



- på vakt for
fellesskapets
verdier

Les mer om:

**Ytringsfrihet og varsling
i kommunal sektor**

**Forvaltningsrevisjon av
håndtering av varsler**

**Etiske utfordringer
i forvaltningen**



- | | |
|--|--|
| <p>2 50 år siden
Torbjørn Olsen</p> <p>3 Hvor går kontrollutvalgene og revisjonen i kommunene?
Styreleder Per Olav Nilsen</p> <p>4 Ytringsfrihet og varsling i kommunal sektor
Forskningssjef Sissel C. Trygstad og forsker Anne Mette Ødegård, Fafo</p> <p>8 Forvaltningsrevisjon av håndtering av varsler
Margrete Mjølhus Kleiven og Astrid Indrebø, forvaltningsrevisorer, KomRev NORD</p> <p>12 Etiske utfordringer i forvaltningen
Tora Aasland, leder av Kommunesektorens etikkutvalg</p> <p>14 Riksrevisjonens undersøkelser av arbeidsmiljøkriminalitet og sosial dumping i offentlige anskaffelser
Avdelingsdirektør Anne Fikkan, Riksrevisjonen</p> | <p>18 Regnskapsmessige og tekniske utfordringer ved kommunesammenslåing
Marit Følstad Iversen, leder, Inn-Trøndelag Regnskap og lønn</p> <p>21 Kartlegging av selskapskontroll av kommunalt eide selskaper – resultater fra en spørreundersøkelse
Seniorrådgiver Bodhild Laastad, NKRF</p> <p>27 Nytt om navn
– Østfold kommunerevisjon IKS
– KUBIS – Kontrollutvalgssekretariatet i Buskerud og omegn
– Buskerud Kommunerevisjon IKS
– KomRev NORD IKS
– Møre og Romsdal Revisjon IKS</p> <p>28 Debatt: «Bestiller-/utførermodellen og rolleavklaring»
Reidar Enger, leder for kontrollutvalgets sekretariat i Oslo kommune</p> <p>30 Hva skjer?</p> |
|--|--|

50 år siden ...

Av **Torbjørn Olsen**

Etter 22 års virksomhet var det omsider klart for et landsmøte lagt til hovedstaden, det var det 14. i rekken. Interessen for møtet var stort. Det ble regnet med i alt to hundre deltakere, fordelt på delegater, ektefeller og gjester. Akershus fylke og Oslo kommune hadde vist stor imøtekommenhet ved å bidra økonomisk til gjennomføring av festlig samvær under landsmøtet.

Tre viktige saksområder forelå til behandling. Det var utdanning av revisorer, nye regnskapsforskrifter og ny revisjonsinstruks.

Etter at det gjennom årene hadde vært utarbeidet flere forslag til ny revisjonsinstruks forelå nå endelig «Forslag til ny instruks for kommunerevisorer og revisjon ved stikkprøver.»

Det var i slutten av 1965 at revisjonssjef Annar Fængsrud og fylkesrevisor Johs. Kvaal Grepstad, av Kommunaldepartementet ble bedt om å komme

med forslag til instruks for landets kommunerevisorer. Forslaget var nå klart, og det var sistnevnte utvalgsmedlem som redegjorde om forslaget på landsmøtet.

Forslaget var forutsatt gjort gjeldende for alle primærkommuner, fylkeskommuner og interkommunale foretak, om ikke departementet, etter søknad fra den enkelte kommune, bestemte noe annet.

At det nye i instruksforslaget, på visse vilkår åpnet for å anvende stikkprøver, ble særlig kommentert. Vilklårene var at nødvendig sikkerhet måtte oppnås, at revisjonen fant den interne kontroll tilfredsstillende samt at det ble ført arbeidsbok som viste omfanget av stikkprøvene og når de ble benyttet.

Til slutt understreket Grepstad «at stikkprøverevisjon selvsagt ikke er noe mål i seg selv, men bare et hjelpemiddel til å nå fram til målet – en mere rasjonell, økonomisk og effektiv revisjon.»



Styreleder **Per Olav Nilsen**

Hvor går kontrollutvalgene og revisjonen i kommunene?

Det er ikke sikkert dette er et spørsmål som er på alles lepper ennå, men det bør interessere flere enn de som driver med revisjon og tilsyn i kommune-Norge. Dette ser vi spesielt i et valgår.

