



Les mer om:

SAMSPILL OG ROLLEAVKLARINGER

Årsoppgjørrevisjonen 2016

«De glemte barna» - fra et lukket til et åpent barnevern

- 2 25 år siden**
Torbjørn Olsen
- 3 Godt nytt år!**
Styreleder Per Olav Nilsen
- 4 Samspill og rolleavklaringer**
Av spesialrådgiver Bjørn Ølberg, Bergen kommune
- 8 Årsoppgjørrevisjonen 2016**
Av Knut Erik Lie, seniorrådgiver, NKRF
- 11 Tar dere godt nok vare på varslerne?**
Av Ole Petter Pedersen, nyhetsredaktør, Kommunal Rapport
- 12 «De glemte barna» - fra et lukket til et åpent barnevern**
Av markedsrådgiver Bente Holta og kommunikasjonssjef Anne Therese Melbye i Bufetat region Midt-Norge
- 15 NKRFs forvaltningsrevisjonsregister - hva viser det?**
Av Bodhild Laastad, seniorrådgiver, NKRF
- 18 Over 40 år med kommunal revisjon - en senior går av**
Ole Kristian Rogndokken i samtale med Bjørn Bråthen
- 21 Høringer - et verktøy for kontrollutvalget?**
Av Marit Finnland Trøite og Hilde Haugskott, kontrollkomiteens sekretariat i Trondheim kommune
- 23 Nytt om navn**
Indre Østfold kommunerevisjon IKS

25 år siden ...

Av **Torbjørn Olsen**

1992 framsto «Kommunerevisoren» i ny drakt og med et bredere innhold enn tidligere. På lederplass understreket redaksjonskomiteen at dette medførte større utgifter, noe som forpliktet økt opplagstall gjennom abonnerer til kontrollutvalg og fellesstyrer.

På den tiden rådde det ennå betydelig usikkerhet omkring revisjonsordningens plass i ny kommunelov. Selv om lovproposisjonen fastholdt bestemmelsen om egen revisjon eller ved felles revisjon gjennom revisjonsdistrikter, var sluttresultatet uvisst.

Et annet sentralt tema på den tiden var selve organiseringen av revisjonsenhetene. Utgangspunktet for dette var et skriv fra Kommunaldepartementet i 1990. En gjennomgang for «Kommunerevisoren» viste at omorganiseringen tok sin tid. Arbeidet med omorganiseringen, som hadde som hovedmål flere og større revisjonsdistrikter, hadde kommet ulikt i de forskjellige fylker. En gjennom-

gående forklaring syntes å være at det var fylkesmennene det sto i.

Servicekontoret skulle få disponere en fast plass i bladet. Under overskriften «Innsyn» skulle gis et bilde av hva kontoret arbeidet med, og som det ble antatt hadde allmenn interesse. I første nummer tok direktøren for seg spørsmålet om «Automatisk inndekking av underskudd?».

Forbundet hadde den gang et utvalg som ble kalt «Responsumutvalget». I en henvendelse av januar 1992 ble det stilt følgende spørsmål: «Blir revisor inhabil når ektefellen er ordfører i den samme kommunen som distriktsrevisoren har revisjonsansvaret for?» - Etter å ha søkt råd både i forvaltningslov, aksjelov, domstolslov og departementets merknader til revisjonsinstruksen uttalte responsumutvalget enstemmig: «Distriktsrevisor N.N. ansees inhabil ved revisjon av regnskapet for xx kommune så lenge hans ektefelle er ordfører i kommunen.» ©



Styreleder **Per Olav Nilsen**

Godt nytt år!

Nyttår er tidspunktet da en gjerne gjør opp status, enten dette gjelder regnskapet eller andre forhold. Samtidig er det tid for å overskue hva som kommer.

I 2016 kom NOUen om ny kommunelov, og i løpet av våren kommer lovutvalget for revisjons- og regnskapsførerregelverket med sin første delutredning. Bestemmelsene om revisjon av kommuner og fylkeskommuner er ikke regulert i revisorloven, men det er grunn til å anta at bestemmelsene som følger av revisorloven også vil på virke revisjonsbestemmelsene i kommuneloven. Lederen i Kommunerevisoren 6/2016 var i sin helhet viet spørsmålet om praksisgodkjenning for regnskapsrevisorer, men også kompetansekravene til revisor vil påvirke tilsvarende bestemmelser i kommuneloven. Det bør ikke stilles svakere krav til oppdragsansvarlig revisor i en kommune enn i et aksjeselskap. Men like krav til utdanning og praksis må ledsages av like muligheter for godkjenning av praksis. Jeg mener at tiden er overmoden for å godkjenne kommunal praksis fra kommunal sektor fullt ut. Uansett utfall i revisorloven må det i forskrift til kommuneloven fastsettes likeverdige krav innenfor kommunal sektor.

Digitalisering er på alles lepper. Dette vil selvsagt også påvirke muligheter og arbeidsmåter innenfor kommunal sektor. Jeg er usikker på hastigheten, men jeg tror risikoen for å komme for sent på banen er større enn at vi er for tidlig. Effektene kan bli store, og som avtroppende daglig leder i NKRF, Ole Kristian Rogndokken, uttaler i sitt avskjedsintervju i dette nummeret, er det større risiko knyttet til å kjempe mot forandringen enn å gå inn og bli en del av den.

2017 er året da kommunereformen begynner å materialisere seg. Nye Sandefjord ble etablert 1. januar, og i løpet av første halvår skal Stortinget behandle både oppgaver for kommunene og ny kommunestruktur. Midt oppe i dette ser vi at det stadig dukker opp nye problemstillinger av mer praktisk karakter. I skrivende stund er det justeringsplikt for merverdiavgiften i forbindelse med sammenslåinger av kommuner som diskuteres. Det er kommunenes administrative ledelse som selvsagt må gjøre jobben,

men også revisjonen og kontrollutvalget må følge med på det som skjer for å kunne utføre relevante undersøkelser.

Årsskiftet førte også med seg «vaktskifte» i NKRFs administrasjon. Ole Kristian Rogndokken gikk av som daglig leder og ny mann på post er Rune Tokle.

Ole Kristian har lang fartstid innenfor kommunal revisjon og NKRF-systemet. Han har vært tillitsvalgt både lokalt og nasjonalt. Han har hatt sentrale posisjoner i flere viktige endringsprosesser. Jeg vil takke ham for solid innsats og ønsker ham lykke til som pensjonist.

«Jeg vil takke ham for solid innsats og ønsker ham lykke til som pensjonist.»

Rune har allsidig erfaring fra privat og offentlig sektor, samt fra politikk og organisasjon. Rune er utdannet Cand.Scient, med hovedfag i matematikk, studieretning matematikk og økonomi, og er i tillegg diplomert intern revisor. Han har også bakgrunn fra kontrollutvalget i Oslo kommune som nestleder. Rune vil tilføre ny og spennende kompetanse inn i NKRFs administrasjon. Jeg ser fram til å få jobbe sammen med Rune.

Årets store begivenhet for kontrollutvalgene i kommuner og fylkeskommuner, NKRFs kontrollutvalgskonferanse arrangeres 1. og 2. februar. Årets konferanse er viet blant annet kommunenes bekjempelse av svart økonomi, korrupsjon og situasjonen for varslere. Dette er tema som er høyaktuelle for kontrollutvalgene, og det blir forhåpentligvis en frisk start på det nye året. Jeg håper derfor jeg møter mange av dere på Gardermoen om en måneds tid. ©

«Det bør ikke stilles svakere krav til oppdragsansvarlig revisor i en kommune enn i et aksjeselskap.»



Samspill og rolleavklaringer

Kontrollutvalgets sekretariat og revisor bistår på sine respektive områder kontrollutvalget i utvalgets arbeid. God samhandling forutsetter avklaringer vedrørende oppgaver, ansvar og roller, men også i samsillet med administrasjonssjefen som er gjenstand for kontroll.

Et sentralt premiss for samhandlingen mellom kontrollutvalgets sekretariat og revisor ble etablert i 2004. Det ble da fastsatt at revisor ikke lenger kunne ivareta sekretariatsfunksjonen. Kommunen kan velge å kjøpe revisjonstjenester i markedet fremfor å ha revisor ansatt i kommunen. Innføring av en bestiller-/utførertenking innebærer at vante tankemønstre utfordres.

Effektiv styring og oppfølging er en forutsetning for god oppgaveløsning, og er knyttet til tre tydelige roller:

- a. Kommunestyrets rolle som kommunens øverste organ.
- b. Kontrollutvalgets rolle rettet mot systematisk oppfølging og kontroll av kommunens oppgaveløsning.
- c. Administrasjonssjefens rolle rettet mot styring, oppfølging og utvikling av virksomheten. Kompetanse på internkontroll må bygges opp i hele kommunens organisasjon.

Hvordan administrasjonssjefen ivaretar sin styringsfunksjon er samtidig et hovedtema i kontrollutvalgets arbeid.

Kontrollutvalget er avhengig av høy kompetanse hos revisor og i eget sekretariat for å lykkes. Revisor er tillagt rollen som det utøvende kontrollorgan, mens sekretariatet skal bistå utvalget i klargjøring av de oppdrag revisjonen utfører, samt følge opp revisors oppgaveløsning. Endring i styringsmodell, medfører også endringer i arbeidsmåter og i samspill aktørene i mellom. Endringen kan ikke avgrenses til det åpenbare - at revisjonstjenester nå kan kjøpes i markedet.

Revisjonen og sekretariatet

Revisjonen er et fagorgan som arbeider i henhold til faglige standarder. Det stilles krav til kompetanse til det personell som utfører revisjonsoppgaver. Sekretariatet på den annen side er sekretariat for et folkevalgt organ, og det stilles få formelle kompetanse-

krav. Det som i prinsippet skal prege en bestiller-/utførertenking, er komplementære roller og stor grad av tydelighet i hvordan oppgavene er fordelt. Spesialisering kan gi økt tydelighet mht. ansvar, myndighet og oppgaver.

Å anvende bestiller-/utførermodeller er krevende. Avgjørende for å realisere modellens potensial, er utvikling av en betydelig bestillerkompetanse. Ofte er det leverandørfunksjonen som får all oppmerksomhet, siden det er her de mest synlige konsekvensene av endringene kommer til uttrykk. Fokus er på de praktiske løsningene fremfor de prinsipielle, som kan være mer krevende å få på plass.

Kjernefunksjonene i sekretariatets oppgaveløsning er å påse at saker som legges frem til behandling i kontrollutvalget, er forsvarlig utredet.¹ I tillegg utfører sekretariatet ordinære sekretariatsoppgaver. Saker som legges frem vil i stor grad være knyttet til kontrollutvalget som bestiller av revisjonstjenester og oppfølging av leveransene.

Kommuneloven fastsetter at kontrollutvalg² og revisor³ har samme mandat til å følge opp administrasjonssjefens virksomhet. Kontrollutvalget kan i prinsippet overlate til sekretariatet å opptre på utvalgets vegne. Men er det tjenlig at to operative organer med ulike roller og ulike krav til kompetanse, i praksis utfører samme oppgaver? Sammenblanding av roller kan skape uklarhet. Kommunelovutvalget⁴ berører denne problemstillingen indirekte når det slås fast «at eierskapskontroll er revisjon, slik at det kun er revisjonen som kan utføre slik kontroll.» Dette i motsetning til Kontrollutvalgsboken⁵ hvor det fastslås at sekretariatet kan «gjennomføre selskapskontroll, dersom dette ikke omfatter forvaltningsrevisjon.»

Kontrollutvalgsboken gir en grei oversikt over oppgaver som skal løses av kontrollutvalg, revisjon og sekretariatet, men en utforsker og begrunner i liten grad fordeling av oppgaver med utgangspunkt i den bestiller-/utførertenking som er etablert. I boken pekes det på at «god kommunikasjon og samhandling

«Det som i prinsippet skal prege en bestiller-/utførertenking, er komplementære roller og stor grad av tydelighet i hvordan oppgavene er fordelt.»

mellom kontrollutvalg, sekretariat og revisor er en forutsetning for at kontrollutvalget effektivt kan utøve kontroll og tilsyn», men det sies lite om hvilke forutsetninger som må være til stede for å oppnå et slikt resultat. Spilleregler som regulerer samhandlingen gis liten oppmerksomhet.

