanning innen ledelse, regnskap og revisjon.

ROMERIKE REVISJON IKS



Kristin M. Hansstein begynte som leder for regnskapsrevisjon i januar 2016. Hun har Bachelor i revisjon fra HIOA, prosjektledelse fra BI, nettverkssikkerhet fra HIST og CISA-eksamen gjennom ISACA. Hun har 12 års erfaring fra offentlig og privat revisjon henholdsvis fra Riksrevisjonen og BDO. I tillegg har hun tre års erfaring fra KPMG der hun arbeidet innenfor områdene IT-revisjon, internrevisjon og granskning.

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

Abonnementspris:
Kr 400 pr. år

Forsidebilde:
Bjørn Bråthen

Annonsepriser:

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

Opplag: 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 Vik
0115 Oslo



Velkommen på fagkonferansen 2016



Følg konferansen
på Twitter:
#fk16nkrf



Radisson Blu Hotel, Bodø, 13.–14. juni

www.nkrf.no / post@nkrf.no / www.twitter.com/nkrf



Norges Kommunerevisorforbund

- på vakt for fellesskapets verdier