Alle politikere – uavhengig av politisk farge – er opptatt av at vedtak i kommunestyre og fylkesting skal følges – ellers blir jo poenget med politikk borte – og de er like opptatt av at de offentlige midlene som blir bevilget til ulike formål, faktisk blir brukt på disse formålene.

Det er kommunene som er velferds-Norge sies det, og det henvises til at mesteparten av den velferden Norges befolkning mottar i løpet av livet kommer fra kommunen de bor i – uavhengig av om det er offentlige eller private som utfører selve tjenesten.

Vi har et demokrati – et fellesskap – hvor Stortinget bestemmer kommunenes rammebetingelser både hva gjelder inntekter og oppgaver. Og kommunestyrene prioriterer innenfor disse rammene. Da må fellesskapets verdier brukes riktig – og det er her Norges Kommunerevisorforbund kommer inn i bildet: Vi skal være på vakt for fellesskapets verdier! Det er det våre medlemmer gjør hver eneste dag, men det er noe mer: Det er en visjon om hva som skal prege hele vår tankegang og vårt virke.

Norges Kommunerevisorforbund har årsmøte 11. juni i Haugesund. Der skal vi vedta en strategi. Den skal være en fornyelse av den strategien vi allerede har, samtidig som den skal bygge på den gamle. Styret foreslår at «På vakt for fellesskapets verdier» skal være vår visjon. Den skal få oss til å stå opp om «morr» og gå på jobb.

Styret har laget et rådslag om strategien som skal være grunnlaget for en diskusjon blant medlemmene i forkant av årsmøtet. Styret ønsker innspill fra medlemmene, men også fra andre som har synspunkter på hvordan revisjon og tilsyn i norske kommuner skal utvikle seg.

For det er klart at flere bør interessere seg for hvilken kompetanse kontrollutvalgssekretariat og

revisjon skal ha når kommunene blir større, når tjenestene digitaliseres og kravene til tjenestene endres. Hvilke standarder skal gjelde innenfor kommunal revisjon og kommunalt tilsyn – ikke for standardenes egen skyld, men for lokaldemokratiets skyld. Hvilken standard skal vi legge oss på når vi utfører oppgaver på vegne av kontrollutvalg og kommunestyre?

Og hvordan er det med den kommunale egenkontrollen? NKRFs medlemmer vil gjerne bidra til å styrke den kommunale egenkontrollen. Da blir det mindre jobb for oss, men kanskje ikke mer jobb på andre av den grunn? En selvmotsigelse? Nei, for klarer vi å etablere en kultur og rutiner i norske kommuner som gjør at egenkontrollen blir bedre, betyr det at driften blir mer effektiv og målrettet – skandalene og overskridelsene færre – og lokaldemokratiet bedre!

For å få til dette, vil NKRF videreføre – og styrke – vår rolle som samarbeidspartner for kommuner og fylkeskommuner – og for staten! Vi og våre medlemmer vil gjerne bidra i dugnaden for fellesskapets verdier! ☉

«Det er det våre medlemmer gjør hver eneste dag, men det er noe mer: Det er en visjon om hva som skal prege hele vår tankegang og vårt virke.»

Av forskningssjef **Sissel C. Trygstad** og forsker **Anne Mette Ødegård**, Fafo



Foto: Fafo

Ytringsfrihet og varsling i kommunal sektor

Ansattes ytringsfrihet har aldri stått sterkere. Det er lov å være samfunnsengasjert på eget arbeidsfelt og å bruke sin fagkunnskap i det offentlige ordskiftet.

Samtidig er det skremmende mange som føler seg kneblet eller som blir dårlig behandlet der som de kommer med kritikk eller varsler om forhold på jobben.

I 2004 ble ytringsfriheten styrket ved grunnlovsendringer og i 2007 ble arbeidstakere som varsler om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen gitt et vern mot represalier. Hvordan står det da til med ytringsbetingelser og varslingsvilkårene for ansatte i kommunal sektor? I fjor høst gjennomførte Fafo en spørreundersøkelse blant arbeidstakere i norske kommuner og fylkeskommuner med temaet ytringsfrihet og varsling, på oppdrag fra KS¹. Blant ansatte i kommunesektoren er det seks av ti som varsler om kritikkverdige forhold. Det er noen flere enn i arbeidslivet for øvrig. Samtidig er det også en litt høyere andel kommunale arbeidstakere som har opplevd noe kritikkverdig på arbeidsplassen.