Tilsyn og kontroll

Kommunestyret har det øverste tilsyn med den kommunale forvaltning.⁶ I dette ligger at kommunestyret kan forlange enhver sak lagt frem for seg til orientering eller avgjørelse. En betydelig del av kommunens oppgaveløsning skjer på delegert fullmakt til administrasjonssjefen. Kommunestyret er som kommunens øverste organ ansvarlig for at kommunens virksomhet skjer etter lov og forskrift og annet lokalt fastsatt regelverk. Kontrollutvalget er kommunestyrets redskap for oppfølging og kontroll av arbeidet som skjer i forvaltningen⁷. I de punkter i loven som omhandler kontrollutvalgets mandat brukes begreper som revisjon og kontroll. I loven finnes det ingen referanse til at kontrollutvalget har en tilsynsfunksjon overfor forvaltningen. I kommentarutgaven til kommuneloven på dette punkt bringer imidlertid Bernt & Overå⁸ inn begrepet tilsyn knyttet til kontrollutvalgets virksomhet, men uten å foreta en gjennomgang av hva tilsyn og kontroll betyr.

Er tilsyn et annet ord for det kontrollarbeid som skal utføres, eller er det en annen funksjon som skal ivaretas?

Slik loven bruker begrepene tilsyn og kontroll – kan tilsyn forstås som styring i samtid, dvs. at det organ som fører tilsyn med forvaltningen faktisk har mandat til å «forlange enhver sak lagt fram for seg til orientering eller avgjørelse.» (§ 76). Kontroll er på den annen side den aktivitet som i ettertid settes i gang for å undersøke om forvaltningens arbeid skjer i tråd med lov, forskrift og annet lokalt fastsatt regelverk. Skillet mellom tilsyn og kontroll kan forstås slik (ECON (2005))⁹ :

- a. Tilsyn – er en systematisk aktivitet med basis i fast rapportering
- b. Kontroll – er en aktivitet som er sporadisk og situasjonsmotivert

For å sikre kommunestyrets mulighet til å utøve sin tilsynsfunksjon, må denne være forankret i en fast og løpende rapportering fra den som er tildelt myndighet til å fatte avgjørelser på vegne av kommunestyret. Tilsynsfunksjonen er slik sett primært knyttet til den kontroll-linjen som går fra kommunestyret til administrasjonssjefen med forankring i hans ansvar for at «administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.» (§ 23 nr.2)

Kommunestyrets oppfølging av kontrollutvalget skjer gjennom de planer utvalget utarbeider for sin virksomhet, og som fremlegges for kommunestyret. Med utgangspunkt i denne planen skal kontrollutvalget avgi rapport til kommunestyret om hvilke forvaltningsrevisjoner som er gjennomført og resultatet av disse¹⁰.

Overført til kontrollutvalgets ansvarsområde vil en slik tenkning innebære at utvalget skal føre tilsyn med eget sekretariat og med revisors oppgaveløsning, og ikke tilsyn med administrasjonssjefens arbeid på generell basis. Kontrollutvalget kan i motsetning til kommunestyret ikke be om å få seg forelagt administrasjonssjefens beslutninger til orientering eller avgjørelse. Utvalgets mandat er å følge opp administrasjonssjefens oppgaveløsning ved iverksetting av nødvendige kontrolltiltak.

Revisor har i lov og forskrift klare roller og oppgaver. Mandatet er (§ 78 nr. 6):

«Revisor kan hos kommunen eller fylkeskommunen, uten hinder av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som det finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene.»

«Er tilsyn et annet ord for det kontrollarbeid som skal utføres, eller er det en annen funksjon som skal ivaretas?»

«Men hvor går grensen mellom revisjonsoppgaver på den ene side, og informasjonsinnhenting og kontrolltiltak på denne annen side?»

Samme formulering brukes i § 77 nr. 7 om kontrollutvalgets mandat. I Kontrollutvalgsboken presiseres det at «Kontrollutvalget har en selvstendig innsynsrett som gjelder alle forhold utvalget finner nødvendig å undersøke. Innsynsretten gjelder kontrollutvalget som organ, men kontrollutvalget kan for eksempel overlate til leder eller sekretariatet å benytte innsynsretten på utvalgets vegne.»

Behov for innsyn

Å ha innsyn i hva som foregår i kommunens virksomhet, er en viktig forutsetning for å kunne oppfylle kravet om at de saker sekretariatet utreder for fremleggelse i kontrollutvalget, er forsvarlig utredet. Men hvor langt kan kontrollutvalget i en bestiller-/utførermodell gå hva angår delegasjon av myndighet til sekretariatet, uten å komme i konflikt med revisors lovbestemte mandat? Så lenge revisor og sekretariat var ett og samme organ, var dette uproblematisk. En naturlig avgrensning er at sekretariatet ikke kan utføre revisjonsoppgaver. Men hvor går grensen mellom revisjonsoppgaver på den ene side, og informasjonsinnhenting og kontrolltiltak på denne annen side?

Innsyn i hvilke systemer og rutiner administrasjonssjefen har etablert for å sikre god styring og oppfølging av kommunens virksomhet, gir kunnskap som er viktig å ha ved bestilling av forvaltningsrevisjonsoppdrag. Ressursene må settes inn der behovet er størst basert på risikovurderinger. Dette tilsier at innsikt i hvordan internkontrollen er innrettet og fungerer, er av stor betydning når det foretas prioritering av revisjonsoppdrag.

I større kommuner er det i ferd med å skje en profesjonalisering av administrasjonssjefens arbeid med internkontroll. Hensikten med en systematisk internkontroll er å etablere en styringslinje som sikrer at oppgaver blir løst på riktig måte. Kvalitet kan forstås som riktig første gang. De rutiner og systemer som etableres, skal fungere som veileder for riktig handling. Slike rutiner og systemer er nødvendig å ha, men godheten ligger i at de etterleves. Ansvarlig ledelse på det enkelte oppgaveområde må dokumentere hvilken egenkontroll som er etablert for å sikre riktig praksis.

Internkontroll kan forstås som intern styring. For å sikre at den interne styringen fungerer, må administrasjonssjefen sette i gang kontrolltiltak basert på en risikovurdering. I denne del av internkontrollarbeidet bruker administrasjonssjefen i prinsippet samme type kompetanse som revisor.

Internkontroll kan betraktes som kommunestyrets andre kontroll-linje. Sett i lys av tydelighet rundt ansvars- og oppgavefordelingen mellom revisor og sekretariatet, blir spørsmålet hvor langt sekretariatet direkte bør involvere seg i det arbeid som administrasjonssjefens internkontrollenhet utfører?

Kontroll i form av oppfølging og dokumentasjon av avvik ligger innenfor revisors ansvarsområde. Det tydelige skillet som organisatorisk er etablert mellom revisor og sekretariat, forutsetter at det i oppgaveløsningen er et like tydelig skille. Spørsmålet er ikke om kontrollutvalget skal få innsyn i slike dokumenter, men hvordan og når Begge organer kan formelt sett kreve innsyn i dokumenter som er utarbeidet, men det er lite veiledning i håndboken om hvordan disse to organene skal forholde seg til administrasjonssjefen og hverandre i oppfølging av internkontrollarbeidet.

Gripe inn i administrasjonssjefens arbeid

Offentlighetsloven har ulike bestemmelser for innsyn hva angår dokumenter revisor utarbeider og dokumenter som legges frem for kontrollutvalget¹¹:

«Innsyn kan utsetjast for dokument som er utarbeidde av eller til ein revisor for ein kommune eller fylkeskommune, i saker som revisoren skal rapportere til kontrollutvalet, jf. kommuneloven § 78 nr. 5, inntil kontrollutvalet har motteke ein endeleg versjon av dokumentet.»

Kontrollutvalget er et folkevalgt organ underlagt de bestemmelser som gjelder for slike organ. Dokumenter og sakliste som legges frem er i prinsippet åpne for innsyn.

God styring og utvikling av kommunens organisasjon må være forankret i en grunnleggende tillit mellom administrasjonssjef og underliggende enheter. Et viktig aspekt ved internkontrollens legitimitet er at den er intern. Når internkontrollenheten gjennomfører kontrolltiltak og avdekker avvik, må dette følges opp i interne prosesser for håndtering og læring. For administrasjonssjefen vil det være enklere å forholde seg til revisjonen enn til sekretariatet hva angår innsyn i interne prosesser. Dette gjelder både bestemmelser om utsatt offentlig og faglig samhandling. Siktemålet er ikke å holde hendelser hemmelige, men å sørge for at en har et klima for organisasjonsutvikling og forbedring av prestasjoner frem mot det tidspunkt revisors rapport blir offentlig.

«Frem mot Stortingets behandling av ny kommunelov, bør samspill og rolleavklaringer utforskes nærmere på dette området.»

Kommunelovutvalget gir kommunens internkontroll stor oppmerksomhet, men tar i liten grad opp hvordan samspillet mellom administrasjonssjefens ulike internkontrollfunksjoner og revisor og kontrollutvalgets sekretariat skal være. Et trekk ved offentlige reguleringer er at de kan ha utilsiktede virkninger. En intensjon om bedre kontroll kan resultere i dårligere kontroll. Dersom kontrollutvalgets sekretariat kan be om innsyn i administrasjonssjefens kontrolltiltak, før disse er kvalitetssikret gjennom interne prosesser, kan resultatet bli færre kontrolltiltak.

Sette dagsorden

Kommunestyret er overordnet administrasjonssjefen. Dersom et flertall stiller seg bak, kan kommunestyret pålegge administrasjonssjefen oppgaver. Kontrollutvalget har ingen tilsvarende myndighet til direkte å styre administrasjonssjefens oppgaveløsning. Gjennom opplegget for forvaltningsrevisjon vil utvalget indirekte sette dagsorden for administrasjonssjefens arbeid.

Kontrollutvalgets og revisors begjæring om innsyn vil være begrenset til dokumenter som er ferdigstilt og databaser som er etablert. Hverken revisor eller kontrollutvalg kan pålegge administrasjonssjefen å utrede spesifikke oppgaver. Før rapporter vedrørende forvaltningsrevisjon legges frem for folkevalgte organ, skal administrasjonssjefen gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som fremgår av rapporten¹². Han må på et selvstendig grunnlag ta stilling til hvilken oppfølging det skal være av revisors og kontrollutvalgets ulike påpekninger, samtidig vil kontrollutvalget i sin rapportering til kommunestyret ta stilling til om de tiltak som settes i verk er å anse som tilstrekkelige.


Oppsummering

Gjennomføring av revisors og administrasjonssjefens kontrolltiltak representerer slutt punktet i hver av de

to linjene for kontroll og oppfølging som utgår fra kommunestyret. Målet er bedre styring og oppfølging. Begge kontroll-linjene er viktige for ivaretagelse av kommunestyrets overordnede ansvar. Gjennom innsyn og offentlighet forsterkes kontrollens betydning. Når revisor gjennomfører forvaltningsrevisjon gis administrasjonssjefen mulighet til å uttale seg til rapporten før den oversendes til kontrollutvalget. Tilsvarende bør gjelde for interne kontrolltiltak. Slike rapporter bør først være åpne for innsyn etter at de som har vært gjenstand for kontrolltiltaket, har hatt anledning til å gi et tilsvarende svar til rapporten.

Revisor og kontrollutvalgets sekretariat har ulike roller, men har i prinsippet samme grunnlag for å be om innsyn i administrasjonssjefens dokumenter. Styrken ved bestiller-/utførermodellen er tydelighet vedrørende oppgaver, ansvar og myndighet. Slik tydelighet preger i liten grad kontrollutvalgets ansvarsområde.

All regulering i form av lov og forskrift kan potensielt resultere i utilsiktede virkninger ved at ulike aktører forholder seg opportunistisk i konkrete situasjoner. Frem mot Stortingets behandling av ny kommunelov, bør samspill og rolleavklaringer utforskes nærmere på dette området. Slike klargjøringer kan bidra til å redusere sannsynligheten for at utilsiktede virkninger oppstår.

Mulighet for læring og forbedring er viktige aspekter ved alle kontrollhandlinger. Slike effektmål er viktig å ha for øye i organisering av kontrollarbeidet. Kontroll bør ikke avgrenses til å være et mål i seg selv. 

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.

- 1 Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner
- 2 Kommuneloven § 77 nr. 7
- 3 Kommuneloven § 78 nr. 6
- 4 NOU 2016: 4 Ny kommunelov
- 5 Kontrollutvalgsboken (2011) Kommunal- og regionaldepartementet
- 6 Kommuneloven § 76
- 7 Kommuneloven § 77 nr. 4 - 5
- 8 Bernt, Jan Fridthjof og Overå, Oddvar; Kommuneloven med kommentarer, Kommuneforlaget Oslo 2014
- 9 ECON (2005): Kommunestyrets tilsyns- og kontrollfunksjon i en kommunal parlamentarisk styreform nr. 9 2005
- 10 Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner § 10 - 11.
- 11 Offentleglova § 5.2
- 12 Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner § 8



Av **Knut Erik Lie**, seniorrådgiver, NKRF

Årsoppgjørrevisjonen 2016

I denne artikkelen omtales enkelte sentrale forhold som antas å være av betydning ved revisjon av årsregnskapet for 2016. Sentrale endringer i kommunale regnskapsstandarder og andre aktuelle bestemmelser omtales. Avslutningsvis gis det også en omtale av den nye revisjonsberetningen som skal anvendes fra 2016-regnskapene.

Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) sendte i juni 2016 endringer i Kommunal regnskapsstandard (KRS) nr. 4 (F) Avgrensingen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet på høring. Det var ikke foreslått vesentlige endringer i standarden, men det var bl.a. utarbeidet en veileder til standarden.

Et forhold var at koblingen til bygningsstandarden NS 3454 Livssyklus kostnader for byggverk var tatt ut. Et par høringsinstanser mente dette var uheldig da mange benyttet NS 3454. Det er imidlertid slik at NS 3454 og KRS nr. 4 har ulikt formål. Videre gjelder NS 3454 kun bygg, mens KRS nr. 4 dekker alle typer varige driftsmidler. Selv om den direkte koblingen til NS 3454 er tatt vekk, er det ikke gjort endringer i standarden som skulle tilsi at NS 3454 ikke kan være et greit utgangspunkt for å gjøre en korrekt klassifisering også etter KRS nr. 4. Det vil uansett være slik at siden det er KRS nr. 4 som regulerer skillet mellom drift og investering, må klassifisering etter NS 3454 avstemmes mot KRS nr. 4.

Fellesanskaffelser, dvs. anskaffelse av mange små eiendeler som hver for seg ikke er vesentlige, er et vanskelig spørsmål. KRS nr. 4 åpner for at slike anskaffelser kan ses samlet dersom de inngår i et samlet system med samme bruksformål og hver enkelt eiendel ikke er ubetydelig. Hovedpoenget med bestemmelsen er å skille mellom det som er naturlig å anskaffe samlet, og det som kan karakteriseres som unaturlig «pakking» av anskaffelser. F.eks. vil utskifting av samtlige stoler i en kinosal være en naturlig fellesanskaffelse. Utskifting av 50 kontorstoler plassert på diverse kontorer i ulike kommunale bygg, vil neppe kunne være en fellesanskaffelse.

Veiledningen til standarden inneholdt en del eksempler. Disse var delvis hentet fra merknadene til regnskapsforskriften og tidligere versjoner av KRS nr. 4. I høringen kom det frem at enkelte av eksemplene ikke var så lette å forstå, og at de også kunne oppfattes som delvis motstridende. Det er derfor behov

for å se nærmere på eksemplene. Videre synes det også å være behov for å «rydde» i og å klargjøre omtalen av påkostning i selve standarden.

I høringsbrevet ble det varslet at det etter høringsrunden skulle tas standpunkt til om KRS nr. 4 skulle gjøres endelig. Høringsinstansene hadde noe ulikt syn på dette spørsmålet. Siden vi vil få en ny kommunelov, vil det uansett bli nødvendig å ta en ny gjennomgang av KRS nr. 4 (og alle andre standarder) om noen år. Løsningen kan bli at denne gang gjøres de endringene som anses nødvendige, men at standarden får status som foreløpig fram til neste gjennomgang.

KOSTRA

Endringene i funksjonskontoplanen for 2017 gjelder i stor grad presiseringer og tilpasninger til utdanningsprogrammene i videregående skole.

Veiledningen til funksjon 172 Pensjon (472 for fylkeskommunene) er noe endret for å presisere bedre hvilke utgifter som skal føres på denne funksjonen. Følgende utgifter, herunder arbeidsgiveravgift knyttet til utgiftene, føres på funksjon 172:

- Tilskudd/kontingent til pensjonskontoret (art 195)
- Sikringsordningstilskudd (art 090) og administrasjonstilskudd iht. overføringsavtalen (art 185)
- Utgifter til egenkapitalinnskudd KLP eller egen pensjonskasse (art 529). Tilbakebetaling av egenkapitalinnskudd (art 929)
- Øvrige pensjonsutgifter føres ikke på funksjon 172 (ordinære premier, reguleringspremier, andre engangspremier, AFP), men fordeles og utgiftsføres på tjenestefunksjonene

I veilederen for 2017 er det gjort en ytterligere presisering om at «det er bruttopremie før fratrukk for bruk av premiefond, som skal fordeles på tjenestefunksjonene.» Det må antas at dette ikke gir uttrykk for noen ny praksis, slik at dette gjelder også for 2016.

«Det vil uansett være slik at siden det er KRS nr. 4 som regulerer skillet mellom drift og investering, må klassifisering etter NS 3454 avstemmes mot KRS nr. 4.»

En vesentlig endring i artskontoplanen er at artene 290 Internkjøp og 790 Internsalg utgikk fra 2016. Hovedanbefalingen er at fordelinger gjennomføres ved å føre debet/kredit på samme art, men art 690 kan også brukes. Utfra kvartalsrapporteringene kan det tyde på at enkelte kommuner har hatt problemer med å endre praksis her.

Offentlig-privat samarbeid (OPS)

GKRS publiserte i juni 2016 et notat om regnskapsføring av OPS-kontrakter. En mye brukt definisjon på offentlig-privat samarbeid, som også er lagt til grunn i GKRS' notat, er:

En offentlig tjeneste som utvikles og/eller drives av private (eller i samarbeid med det offentlige) etter forespørsel fra det offentlige, og der risiko fordeles mellom privat og offentlig sektor.

Notatet skiller mellom tre ulike former for OPS:

- Bygge-drive-overføre
- Tjenesteutsetningskontrakter
- OPS som joint venture selskaper

Ikke alle former for OPS, lar seg enkelt plassere i en av disse kategoriene. Uansett vil det være slik at det er det reelle innholdet i kontraktene og de tilhørende transaksjonene som vil være avgjørende for den regnskapsmessige behandlingen, ikke hva kontrakten betegnes som.

Bygge-drive-overføre er den klassiske formen for OPS, og også den som gir opphav til de mest prinsipielle regnskapsspørsmålene. Ofte vil det være snakk om utvikling og bygging av bygg eller anlegg samt drift av dette i avtaleperioden. Etter avtaleperioden overdras bygget/anlegget til kommunen. Slike avtaler må vurderes etter KRS nr. 8 Leieavtaler, dvs. om avtalen i realiteten er en finansiell leieavtale.

Et spørsmål knyttet til dette som ikke er omtalt eksplisitt i notatet er hvilken avskrivningstid som skal anvendes på anlegget. Det alminnelige ved leieavtaler er at anleggsmidlet avskrives over leieperioden. KRS 8 legger imidlertid til grunn at dersom kommunen kan overta anleggsmidlet ved utløpet av leieperioden og det er rimelig sikkert at kommunen vil benytte denne retten, skal reglene i regnskapsforskriften § 8 brukes. Typisk i OPS-avtaler vil være at det ikke er noe annet realistisk alternativ enn at kommunen overtar. Det kan typisk også være avtalt på forhånd at kommunen skal overta. Det vanlige i OPS-avtaler som regnes som

finansielle leieavtaler, vil derfor være å avskrive anleggsmidlet over den avskrivningsperioden som følger av regnskapsforskriften § 8.

OPS og merverdiavgift

Skattedirektoratet har i en bindende forhåndsuttalelse fra 2014¹ konkludert med at den aktuelle OPS-avtalen innebar en leieavtale. Kommunen hadde i det tilfellet en rett, men ikke plikt, til å overta anlegget etter 40 til 50 prosent av prosjektkostnaden. I en prinsipputtalelse fra 2015² konkluderer derimot Skattedirektoratet med at en avtale hvor kommunen ved utløpet av avtaleperioden skal overta anlegget vederlagsfritt, er å anse som avbetalingskjøp.

Omsetning av fast eiendom er avgiftsfritt. I motsetning til hva som er tilfelle ved utleie, er det ikke mulig med frivillig registrering for omsetning av fast eiendom. Der avtalen er å anse som utleie av fast eiendom til kommunen, kan OPS-selskapet frivillig registrere seg for utleien og kan dermed få fradrag for inngående merverdiavgift på oppføringskostnadene. Kommunen får på sin side kompensasjon, ev. fradrag, for den merverdiavgiften som betales på leien. Er avtalen derimot å anse som avbetalingskjøp, dvs. at kommunen anses som å ha kjøpt anlegget ved avtaleperiodens begynnelse, vil OPS-selskapet ikke få fradrag for inngående merverdiavgift. Kommunen kan imidlertid overta den latente justeringsretten og få kompensasjon/fradrag over ti år via justeringsreglene.

I uttalelsen fra 2015 legger Skattedirektoratet vekt på at kommunen hadde rett og plikt til å overta eiendommen vederlagsfritt etter leieavtalens utløp, og at vederlaget for skolen var fiksert på avtaletidspunktet, tilpasset finansieringen av bygget og ikke hva som var markedsleie for bygget.

Omdanning av kommunal virksomhet til aksjeselskap

Skatteloven § 11-20 åpner for at Virksomhet drevet av kommuner og fylkeskommuner og interkommunale selskaper skattefritt kan omdannes til aksjeselskaper. Blant annet på denne bakgrunn ble de kommunale regnskapsstandardene som omhandler kommunale foretak (KRS nr. 10), interkommunale samarbeid (KRS nr. 12) og kommuners engasjement i selskaper (KRS nr. 13) utvidet i forbindelse med fastsettelsen av KRS nr. 13 som foreløpig standard, til også å omfatte omdanning av virksomhet.

Mens kommunale foretak (KF), som bare har en «eier», kun kan omdannes til aksjeselskap, kan inter-

«Revisjonsberetningen blir vesentlig endret som følge av revidert ISA 700, 705 og 706 m.fl.»

kommunale samarbeid og interkommunale selskaper (IKS) også omdannes til samvirkeforetak. Merk imidlertid at skatteloven § 11-20 kun nevner omdanning til aksjeselskap. KRS-ene omhandler derfor flere tilfeller av omdanning enn reglene for skattefrie omdanning.

Hverken kommuneloven eller lov om interkommunale selskaper har egne bestemmelser om omdanning. Den regnskapsmessige behandlingen ved omdanning blir en kombinasjon av avviking av KF-et etter KRS nr. 10 pkt. 3.4 og stiftelse av aksjeselskap etter KRS nr. 13 pkt. 3.4.1. Dvs. at innmaten i KF-et overføres til kommuneregnskapet til kontinuitet og deretter skytes inn i AS-et som tingsinnskudd. Det siste vil være en transaksjon som måles til virkelig verdi.