Hvorfor er ytringsfrihet viktig?

Ytringsfrihet i arbeidslivet har stor betydning for arbeidstakerne, arbeidsgiverne, brukerne samt for samfunnet som helhet. For arbeidstakerne er det å delta i debatt om faglig utvikling, prioriteringer, oppgaveløsning og samfunnsutvikling viktig for at arbeidshverdagen skal fortone seg meningsfull. Det bidrar også til å styrke egen utvikling og kompetanse. For arbeidsgivere er det helt avgjørende at arbeidstakerne tar del i diskusjoner om faglige spørsmål, prioriteringer og forhold knyttet til helse, miljø og sikkerhet. Arbeidstakerne sitter på verdifull kunns-

skap som kan bidra til å utvikle arbeidsplassen i positiv retning. Forutsetningen er at arbeidsgivere kan håndtere ubehagelig informasjon om forhold som *ikke* fungerer som de skal. I tillegg må det legges til rette for at arbeidstakerne vil og tør bringe fram sin kunnskap og informasjon til ledere eller andre beslutningstakere. For brukere og samfunnet bidrar arbeidstakernes ytringer til innsyn og åpenhet. Offentlig sektor forvalter våre felles midler og er ansvarlig for en rekke tjenester, ofte til svake og utsatte grupper i samfunnet. Det er derfor viktig at det er åpenhet rundt bruk og forvaltning av ressurser og løsning av viktige oppgaver. Åpenhet kan også hindre sløsing og misbruk.

Risikerer å bli møtt med uvilje fra sjefen

Forskningen viser at det å stille kritiske spørsmål om forhold på jobben ikke nødvendigvis oppleves som enkelt. I undersøkelsen som ble gjennomført for KS svarte nesten tre av ti kommunale arbeidstakere at de er helt eller ganske enig i at de risikerer å bli møtt med uvilje fra sjefen hvis de kommer med kritiske spørsmål om forhold på jobben.

Hva så med å uttale seg utenfor organisasjonens grenser? Rammene for arbeidstakernes ytringsfrihet er vide, og det er begrensninger i ytringsfriheten som skal begrunnes snarere enn motsatt. Som arbeidstakere har vi likevel ikke rett til å uttale oss på vegne av virksomheten, men vi har rett til å uttale oss som privatperson, også om forhold om hører inn under arbeidsforholdet og berører forholdet til arbeidsgiveren.

Kritikk fra Sivilombudsmannen

I vår undersøkelse svarer nesten fire av ti kommunale arbeidstakere at de er helt eller delvis enige i at topp-

¹ Fafo-rapport 2017:04 Ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner: <http://www.fafo.no/index.php/nb/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/ytringsfrihet-og-varsling-i-norske-kommuner-og-fylkeskommuner-3>



Sissel C. Trygstad holdt foredrag på Kontrollutvalgskonferansen 2017. Til venstre: Daglig leder Rune Tokle, NKRF

ledelsen setter grenser for hva de kan uttale seg om, av hensyn til virksomhetens omdømme. Mer alvorlig er det at omtrent like mange svarer at det settes grenser for å omtale alvorlige kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Sivilombudsmannen har ved flere anledninger de siste årene vist bekymring for utviklingen i offentlig sektor. Høsten 2015 skrev Sivilombudsmannen i forbindelse med en undersøkelse om offentlig ansattes ytringsfrihet:

«Ombudsmannen mener det er behov for konkrete tiltak for å styrke offentlig ansattes ytringsfrihet (...) Anbefalte tiltak er å revidere/opprette rundskriv til kommunene om de ansattes ytringsfrihet, samt revidere Etske retningslinjer for statstjenesten.»²

² <https://www.sivilombudsmannen.no/ytringsfrihet-for-offentlig-tilsatte/undersokelse-av-eget-tiltak-offentlig-ansattes-ytringsfrihet-article4165-452.html>

Sivilombudsmannens gjennomgang av ulike informasjonsreglementer og rutiner i offentlig sektor viser at flere virksomheter har etablert interne regler som strider mot Grunnlovens § 100.