Ved omdanning av IKS til AS, blir regnskapsføringen noe enklere. Siden deltakerkommunene eier IKS-et, kan det regnskapsmessig ses på som et salg av IKS-et og kjøp av aksjer i AS-et. Begge deler vil være en transaksjon som måles til virkelig verdi.

Ny revisjonsberetning for 2016

Revisjonsberetningen blir vesentlig endret som følge av revidert ISA 700, 705 og 706 m.fl. Videre har det kommet en helt ny ISA 701 – Omtale av sentrale forhold i revisjonen. Målet med den nye revisjonsberetningen er å øke verdien av revisors arbeid overfor brukerne, bl.a. gjennom større åpenhet om forhold som har vært sentrale i den aktuelle revisjonen.

Den mest synlige endringen i revisjonsberetningen vil være at revisors konklusjon om årsregnskapet nå vil komme innledningsvis.

Etter konklusjonen kommer eventuell omtale av sentrale forhold i revisjonen. Videre skal revisor gi en uttalelse om sin uavhengighet, noe som også er nytt. Dernest kommer mer standardavsnitt om ledelsens og revisors ansvar. Deler av den mer generiske beskrivelsen av revisors oppgaver og plikter kan imidlertid enten legges i et vedlegg til revisjonsberetningen eller så kan revisor henvise til beskrivelse gitt på nettstedet til et autoritativt organ.

Ved revisjon av børsnoterte selskaper vil det være obligatorisk å omtale sentrale forhold ved revisjonen (Key Audit Matters) i revisjonsberetningen. Kommunene er ikke børsnoterte, og det er dermed ingen automatikk i at sentrale forhold ved revisjonen skal omtales i revisjonsberetningen for kommuner og fylkeskommuner. Det er imidlertid ingenting til hinder for å

beskrive sentrale forhold også ved revisjon av f.eks. kommuner og fylkeskommuner, dersom revisor finner dette hensiktsmessig. Det er gode argumenter for at det også ved revisjon av større virksomheter i offentlig sektor, bør tilstrebes større åpenhet om revisjonen.

Forhold som kan omtales som sentrale forhold i revisjonen vil typisk være områder med høyere risiko for feil, områder i regnskapet som er gjenstand for vesentlige skjønnsutøvelse og vesentlige transaksjoner eller hendelser med innvirkning på revisjonen. Revisor skal beskrive det enkelte forhold, hvorfor det ble vurdert som et sentralt forhold og hvordan de ble håndtert i revisjonen.

I skrivende stund har ikke NKRFs revisjonskomite tatt endelig stilling til hvorvidt sentrale forhold ved revisjonen skal omtales i revisjonsberetningen for kommuner og fylkeskommuner, men vurderingen så langt har gått i retning av at det ikke skal være obligatorisk – i alle fall ikke i første omgang.

I tillegg til de nye standardene som går direkte på revisjonsberetningen er det kommet en revidert ISA 720 om revisors ansvar for øvrig informasjon som gis i tilknytning til årsregnskapet. Dette vil ofte være mer detaljert omtale av virksomheten på enkeltområder i kommunen som gis i en årsrapport, utover de kravene som følger av regnskapsreglene og bestemmelsene om årsberetning. Revisor skal lese slik øvrig informasjon og vurdere om det er vesentlig uoverensstemmelse med årsregnskapet. Nytt er at revisor skal ta inn en omtale av revisors oppgaver og plikter knyttet til slik økonomisk informasjon i revisjonsberetningen. Omtalen skal bl.a. inneholde en uttalelse om at revisor ikke konkluderer på riktigheten av øvrig informasjon.

Den nye revisjonsberetningen gjelder for regnskaper med balansedag 15. desember 2016 eller senere. I praksis vil det si at den gjelder for 2016-regnskapene.

Avslutning

De forhold som er omtalt i denne artikkelen er ikke aktuelle i alle kommuner og vil heller ikke være fullstendig. Revisjonen må legges opp slik at den blir mest mulig hensiktsmessig og innsatsen rettes derfor mot de områdene hvor det er størst risiko for vesentlige feil i den enkelte kommune.

Avslutningsvis gjenstår bare å ønske lykke til med den forestående årsoppgjørsrevisjonen. ☺

¹ BFU 10/14

² OPS-selskaps bygging og drift av skole for en kommune - Skattedirektoratets uttalelse 7. desember 2015



Av **Ole Petter Pedersen**, nyhetsredaktør, Kommunal Rapport

Tar dere godt nok vare på varslerne?

Hvorfor synes det så vanskelig for offentlig sektor å verne om varslerne? Hvordan er det i din kommune?

Nyttårsforsetter er en tradisjon for mange, og jeg har ett håp om hva som skal være nyttårsforsettet i din kommune: Ta godt vare på varslerne! Ikke støt dem ut, omplasser dem, mobb dem eller mistenkeliggjør dem – verken ansikt til ansikt eller bak ryggen deres.

Faktum er nemlig at svært mange varslere opplever at det å si fra om misbruk av offentlige midler, sjefer som ikke gjør jobben sin eller andre ting, ikke fører til at organisasjonen oppover i rekkene takker og applauderer. Tvert imot. Én av historiene som har gjort mest inntrykk på meg i 2016 er vår egen artikkel om hvordan varslerne i Fredrikstad opplevde å bli møtt da de advarte om blant annet feil bruk av anleggsbidragsmodellen. En feil som har kostet kommunen millioner av kroner, men som ikke ble ryddet opp i. Alle de tre varslerne vi har snakket med, har sluttet i kommunen og begynt å jobbe andre steder – i kommuner de opplever at de blir mer verdsatt, både av kolleger og sjefer.

Den saken er ikke over, blant annet blir det en ekstern gransking av varslingen på teknisk etat. Bildet er dessuten ikke nødvendigvis sort/hvitt, men historien fra Fredrikstad framstår som veldig karakteristisk for hvordan varsling om dårlig praksis eller dårlig ledelse blir møtt i mange kommuner, i større og mindre saker: Fort blir det varsleren som blir behandlet som problemet, og ikke innholdet i varselet.


«Andelen varslere som får negative reaksjoner er høyere enn vi noen gang tidligere har registrert», sa forskningssjef Sissel Trygstad ved Fafo til Kommunal Rapport i høst. Blant dem som sier at de har vært vitne til kritikkverdige forhold, svarer nesten halvparten, 47 prosent, at de ikke varslet. Den viktigste grunnen de oppgir, er frykt for represalier. Andre grunner er at de har sett at å melde fra medfører store personlige belastninger for den enkelte, eller at de tror det vil ødelegge deres karrieremuligheter. Det er på tide å ta dette på alvor i handlinger, og ikke bare i festtalene. Slik kan det ikke fortsette.

Oftest ser vi i Kommune-Norge at det er nærmeste leder – gjerne den samme som varslingen enten omhandler eller som kan oppleve det som kritikk at noen varsler om feil på vedkommendes vakt – som får jobben

med å sjekke nærmere. Enten man da ikke er egnet til å kontrollere, eller bevisst holder unna informasjon for politisk eller administrativ toppledelse, er det uansett en dårlig løsning. Ikke minst er det også egnet til å skape skepsis hos varsleren som allerede har tatt en risiko i arbeidslivet ved å si fra, når den samme lederen som varselet er knyttet til, skal undersøke saken.

Her hjelper det ikke med festtaler og fyndord i reglement. Her er det konkret handling som må til. Ingenting skaper en kultur som en ledelse som handler slik de snakker, og dette handler i stor grad om åpenhet. Både ut mot innbyggerne, men også åpenhet på tvers i organisasjonen og i hele hierarkiet. Vi kjenner kommunale organisasjoner som tungdrevne, med mange ledd og hvor det kan være vanskelig å nå fram. Ved varslinger er det viktig å fri seg fra ideen om at man må gå tjenestevei først, og at det er kritikkverdig å gjøre det på en annen måte. Dernest er det viktig at varsleren, som faktisk er personen som tar risiko ved å varsle, følges godt opp av noen i eller utenfor kommunen som varsleren kan ha tillit til. Det kan være en kontrollør som bare rapporterer til rådmannen (eller til ordfører hvis rådmannen er tilknyttet varselet), eller en ekstern advokat som ikke bare skal være kommuneledelsens lojale hund.

Jeg har ikke det perfekte svaret på hvordan det å håndtere varslerne skal gjennomføres i din kommune. Det avhenger både av hvor stor organisasjonen er, på hvilket nivå det blir varslet, og hvem det varsles om. Men én ting er jeg sikker på: Det er ikke viktig at varselet er sendt tjenestevei.

Trondheim er blant kommunene som har vist vei på en praktisk måte, ved å legge til rette for at avvik i eldreomsorgen blir offentliggjort og diskutert. En mulig effekt er at det da ikke lenger blir farlig for en leder å ha mange avvik på sin avdeling; det kan like gjerne være et godt uttrykk for trygghet i organisasjonen for at det er lov å påpeke feil. Spørsmålet til lederen blir selvsagt hva som er årsaken til de mange avvikene, men enda viktigere: Hvordan driver vi bedre for å fjerne dem på sikt? Da blir det feilen som blir sentrum for diskusjonen, ikke hvem som sa tydelig fra. 

ØVRIGE KRONIKØRER:



Foto: Agenda Kaupang

Tor Dølvik, Transparency International Norge og medlem av Kommunesektorens etikuttvalg



Bidragstyttere fra KS Kommunesektorens organisasjon



Foto: Riksrevisjonen

Per-Kristian Foss riksrevisor

Av markedsrådgiver **Bente Holta** og kommunikasjonssjef **Anne Therese Melbye** i Bufetat region Midt-Norge



«De glemte barna»

- fra et lukket til et åpent barnevern

40 barn i Trondheim lever i utrygge og uholdbare situasjoner. Barna må ha nye og trygge hjem. Annonsering og kunngjøring virker ikke. Ingen tar kontakt for å bli fosterhjem - tørke i fosterhjemsmarkedet. Situasjonen er prekær.

Dette er virkeligheten i august 2009. De ansatte i fosterhjemstjenesten i Trondheim føler avmakt. Alt er prøvd, men tilgangen på nye fosterforeldre har stoppet opp. Hvordan skal vi få befolkningen til å forstå utfordringen? Profesjonell markedsføringshjelp innhentes - og media blir svaret.

I samme periode hadde Adresseavisen mange artikler om lokale politikere som var på en reise gjennom Trøndelag, som en del av valgkampen. Det ble satt søkelys på flere tema, men ikke på utfordringene i barnevernet. Det manglende engasjementet rundt barnevern så vi som en mulighet til å få media og politikere i tale om den vanskelige situasjonen de svakest stilte barna i samfunnet er i.

Flere journalister ble kontaktet gjennom ulike kanaler, uten at vi fikk gjennomslag. Vi visste at historien vår var god og ikke minst viktig, og vi ga oss ikke før vi fikk svar. Etter en lang samtale, ble journalisten i Adresseavisen overbevist om at her hadde de en god mediesak.

Resultatet ble at valginnspurten i 2009 ble preget av oppmerksomheten rundt «De glemte barna».

Taushetsplikt vs informasjonsplikt

Den nasjonale kommunikasjonsstrategien for barnevernet har fra 2004 gått fra *et åpnere barnevern til et åpent barnevern*.

For å lykkes med åpenhet i barnevernet er det helt avgjørende at de ansatte er involvert i prosesser som omhandler barnevernssaker i media. Arbeids hverdagen for de ansatte i fosterhjemstjenesten ble radikalt endret i etterkant av «De glemte barna». De fikk en større forståelse av hvorfor åpenhet og

markedstilpasning er viktig for å rekruttere fosterhjem.

For å skrive om de 40 barna som ventet på fosterhjem, krevde journalistene å få mer informasjon enn det som tidligere er gitt i barnevernssaker.

Å gi innsyn i barnas historier og mapper strittet imot alt de dyktige barnevernansatte hadde lært. Taushetsplikten er altoverskyggende og ufravikelig. Diskusjonen og motargumentene var store, riktige og viktige. Men hva var viktigst: Å gi anonymisert innsyn i barnas historier eller å overholde taushetsplikten.

Åpenhet er et bevisst valg. Åpenhet er også knyttet til hvilken informasjon man velger å dele og hvilken det ikke er nødvendig å dele. Det vil koste, og den rette balansen er krevende. Særlig når det gjelder åpenhet på vegne av de som ikke har en stemme i offentligheten, barna. Barndommen, som preger oss resten av livet, venter ikke. Det gjelder å tenke nytt rundt anonymitet, familiesaker og hjelpeapparatet. Det er viktig å snakke på rett måte for å nå inn til samvittigheten hos mennesker i et av verdens mest ressurssterke land.

Etter en grundig vurdering blant ansatte og ledelsen i Bufetat region Midt-Norge, ble journalist-

«Det gjelder å tenke nytt rundt anonymitet, familiesaker og hjelpeapparatet.»



Mandag 7. september 2009
- dagen de glemte barna fikk et ansikt.

«Dette har bidratt til å synliggjøre og fremme åpenhet og innsyn i forhold til samfunnets kunnskap om barnevernet.»

Biologiske foreldre var informert om avisoppslagene. På tross av at de var informert, fikk fosterhjemstjenesten beskjed fra en far om at han ikke fant sitt barn i oversikten. Årsaken til at han ikke fant barnet sitt, var at alle sakene var anonymisert.

Politikernes holdning til barnevern gikk fra likegyldighet til stort engasjement. Den siste uka i valgkampen handlet de politiske debattene om barnevern. De svakeste i samfunnet gikk fra å være usynlige til å bli hovedtema i media. NRK inviterte til folkemøte i Trondheim for å debattere barns oppvekstvilkår.

Historiene til «De glemte barna» har preget Adresseavisen de siste årene. Flere store regionaviser fulgte opp og ga barnevernsbarn i andre deler av landet et ansikt.

Å gi journalister innsyn i anonymiserte barns mapper, er et resultat av samarbeidet mellom barnevernet i Trondheim kommune og Barne-, ungdoms- og familieetaten i region Midt-Norge. Dette har bidratt til å synliggjøre og fremme åpenhet og innsyn i forhold til samfunnets kunnskap om barnevernet.

Tildelt Norsk Kommunikasjonsforenings Åpenhetspris

Oppslagene om «De glemte barna» ble et vendepunkt for åpenhet og måten å kommunisere i barnevernssaker. For Bufetat region Midt-Norge er det stor anerkjennelse å bli premiert i nasjonale reklamekonkurranser. I tillegg har vi fått markedsføringspris og Norsk Kommunikasjonsforenings første Åpenhetspris. Bufetat region Midt-Norge ble i 2013 tildelt prisen i konkurranse med store kommersielle aktører.

I juryens begrunnelse står det:

«Bufetat region Midt-Norge har siden 2009 vært modige og gått nye veier for åpenhet innen barnevernet i Norge. Arbeidet startet da Bufetat region Midt-Norge åpnet opp 40 mapper for Adresseavisen serien «De glemte barna». Siden den gang har de gjennomført flere kampanjer og prosjekter for å sette søkelys på barn som lever under omsorgssvikt.

ene i Adresseavisen invitert til å jobbe sammen med oss for å finne den beste vinklingen på historiene. For å ivareta personvernet og rettssikkerheten til barna ble det foretatt en juridisk vurdering. Resultatet ble at journalistene skrev under taushetserklæring. Rettssikkerheten til barna ble ivaretatt gjennom en juridisk vurdering.

Historiene viser den grusomme virkeligheten de 40 barna lever under. For å hindre at noen ble gjenkjent, ble vesentlige opplysninger som kjønn, alder og avdekkende informasjon om familiene anonymisert. Foreldre/foresatte til barna som ventet på fosterhjem, ble informert om at det kom et avisoppslag om behovet for flere fosterforeldre.

For første gang fikk journalister innsyn i anonymiserte barns mapper. Historiene til de 40 barna som ventet på å få et fosterhjem i Trondheim, ble beskrevet på en ærlig og åpen måte.

Førstesideoppslaget i Adresseavisen ei uke før stortingsvalget i 2009 rystet Trondheims befolkning.

«Anders (2) og Tea (4) ble funnet i et hjem som lignet en søppeldyng. De er to av de 40 barna som venter på fosterhjem i Trondheim»

Fra fullstendig tørke i rekrutteringen av fosterhjem, ble nå telefonen rødgledende av gode familier som ønsket å hjelpe. Reaksjonene fra folk var mange og varierte; alt fra vantro og fortvilelse til et stort ønske om å gjøre en forskjell i barnas liv.

Bufetat

Hovedoppgaven til Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) er å gi barn, unge og familier hjelp og støtte og tjenester med høy og riktig kvalitet. Bufetat er organisert i fem regioner som er underlagt Barne-, ungdoms- og familie-direktoratet (Bufdir) som har hovedkontor i Oslo.

Sentrale oppgaver:

- Å bistå kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet
- Rekruttering, opplæring og formidling av fosterhjem
- Etablering og drift av statlige institusjoner
- Drift av statlige familievernkontor

Juryen vektlegger også at Bufetat ikke bare har vekket de folkevalgtes engasjement, men enhver borger med samvittighet og evne til å kjenne på borgerplikten har følt seg kallet. Gjennom åpenhet har de klart å vekke medborgeransvaret. Bufetat region Midt-Norge har gjort et viktig foregangsarbeid ved å fremme åpenhet rundt omsorgssvikt på en forbillidlig måte. De har samtidig jobbet med en intern holdningsendring for økt åpenhet.»

Før og etter «De glemte barna»

Massivt trykk på barnevern og fosterhjem i media har bevisstgjort de ansatte i fosterhjemstjenesten. Dette har bidratt til en åpenhetskultur der det ikke er lov til å si «ingen kommentar». Vi uttaler oss i media om det vi kan si uten å bryte taushetsplikten.

Kommentar i Fosterhjemstjenesten i 2009 og 2016:

«Å nei - vi kan ikke gjøre det - tenk hvis...

Ja, klart vi kan!»

Kunnskapen som kom med «De glemte barna», har bidratt til en større forståelse i befolkningen om at ikke alle barn lever i en trygg og omsorgsfull tilværelse. Det er også skapt en større åpenhet i saker som omhandler barnevern.

Etter at det var jobbet med en større Intern bevissthet, sammen med en solid ekstern forankring, var organisasjonen moden for å gå nye veier i arbeidet med å rekruttere fosterhjem. Resultatet ble «Dukkekampanjen», som også har lagt grunnlag for årlige rekrutteringskampanjer i region Midt-Norge.

I neste utgave av [Kommunerevisoren](#) følges temaet opp med en artikkel om forvaltningsrevisjon av barn som blir borte fra barnevernet.



Even Tobias venter på en fostermamma (foto: Tibe reklamebyrå)

Det viktigste vi i Bufetat region Midt-Norge har lært og oppfordrer flere til å gjøre:

Våg å trå utenfor komfortsonen. Det kan bli starten på noe som gjør en forskjell for de som trenger det. ☺

Bente Holta er markedsrådgiver i Bufetat region Midt-Norge og har tidligere jobbet i mange år i reklamebransjen.

Anne Therese Melbye er kommunikasjonssjef i Bufetat region Midt-Norge og har tidligere jobbet mange år som journalist og kommunikasjonsrådgiver i kommunal sektor.



Av **Bodhild Laastad**, seniorrådgiver, NKRF

NKRFs forvaltningsrevisjonsregister – hva viser det?

NKRFs forvaltningsrevisjonsregister ble etablert i 2011 med støtte fra Kommunaldepartementet og KS. Registeret ble gjort tilgjengelig for allmennheten fra februar 2012 på NKRFs nettsted www.nkrf.no.

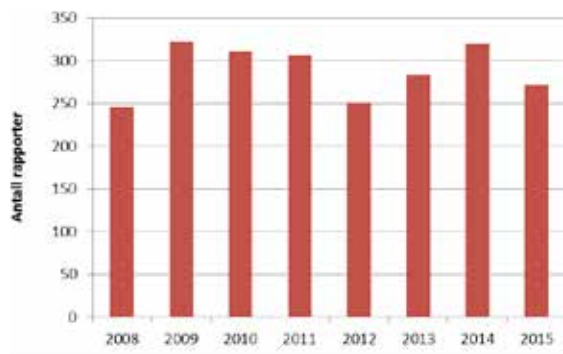


Forvaltningsrevisjonsregisteret er et søkbart register over rapporter fra gjennomførte forvaltningsrevisjoner av kommunal og fylkeskommunal virksomhet fra 2005 og framover. NKRF sørger for at det oppdateres løpende med nye rapporter, men vi er avhengige av at revisjonsenhetene og kontrollutvalgssekretariatene sender rapportene inn til oss. Per 1. november 2016 inneholdt registeret 2867 rapporter.

Vi kan ikke si noe sikkert om hvor stor andel av det totale antallet avlagte rapporter som ligger inne i registeret, men i en spørreundersøkelse gjennomført av NKRF i 2015 svarte ca. 25 prosent av enhetene at de ikke sendte inn rapporter til registeret. Ut fra dette kunne man slutte at registeret inneholder ca. 75 prosent av rapportene. Vi tror at prosentandelene er høyere da vi mener at det er rimelig å anta at de revisjonsenhetene som ikke sender inn, er enheter som i mindre grad utfører forvaltningsrevisjon.

1. Nærmere om perioden 2008-2015

Denne artikkelen er viet forvaltningsrevisjon gjennomført i de to foregående valgperiodene – 2008-2011 og 2012-2015. Av de 2867 rapportene som ligger i registeret,



Figur 1. Fordeling av forvaltningsrevisjoner per år i perioden 2008-2015

skriver 2315 seg fra perioden 2008-2015. I den første perioden er det registrert i alt 1186 rapporter og i den andre perioden 1129 rapporter. Figur 1 er en grafisk framstilling av fordelingen av antall rapporter per år.

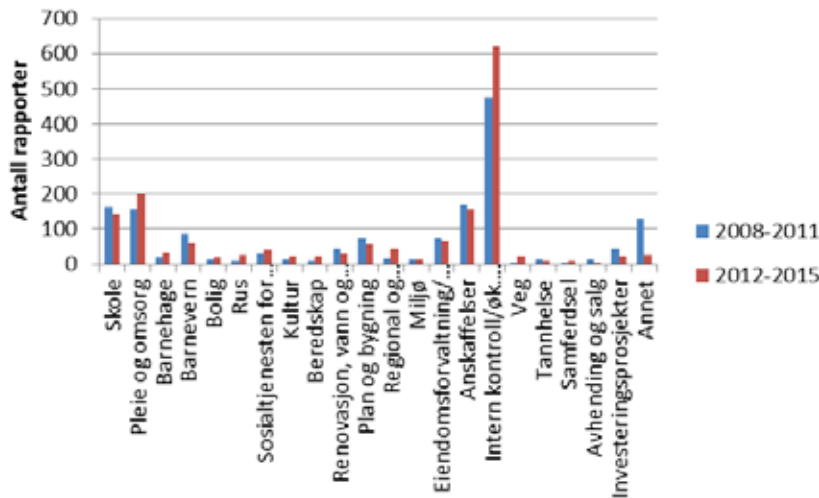
Figur 1 viser at antall rapporter varierer nokså stabilt mellom 250-320 rapporter per år. Vi ser at antall rapporter ligger lavest i det første året etter valget i de to i valgperiodene. Dette henger trolig sammen med at mye ressurser går med til å gjennomføre overordnet analyse i alle kommunene som grunnlag for plan for forvaltningsrevisjon dette første året. Det følger av kontrollutvalgsforskriften at plan for forvaltningsrevisjon skal være vedtatt av kommunestyret innen utgangen av det første året etter valget, altså innen utgangen av 2008 og 2012 i de to valgperiodene.