Hva så når det spisser seg til, hvordan er betingelsene for å varsle i norske kommuner og fylkeskommuner?

Seks av ti varslet om kritikkverdige forhold

Hva er et kritikkverdig forhold? Det kan være brudd på lover og regler, brudd på retningslinjer eller en alminnelig oppfatning av hva som er forsvarlig eller etisk akseptabelt. Blant de ansatte i kommuner og fylkeskommuner svarer to av ti at de har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold i løpet av de siste tolv månedene. Destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet, trakassering/mobbing og brudd på etiske retningslinjer er de mest

«Åtte av ti kommuner og fylkeskommuner har varslingsrutiner. Problemet er at disse ikke er godt nok kjent blant de ansatte.»

erfarte kritikkverdige forholdene. Når det gjelder underslag eller økonomiske misligheter er andelen bare på 5 prosent, mens kun 1 prosent har opplevd korrupsjon.

Av de som har erfart noe kritikkverdig, varslet seks av ti om forholdet. Varslingen gikk fortrinnsvis til en leder.

Det er en ganske stor andel – fire av ti – som *ikke* har varslet. Den viktigste grunnen for å holde munn, er frykt for represalier.

Færre sier det hjelper og flere får represalier

Fire av ti varslere svarer at det kritikkverdige forholdet opphørte eller at det ble en viss forbedring da de varslet. Samtidig svarer fire av ti at varslingen ikke hadde ført til noen vesentlig endring.

Er det forbundet risiko med å varsle? I undersøkelsen ble varslere spurt om hvilke reaksjoner de hadde mottatt under og i etterkant av varslingen. Blant de kommuneansatte var det 36 prosent som hadde fått positive reaksjoner, men 19 prosent hadde mottatt negative reaksjoner. 28 prosent hadde fått både positive og negative reaksjoner, mens 13 prosent ikke hadde fått noen reaksjoner i det hele tatt som følge av varslingen.

Det er en lavere andel blant de ansatte i kommuner og fylkeskommuner enn ellers i arbeidslivet som blir møtt med sanksjoner. I Fafos undersøkelse av et representativt utvalg i norsk arbeidsliv, som også ble gjennomført i 2016, var det 25 prosent som hadde blitt sanksjonert som følge av varsling. Sammenlikninger med undersøkelser blant norske arbeidstakere i 2013 og 2010 viser en så negativ utvikling at den gir grunn til bekymring. Det er færre som svarer at de oppnår å endre det kritikkverdige forholdet og flere som har blitt møtt med represalier nå enn tidligere.

Toppledelse og varslingsrutiner er viktig

Våre undersøkelser viser at en toppledelse som tydelig signaliserer stor takhøyde for kritiske ytringer og at varsling er velkomment har betydning. Det er derfor interessant å se at det er særlig risikabelt å varsle om et kritikkverdig forhold dersom den ansvarlige er sjefen.

Varslingsrutiner på arbeidsplassen viser seg å ha positiv betydning for hvordan arbeidstakerne opplever sin egen ytringsfrihet, prosessene rundt

varsling og for hvordan varslerne blir ivaretatt. Man oppnår i større grad å endre eller få slutt på det kritikkverdige forholdet. Og det er færre varslere som blir sanksjonert som følge av varslingen. I nåværende arbeidsmiljølov (§ 3-6) heter det at virksomhetene skal utarbeide varslingsrutiner dersom forholdene tilsier det. Åtte av ti kommuner og fylkeskommuner har varslingsrutiner. Problemet er at disse ikke er godt nok kjent blant de ansatte. En gjennomgang av varslingsrutinene til 50 kommuner viser også at under halvparten av (18 av 50) varslingsrutinene sa noe om tilbakemelding til varsleren, og kun halvparten (23 av 50) påpekte at det er ulovlig å møte varslere med gjengjeldelse. Det er også en stor andel av dem som mottar varsler som *ikke* undersøker om varsleren utsettes for sanksjoner. Ingen av de undersøkte varslingsrutinene ga noen retningslinjer for hvordan man skal gå fram for å undersøke dette.