Områder

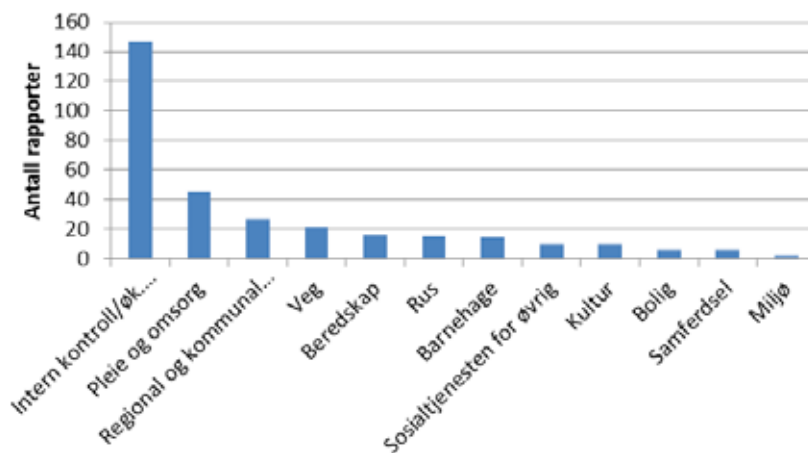
I registeret blir det for hver rapport angitt hvilke tjenesteområder den utførte forvaltningsrevisjonen gjelder. Vi har sett på fordelingen for de to siste valgperiodene hver for seg.

Vi gjør oppmerksom på at én og samme forvaltningsrevisjon kan rette seg mot flere områder.

Figur 2 viser at det vanligste området som blir vurdert i forvaltningsrevisjon er generell intern kontroll, økonomiforvaltning og økonomistyring. Dette er tema i rundt halvparten av alle rapportene som er registrert i registeret. Deretter følger ganske jevnt pleie og omsorg, anskaffelser og skole. Alle disse områdene er undersøkt i rundt 150 rapporter i hver av de to valgperiodene. På de tre neste plassene finner vi barnevern, plan og bygning og eiendomsforvaltning og vedlikehold med rundt 75



Figur 2. Fordeling av forvaltningsrevisjoner på områder i periodene 2008-2011 og 2012-2015



Figur 3. Områder hvor det har vært en økning i antall rapporter fra 2008-2012 til 2012-2015.

rapporter hver. Kategorien *annet* står oppført med 130 rapporter i den første perioden. Dette er gjerne rapporter som ikke kan knyttes til ett bestemt tjenestemråde, og vil typisk rette seg mot den kommunale organisasjonen som helhet, eksempelvis kommunen som arbeidsgiver, personalpolitikk, organisasjon og ledelse, arbeidsmiljø, etikk, generell saksbehandling, service og offentlighet.

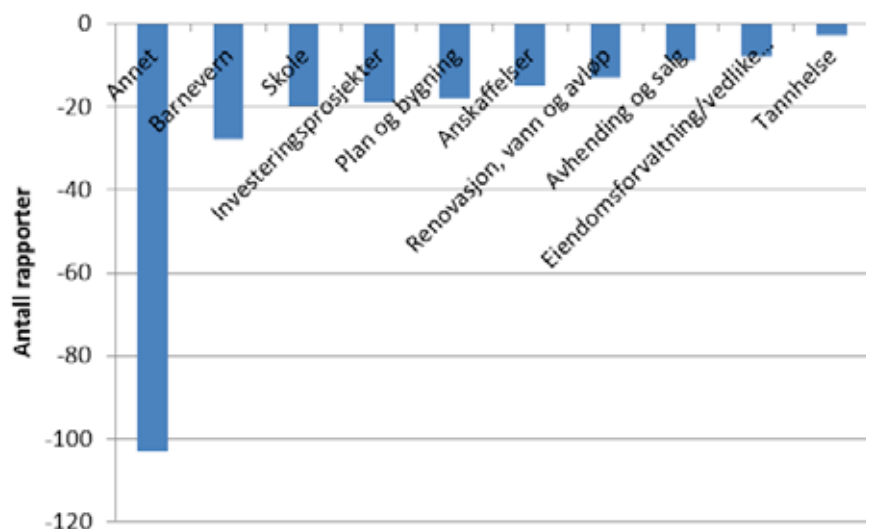
Vi har sammenlignet profilen i områdene som har vært gjenstand for forvaltningsrevisjon i de to valgperiodene. Figur 3 viser på hvilke områder det har vært en økning i antall rapporter.

Figur 3 viser at vurdering av intern kontroll, økonomiforvaltning og økonomistyring viser en sterk økning i perioden 2012-2015 mens figur 4 viser at kategorien *annet* har gått markert ned i den samme perioden. Siden begge disse kategoriene er svært omfattende med betydelig innslag av skjønn, er det rimelig å anta at denne endringen kan komme av en endring i selve den skjønsmessige vurderingen som utøves i forbindelse med selve registreringen.

Rapporter på området pleie og omsorg viser en økning på 45 rapporter i perioden 2012-2015. Dette må ses i sammenheng med samhandlingsreformen. Registeret inneholder 39 rapporter om dette temaet i perioden 2012-2015. På de øvrige områdene ligger økningen fra 20 rapporter og nedover til 2.

Figur 4 viser områder med nedgang i antall rapporter fra 2008-2011 til 2012-2015.

Her kommer nedgangen i kategorien *annet* tydelig fram som den mest markerte endringen. Jeg viser til forklaringen til figur 3 foran. For de øvrige områdene varierer nedgangen fra 28 rapporter innen barnevern til 3 innen tannhelse.



Figur 4. Områder hvor det har vært en nedgang i antall rapporter fra 2008-2011 til 2012-2015

2. Vurderingstema – vinkling

I kommuneloven § 77 nr. 4 defineres forvaltningsrevisjon som *vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger*. Revisjonsforskriften § 7 føyer til vurderinger av om vedtak iverksettes, om regelverket etterleves, om kommunen har hensiktsmessige styringsverktøy og om politikernes beslutningsgrunnlag er i tråd med offentlige utredningskrav. Forvaltningsrevisjon kan med andre ord omfatte et bredt spekter av vurderingstema.

På bakgrunn av dette blir rapportene i registeret rubrisert etter følgende kategorier:

- Måloppnåelse
- Produktivitet
- Kvalitet
- Regelverksetterlevelse
- Styringsinformasjon/styringsverktøy/virksomhetsstyring
- Iverksettelse av vedtak
- Brukertilpassede tjenester og myndighetsutøvelse

Det siste kulepunktet faller noe utenfor definisjonen i lov og forskrift, men den er tatt med for å vise i hvilken grad forvaltningsrevisjonen er vinklet opp mot brukernes perspektiv og rettigheter og kommunens myndighetsutøvelse på de ulike tjenestemålingene.

Det kan være flere vurderingstemaer i én og samme rapport. Figur 5 viser at det er to vurderingstemaer som skiller seg ut som særlig hyppige sammenlignet med de øvrige i begge periodene. Vurdering av regelverksetterlevelse forekommer i 56 prosent av forvaltningsrevisjonene i perioden 2008-2011 og i 73 prosent i perioden 2012-2015. Tilsvarende tall for styringsinformasjon/styringsverktøy/virksomhetsstyring er henholdsvis 60 og 77 prosent. Altså har det vært en økning i begge de to temaene. Vurdering av produktivitet viser også en svak økning på 20 rapporter.

Vi ser også at rapportene i stor grad vektlegger brukerrettede tjenester og myndighetsutøvelse. Dette temaet er med i henholdsvis 39 og 35 prosent i de to periodene. Det vanligste er at dette kombineres med vurdering av regelverket, det vil si vurdering av om brukerne får de tjenestene de har krav på. Men vi finner også brukerperspektivet i kombinasjoner med vurdering av styringsinformasjon/styringsverktøy/virksomhetsstyring, måloppnåelse eller kvalitet.

Hvorfor regelverksetterlevelse har så sterk dominans i forvaltningsrevisjon, kan forklares med det faktum at den kommunale virksomheten i stor grad styrt av lover og regler på de fleste tjenestemålingene, både når det gjelder tjenestenes omfang, inn-

hold og kvalitet. Det er derfor ikke vanskelig å finne viktige og interessante problemstillinger innenfor de fleste kommunale tjenestemålingene som belyser i hvilken grad kommunen etterlever lover og regler. Dette gjelder ikke minst innenfor de tunge områdene skole og helse og omsorg.

Det forskriftsfestede kravet om at det i alle prosjekter skal utledes revisjonskriterier fra autoritative kilder, kan også antas å ha som effekt en dreining eller preferanse for å vinkle forvaltningsrevisjon mot regelverksetterlevelse.


3. Selskapskontroll

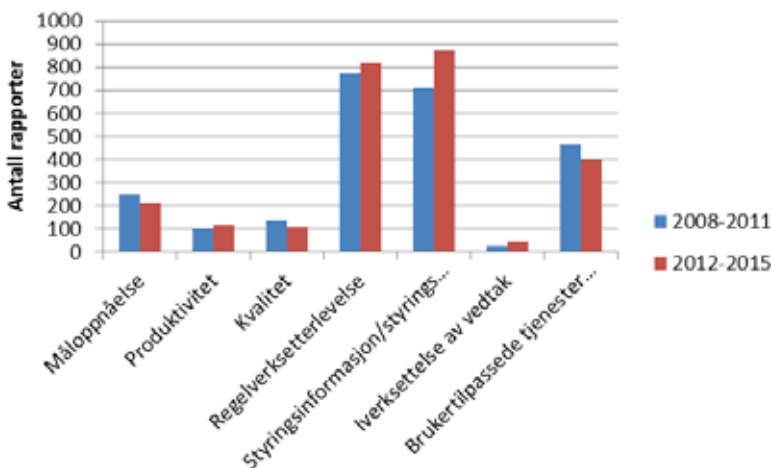
Registeret inneholder også rapporter som gjelder selskapskontroll som omfatter forvaltningsrevisjon i heleide kommunale aksjeselskap og interkommunale selskap. Her finner vi en dobling med 20 rapporter fra 2008-2011 til 2012-2015.

I løpet av den siste perioden ble det besluttet at også de rene eierskapskontrollene skulle registreres i registeret. Dette antallet utgjør 31 rapporter.

4. Avslutning

Registeret gir en unik oversikt over forvaltningsrevisjon av kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Ved å utnytte mulighetene for analyse kan man få inngående innsikt i kommunenes og fylkeskommunenes forvaltning og tjenesteproduksjon. Vi vet at registeret oppleves som svært nyttig og at det brukes hyppig av kommunale forvaltningsrevisorer og kontrollutvalgssekretærer. Men det må antas å ha mange potensielle brukerkategorier utover disse, for eksempel politikere, journalister, innbyggere, sentral- og lokalforvaltningen, studenter og forskere.

NKRFs oppfordring til alle potensielle brukere er klar: Ta forvaltningsrevisjonsregisteret i bruk! 



Figur 5. Rapportenes vurderingstema i periodene 2008-2011 og 2012-2015

Over 40 år med kommunal revisjon – en senior går av

Fra nyttår går Ole Kristian Rogndokken over i pensjonistenes rekke. Den spreke og alltid engasjerte 65-åringen har vært med på å sette sitt preg på bransjen i flere tiår.



Mange lot seg overraske da NKRFs daglig leder allerede tidlig i fjor høst gjorde det klart for styret at han ønsket å tre tilbake etter fylte 65 i oktober 2016. Han har uselvisk stått på for NKRF og medlemmene helt til det siste – like engasjert og framtidsrettet som alltid. Alle unner ham derfor en roligere tilværelse framover, selv om vi nok ikke har sett det siste av Ole Kristian. Forklaringen kommer vi til senere.

Hjemme på Gjøvik venter kone, barn og barnebarn på lillehamringen. Han har også barn og barnebarn i Oslo og beholder «hytta» på Torshov. Men dagpendlingen med Gjøvikbanen – tur/retur Oslo – er nok det han minst kommer til å savne i sin nye tilværelse.

Ole Kristian har vært yrkesaktiv i over 43 år. Det meste av tiden fra kommunal revisjon. Ved siden av full jobb har han i tillegg

skaffet seg et imponerende antall vekttall – ca. 7 års høyskoleutdanning (se faktaboks side 20).

Kan du si litt nærmere om hvor du har jobbet i alle disse årene?

Min første ordinære jobb var ved Lillehammer kemnerkontor, der jeg begynte sommeren 1973. Det aller meste av yrkeserfaringen har jeg fra kommunal revisjon med ca. 41 år.

Det lengste jobbforholdet har jeg fra Gjøvik kommunerevisjon hvor jeg jobbet fra 1981-96, de siste fem årene som kommunerevisor. Deretter er det mitt lengste jobbforhold vært i NKRF, først som rådgiver og de siste vel 8 årene som daglig leder. Det har vært flere runder med strukturendringer blant de kommunale revisjonsenhetene i perioden. Av de selskapene som eksisterer i dag, har jeg i hovedsak jobbet i virksomheter som i dag inngår i Innlandet

Revisjon IKS, der jeg var daglig leder i selskapets tre første år.

Hva har du sett av endringer?

Kommunal sektor har utviklet seg enormt i løpet av disse årene. Dette gjelder både teknologisk, aktivitetsområde og -omfang. Utviklingen innenfor revisjon er en funksjon av endringene innenfor kommunal sektor generelt, så utviklingen har ikke vært mindre der.

Da jeg begynte ved kemnerkontoret i Lillehammer var det f.eks. egne fysiske kontokort for alle arbeidsgivere, alle med forskuddsskatt, restskatt mm. Hver dag ble betalingene registrert inn på de ulike kortene. Det ble mye manuell jobbing. Dette ga mange feilkilder og var tidkrevende. Vi så lite til den digitale revolusjonen.

I den perioden jeg har vært yrkesaktiv har det vært en veldig vekst innenfor kommunal sektor. Det har vært en periode med stor utvidelse av velferdsområder som skoleverk, eldreomsorg, barnehage m.m.

Den første «datamaskinen» vi fikk tilgang til i revisjonen var midt på 1980-tallet en gang. Kommunerevisjonen i Gjøvik hadde da fem ansatte, og vi hadde én terminal på deling. Den ble benyttet til å gjøre oppslag i regnskap, lønssystemet mm. De første pc-ene gjorde sitt inntog på Gjøvik noen år senere.

Det har også vært store politiske skifter i perioden. Det generelle bildet er at det har gått i retning av mer markedsorien-

tering, men samtidig mer rettighetslovgivning. Kommunene som organisasjoner har selv sagt også måtte utvikle seg for å klare å drifte en så stor og mangfoldig virksomhet.

Dette har naturligvis fått konsekvenser for informasjonsbehovet og derav for revisjonsfunksjonen. Kvaliteten på velferdstjenestene, effektivitet i tjenesteproduksjon og forvaltning, og legitimitet for offentlige beslutninger er sentrale dimensjoner for offentlig sektor. Det offentlige krever inn skatter og avgifter, og innbyggerne må kunne kreve at det gjøres rede for hvordan disse midlene benyttes. I tillegg må vi ha et byråkrati som er slik et byråkrati skal være. Dvs. jobbe for fellesskapets interesser, slik det er definert i politiske vedtak. Tilsynsorganene, blant dem kontrollutvalg og revisjon, representerer kontrollmekanismen, og dersom det er svikt i disse organene, svekkes balansen i, og med det, tilliten til systemet.

Tilsynsorganene er imidlertid selv ansvarlig for at de befatter seg med saker som er relevant for de som skal ta beslutninger. En særlig utfordring innenfor offentlig sektor er at definisjonen av brukere er videre enn tilsvarende innenfor næringsvirksomhet, og i tillegg kommer at de færreste av brukerne er profesjonelle. Tilsynsorganene må derfor velge tilsynsobjekt som er relevant for en vid brukergruppe, og informasjonen må i tillegg presenteres på en måte som er forståelig for brukerne.

Da jeg begynte i kommunal revisjon var det ikke noe lovkrav om kontrollutvalg. Enkelte kommuner hadde regnskaps- og desisjonsutvalg på frivillig basis, men disse hadde en helt annen funksjon enn dagens kontrollutvalg.

Kontrollutvalgene har uten tvil ført til en vitalisering av det folkevalgte tilsynet. Målt i aktualitet mener jeg også å ha registrert en klar effekt fra 2004, da utvalgene

fikk sitt eget sekretariat. Mitt inntrykk er at det har blitt større bevissthet om tilsynsfunksjonens betydning. Dette har igjen gitt større oppmerksomhet om kontrollutvalgets saker, noe som også fører til mer oppmerksomhet om hvordan tilsynsfunksjonen selv fungerer. Dette skjerper innsatsen og er en god utvikling. Det er et tegn på at utvalgene har en mer relevant rolle.

Hva vil dette bety for framtida?

Digitalisering er tidens «snakkis» og ikke uten grunn. Ifølge de som forsker på området, vil digitaliseringen føre til store omveltninger både i innholdet i tjenestene, hvordan de utføres og ressursbruk. Jeg tror ikke revisjons- og tilsynsfunksjonen vil bli mindre viktig av den grunn, men den vil nok endre innhold og ikke minst arbeidsmåte. Endringer er selv sagt ikke noe nytt. Da jeg jobbet i Oppland fylkesrevisjon midt på 1970-tallet hadde fylkesrevisjonen 11 stillinger. Siden den gang har det vært en rekke endringer både i innhold og arbeidsmåter, nå er flertallsbegrepet knyttet til regnskapsrevisjon for Oppland fylkeskommune oppgitt i timeverk. Det er større risiko knyttet til å kjempe mot forandringen enn å gå inn å bli en del av den. Det er ikke forandring, men det statiske som er farlig.

Ole Kristian har vist et stort engasjement for faget og deltatt i ulike utviklingsaktiviteter bl.a. i regi av NKRF. For denne innsatsen er han hedret med forbundets hederstegn i sølv (2006) og også tildelt Kommunerevisorens artikkelpris 2003.

Kan du utdype litt hva du har deltatt i?

Jeg har hatt ulike verv og funksjoner innenfor NKRF-systemet siden annen halvdel av 1980-tallet. Først i lokalforeninga for Oppland, og senere på forbunds-

nivå innenfor revisjonskomiteen og styret. Jeg var som nevnt ansatt som rådgiver i perioden 2000-2005, noe av den tiden innleid på deltid, og som daglig leder siden sensommer 2008.

Det har vært en veldig interessant tid. Forbundet har vært en viktig aktør i utvikling av revisjons- og tilsynsrollen. Jeg husker veldig godt diskusjonen rundt innføring av revisjonsstandarder. I starten ble det gjort et forsøk på å utvikle egne standarder, men det endte opp med at det var de generelle revisjonsstandardene for privat sektor som ble valgt til slutt. Det var ikke uproblematisk, for parallelt med den utviklingen kom også utfordringen med å ivareta særegenhetene for kommunal sektor.

Jeg deltok i oversettelsen av de offentlige tilleggene til revisjonsstandardene, det som den gang, i 1997, het RS (revisjonsstandard), men nå går under betegnelsen ISA (International Standards on Auditing). Jeg deltok også som kursholder i kursserien om standardverket på slutten av 1990-tallet. Jeg satt i revisjonskomiteen (som fram til 2000 omfattet både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon) da vi behandlet den første RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon. Jeg var medforfatter for den første veilederen i forvaltningsrevisjon i 2000 og deltok i den første revideringen av standarden (RSK 001).

Jeg ser framveksten av forvaltningsrevisjon som en konsekvens av to ting. For det første at kommunal sektor ble mindre oversiktlig, styringsutfordringene ble større og informasjonsbehovet deretter. Da den tradisjonelle revisjonen ble mer spisset mot ren regnskapsrevisjon, kom spesialiseringen mot forvaltningsrevisjon som en erstatte og videreutvikling av den revisjonen som «alltid» har blitt utført innenfor kommunal sektor, revisjon for å avdekke «sløsing»

av offentlige midler i tillegg til å bekrefte regnskapet. I NKRF ga dette utslag i RSK 001.

Etter endringen av kommune-loven i 2003, ble det en omfattende endring av forskriftsverket for kontrollutvalg og revisjon. Jeg deltok i Kommunaldepartementets referansegruppe da det jobbet med revisjonsforskriften og kontrollutvalgsforskriften i 2003-04, og har skrytt på meg farskapet til det som etter hvert har blitt hetende overordnet analyse.

Tidlig på 2000-tallet hadde NKRF et organiseringsprosjekt, PRO.REV, hvor målet var å samle kommunerevisjons-Norge i ett selskap. Det gikk med mye energi, og vi kom, som alle vet, ikke helt dit. Imidlertid førte det med seg mye diskusjon og etterfølgende strukturendringer. Vi fikk også god drahjelp fra KS. Jeg var prosjektleder da NKRF hadde prosjektet selv og også etter at KS kom inn i prosjektet.

Det siste store «prosjektet» jeg deltok i var arbeidsgruppen som utarbeidet «85 tilrådingar for styrkt egenkontroll i kommunane». Det er med tilfredshet jeg kan registrere at NKRF har fått gjennomslag for de fleste foreslåtte tiltakene som gjaldt kontrollutvalg, kontrollutvalgssekretariat og revisjon.

Er det noen spesielle episoder du husker fra denne perioden?

Da må jeg nesten trekke fram noe som ikke har det minste med fag å gjøre. I forbindelse med en Arena for forvaltningsrevisjon på Gardermoen for mange år siden tok kreativiteten overhånd. I tillegg stort faglig engasjement utviste forvaltningsrevisjonskomiteen et imponerende talent når det gjaldt kreative underholdningsinnslag på Arenaen. En gang ble det f.eks. gjennomført flammeblåsing. Den episoden jeg husker spesielt var imidlertid et år hvor en i komiteen under mottoet

«Sammen når vi nye høyder» utfordret komiteen til å danne en pyramide. Generalprøven gikk dessverre ikke helt som planlagt. Idet en i komiteen skulle klatre opp og stå på mine skuldre gikk det galt. Kvelden endte med besøk på legevakta på Jessheim. Det ble konstatert brist i et bein i skulderen, og med det tok akrobatkarrieren brått slutt for min del. Nivået på middagsunderholdningen på NKRFs arrangementer har også blitt mindre sofistikert etter dette.

Du er ikke mest kjent for å se bakover, og selv om du nå skal bli pensjonist, hvilke utfordringer ser du for deg framover?

I den glasskula jeg har, ser det ut til at utfordringene blir å levere relevant informasjon til beslutningstakere. Ny teknologi gir fantastiske muligheter til å gjøre tjenesten mer effektiv. Jeg har liten tro på å kutte kostnader ved f.eks. bare å heve vesentlighetsgrenser og på den måten levere mer overflattisk informasjon. Dette vil bare gjøre informasjonen uinteressant og mindre relevant.

En annen utfordring både for NKRF og mange av bedriftsmedlemmene våre er å være mer offensive når det gjelder, dog uten at hodet forlater kroppen. En viktig oppgave for forbundets styre og administrasjon har dessuten vært, og vil alltid være, rollen som «brobygger» mellom ulike meninger og interesser blant medlemmene. Medlemsmassen er mindre homogen enn det kanskje mange tror. For de som har vært med en stund er det bare å nevne de mange til dels opprivende debattene om f.eks. små vs. store revisjonsheter, regnskapsrevisjon vs. forvaltningsrevisjon og revisjon vs. sekretariat. Vi har klart å løse dette trygt gjennom så langt, så jeg forventer at dere kommer til lykkes med dette også i framtiden.

Som nevnt foran, forventer vi å se mer til deg. Hva er egentlig planene?

Jeg har opprettet et enkeltpersonforetak og har avtale om å være underleverandør til selskapet Kontrollutvalgstjenester AS. Hvor mye dette vil bli vet jeg foreløpig ikke, men jeg håper å kunne bidra med noe. Det betyr at jeg også er ledig på torget for andre mindre oppdrag. Så blir det jo mer tid til å gjøre det jeg tidligere ikke har hatt tid til, som f.eks. stille opp mer for familien. ☺

Arbeidserfaring:

- Kontorassistent, Lillehammer kemnerkontor (1973-74)
- Kontorassistent, senere fullmektig, Oppland fylkesrevisjon (1974-77)
- Fullmektig i særklasse, Voss, Ulvik og Granvin revisjonsdistrikt (1977-79)
- Forretningsfører, Bjørkeli Psyk. Sjukeheim (1979-81)
- Førstesekretær, konsulent og kontorsjef, konst. kommunerevisor og kommunerevisor, Gjøvik kommunerevisjon (1981-96)
- Assisterende revisjonssjef, Sør-Oppland revisjonsdistrikt (1996-2001) (Permisjon i 2000 og deler av 2001)
- Rådgiver, NKRF Servicekontor (2000-05) (deler av 2001 tilbake i Sør-Oppland revisjonsdistrikt)
- Daglig leder, Innlandet Revisjon IKS (2005-08)
- Daglig leder, NKRF (2008-16)

Utdanning:

- Diplomøkonom, Handelshøyskolen BI (1992)
- Operasjonell revisjon og administrativ kvalitetssikring – Handelshøyskolen BI (1997). Godkjent som Diplomert Internrevisor (1997)
- MPA (Master of Public Administration) – Handelshøyskolen i København (1999)
- Samt andre studier innenfor økonomi, revisjon og jus



Av **Marit Finnland Trøite** og **Hilde Haugskott**, kontrollkomiteens sekretariat i Trondheim kommune

HØRINGER

- et verktøy for kontrollutvalget?

Kontrollutvalgene har mye i sin verktøykasse, men ikke alle utnytter de mange mulighetene til informasjonsinnsamling. I noen saker kan det være en fordel å få opplysninger direkte fra kilden, og en høring kan i så måte være et nyttig verktøy.

Trondheim kommune har vi sett at høringer har bidratt til å sikre kontrollkomiteens informasjonsbehov, både i kartleggingsfasen av en sak og etter at en forvaltningsrevisjon er levert.

Med høring mener vi en målrettet informasjonsinnhenting i forbindelse med klargjøring av et saksforhold. En høring skiller seg fra den vanlige skriftlige saksforberedelsen ved at den skjer i møte og i muntlig form.

Kontrollkomiteen i Trondheim kommune har i løpet av de siste ti årene brukt høring som verktøy i tre ulike saker; Grilstadfjæra (2007), Trondheim kommunes kraftfond (2010) og Leangen plasthall (2015). I tillegg har man hatt møter som kan vurderes å være i skjæringspunktet mellom saksbehandling og høring, blant annet en utvidet behandling av selskapskontrollen av TrønderEnergi AS (2014).

Lukket høring som del av forprosjekt

Kontrollkomiteen mottok en henvendelse angående utfyllingen som hadde pågått i strandområdet Grilstadfjæra nord for Trondheim fra 1970-tallet og frem til 2007. Sekretariatet gjennomførte i samarbeid med revisjonen en forundersøkelse som indikerte avvik. Da komiteen behandlet forundersøkelsen, ble det besluttet å arrangere en lukket høring for å få oversikt over hendelsesforløpet. På grunnlag av det som kom frem under høringen konkluderte komiteen med at det ikke var behov for å bestille en forvaltningsrevisjon. Komiteen valgte imidlertid i brev form å påpeke enkelte forhold overfor administrasjonen i Trondheim kommune. I evalueringen ble det også besluttet at høringer som utgangspunkt skulle være åpne.

Åpen høring etter forvaltningsrevisjon

For at et saksforhold skal bli så godt opplyst som mulig for kontrollutvalget, kan det i noen tilfeller

være nyttig å få opplysninger direkte fra de relevante aktørene. Nettopp av denne grunn har kontrollkomiteen i Trondheim i to anledninger valgt å arrangere en høring etter at en forvaltningsrevisjonsrapport er lagt fram. Alle parter kan da gis anledning til å få lagt fram sitt syn, og det gir mulighet til å stille spørsmål til alle partene samtidig.

Etter at det i en forvaltningsrevisjonsrapport kom fram at det var fare for å tape millioner av kroner etter risikable investeringer i kompliserte obligasjonspakker ble det i 2010 arrangert en åpen høring om forvaltningen av kommunens kraftfond. Et sentralt spørsmål var om rådmannen hadde oppfylt sin opplysningsplikt og gitt politikerne korrekt informasjon om hvor risikable investeringene var. Høringen viste at administrasjonen i kommunens kraftfond var kjent med risikoen knyttet til kommunens investeringer i obligasjonsforetakene på investeringstidspunktene,



Adresseavisen hadde omfattende dekning av «Kraftfondsaken».

og at dette ikke ble rapportert videre til politisk nivå. En utfordring i forbindelse med denne høringen var at to av hovedaktørene, nylig avgått rådmann og representantene fra selskapet som solgte finansproduktene til kommunen, valgte ikke å møte.

En forvaltningsrevisjon av Leangen plashall fra 2015 viste mange feil og mangler både ved utredningsarbeidet, anskaffelsen og på selve produktet. Hallen hadde betydelige driftsproblemer, og ble betydelig dyrere enn planlagt. Da kontrollkomiteen behandlet revisjonens rapport ønsket komiteen å få saken belyst ytterligere. Selv om de fleste møtte var det også her en sentral aktør som ikke møtte: leverandøren av plashallen.



Dagens Næringsliv dekket TrønderEnergi-høringen.

Utvidet behandling i komiteen

I forbindelse med saksbehandlingen av enkelte forvaltningsrevisjoner, har komiteen ønsket å invitere eksterne til å svare på spørsmål i møte.

I 2014 behandlet kontrollkomiteen en selskapskontroll av TrønderEnergi AS og i den forbindelse ble eksterne invitert. Selskapskontrollen hadde avdekket tilfeller av inhabilitet og mangel på korrekt eierstyring. Videre viste rapporten at de uformelle eiermøtene i praksis er der de reelle eierdiskusjonene foregår, og at det bør vurderes å føre referater fra disse for å gi bedre etterprøvbarehet i eierstyringen. Samtidig viste et tilleggsnotat til rapporten at det finansielle målet med eierskapet i begrenset grad var innfridd.

I praksis har de utvidede behandlingene hatt mange felles kjennetegn med en høring, både med tanke på medieoppmerksomhet og omfang av spørsmål og antall inviterte. I de utvidede behandlingene er det ekstra viktig at man er påpasselig med å sikre at de inviterte får tilstrekkelig informasjon om rammene for møtet.

Fallgruver finnes

Selv om en høring kan gi kontrollutvalget nyttig informasjon direkte fra kildene, er det samtidig flere

snubletråder. For det første må en høring omhandle en kontroll- og tilsynssak, og informasjonsinnhentingen må være knyttet til en kontrollhandling som kommer inn under utvalgets kompetanseområde. Dette krever betydelig forberedelse hos medlemmene. Et tips i så måte kan være å utarbeide et eget reglement for høringer som inneholder prosedyrer for planlegging og gjennomføring av høringen. For det andre skal en høring ikke være en politisk «omkamp» om tapte saker i andre folkevalgte organ i kommunen.

For det tredje er det begrensninger knyttet til hvem som kan innkalles til høringen. Ifølge en betenkning fra KS-advokatene kan kontrollutvalget kreve at kommunalt ansatte avgir informasjon muntlig i møte, men utvalget kan ikke kreve at det skjer i en åpen høring. Eksterne har mulighet til å reservere seg fra å møte, og kan derfor bare inviteres til høringen. Dette var som nevnt en utfordring i Kraftfundsaken.

Nytteverdien av høring

Dersom høring skal være et nyttig verktøy for informasjonsinnhenting må det bidra til økt forståelse for komplekse saksforhold hos medlemmene av kontrollutvalget. Den kan gi svar på spørsmål som tidligere ikke er besvart og kan tydeliggjøre ansvar. En høring vil også gi kontrollutvalget anledning til å stille spørsmål direkte til involverte aktører.

Det er ikke høringen som verktøy i seg selv som nødvendigvis er viktig, men det faktum at de sentrale aktørene er samlet og nytteverdien for utvalget. Høringer kan også bidra til økt oppmerksomhet om kontroll- og tilsynsarbeidet i kommunen. Når det arrangeres høring eller utvidet behandling er ofte sakene av en slik art at både media og innbyggerne er interessert i saken, og dermed synliggjøres kontrollutvalgets arbeid og nytte for allmennheten. ☺

Hilde Haugskott har vært ansatt som rådgiver i kontrollkomiteens sekretariat i Trondheim kommune siden 1. februar 2015. Hun har en master i offentlig administrasjon MPA fra Copenhagen Business School. Hun har bakgrunn fra Skatteetaten.

Marit Finnland Trøite har vært ansatt som rådgiver i kontrollkomiteens sekretariat i Trondheim kommune siden 1. november 2014. Hun har en master i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo. Hun er også styremedlem i Midt-Norge kommunerevisorforening.

INDRE ØSTFOLD KOMMUNEREVISJON IKS



Sabri Mousa (27) er ansatt som revisormedarbeider, delvis fast og resterende i et vikariat, fra september 2016. Sabri er nyutdannet og har bachelorgrad innen økonomi og administrasjon fra Høgskolen i Hedmark avd. Rena. Etter videregående avtjente Sabri førstegangstjeneste, før han tok opp fag og jobbet litt ved siden av for så å utdanne seg. Sabri er født i Kurdistan, men er oppvokst og bosatt i Rakkestad.

Inger Marie Karlsen-Moum (29) er ansatt som revisormedarbeider i et vikariat fra september 2016. Inger Marie er nyutdannet og har bachelorgrad i regnskap og revisjon fra Høgskolen i Østfold. Hun har også en bachelor i folkehelse og fysisk aktivitet fra Høgskolen i Hedmark og har tidligere jobbet innen helse, skole og kundeservice. Inger Marie er bosatt i Fredrikstad.



Casper Støten (28) er ansatt som forvaltningsrevisor fra oktober 2016. Casper har erfaring fra rådgiverstilling i kontrollutvalgssekretariat, og har en bachelor i europastudier med fordypning i statsvitenskap. Casper er bosatt i Halden.

Magnus Sjøli Gundersen (24) er ansatt som revisormedarbeider fra september 2016. Magnus er nyutdannet og har bachelorgrad i regnskap og revisjon fra Høgskolen i Østfold. Han har arbeidserfaring blant annet fra skatteoppkreverkontor og praksis innenfor idrett både i dommergjerning og som utøver. Magnus er bosatt i Halden.



► Aktuelle kurs nå:

Faglig oppdatering og nettverksbygging!

► A.2.6 Revisjon av årsregnskapet	17. – 18. jan.	Gardemoen
► Praktisk kurs:		
Oppdag korrupsjon, svindel og misligheter – raskt og tidlig! Nyhet!	19. jan.	Oslo
► NKRFs Kontrollutvalgskonferanse 2017	1. – 2. feb.	Gardemoen



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



Kommunerevisoren utgis av:

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

E-post: post@nkrf.no

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

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

Ansvarlig redaktør:

Styreleder Per Olav Nilsen

Kommunerevisoren kommer ut seks ganger i året: 2.1., 1.3., 2.5., 3.7., 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:
Tibe reklamebyrå

Annonsepriser:

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

Opplag: 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:
Mercur Grafisk AS



Returadresse:
Norges Kommunerevisorforbund
Postboks 1417 Vik
0115 Oslo



NKRFS Kontrollutvalgskonferanse

1-2 februar 2017

Clarion Hotel & Congress Oslo Airport, Gardermoen

Velkommen til kontrollutvalgs- konferanse

2017



Følg konferansen på Twitter: #ku17nkrf



Norges Kommunerevisorforbund

- på vakt for fellesskapets verdier

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