Diskusjoner om ytringer og varsling ender ofte i en debatt om «hvor grensen skal gå». Arbeidstakerne kan bli redde for å utfordre det som er alminnelig akseptert, og resultatet kan være at man ikke sier fra om forhold som absolutt burde ha vært stoppet.

Å skape et ytringsklima på arbeidsplassen der det å fremme kritikk og å varsle uten å bli møtt med represalier er ingen «quick fix». Det krever vilje, oppmerksomhet, opplæring og en god porsjon hard jobbing. ☺



Fafo-rapport 2017:04

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



Av **Margrete Mjøhus Kleiven** og **Astrid Indrebø**,
forvaltningsrevisorer, KomRev NORD



Forvaltningsrevisjon av håndtering av varsler

Etter bestilling fra kontrollutvalget i Tromsø kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunens flyktingetjeneste.

Forvaltningsrevisjonsprosjektet ble kortfattet presentert på Kontrollutvalgskonferansen 2017 og etter forespørsel fra NKRF er denne artikkelen skrevet med utgangspunkt i vår presentasjon. Temaet for undersøkelsen er hvordan ansvarlig ledelse i kommunen har håndtert henvendelser fra ansatte som inneholdt påstander om kritikkverdige forhold i perioden 2003-2014. Det mer overordnede temaet for undersøkelsen er altså varsling. Varslingssaker kan oppleves som belastende for den som sier ifra, den eller de som omtales i en slik henvendelse og mottaker av henvendelsen. Ved varslingssaker står hensynet til personvern, konfidensialitet og rettssikkerhet sentralt.

Rapporten fra forvaltningsrevisjonsprosjektet er delvis unntatt offentlighet fordi den inneholder opplysninger om noens personlige forhold. I denne artikkelen beskriver vi hvordan vi gjennomførte forvaltningsrevisjonen. Vi redegjør også på et generelt nivå for våre funn, vurderinger og konklusjon.

Bakgrunn

Forvaltningsrevisjon av Tromsø kommunes flyktingetjeneste var på kommunens plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2011-2015. Ved årsskiftet 2014/2015 arbeidet KomRev NORD, etter bestilling fra kontrollutvalget, med et forvaltningsrevisjonsprosjekt om internkontrollrutiner og offentlige anskaffelser i flyktingetjenesten. Våren 2015 ble det avdekket at en ansatt i tjenesten hadde gjort underslag. Tromsø kommune igangsatte da egne undersøkelser av enhetens innkjøpspraksis og internkontroll. Kort tid etter at underslaget i enheten ble kjent, mottok Tromsø kommune en bekymringsmelding fra 13 tidligere ansatte (heretter kalt 13-gruppen) i Flyktingetjenesten. Ifølge bekymringsmeldingen hadde det i en lang periode vært problemer i tjenesten. Den såkalte 13-gruppen framholdt i brevet til kommunen at «kritikkverdige forhold ved tjenestestedet fra og med 2002/2003 gjentatte ganger ble rapportert til fag-

foreninger og den kommunale ledelsen uten at forholdene bedret seg». Det ble altså varslet om at tidligere varslinger ikke var fulgt opp av kommunens ledelse.

Arbeidsmiljøloven § 2-4 gir ansatte rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten. Tromsø kommune besluttet at bekymringsmeldingen skulle behandles som et varsel etter arbeidsmiljøloven.

Som følge av underslaget og kommunens egne undersøkelser valgte kontrollutvalget å avslutte det igangsatte forvaltningsrevisjonsprosjektet, og bestille et nytt. Kontrollutvalgets formål med prosjektet var å bidra til å fremskaffe mest mulig informasjon om interne forhold i Flyktingetjenesten med bakgrunn i avdekking og politianmeldelse av underslaget, rapportering om kritikkverdige forhold vedrørende kontrollrutiner og anskaffelsespraksis samt medieoppslag om flere varsler fra tidligere ansatte i Flyktingetjenesten om ledelses- og arbeidsmiljøproblemer i tjenesten.

Problemstillinger i forvaltningsrevisjonsprosjektet

Bestillingen fra kontrollutvalget til KomRev NORD inkluderte følgende tre problemstillinger:

- 1) Hvordan opplever ansatte i Flyktingetjenesten det fysiske og psykososiale arbeidsmiljøet?
- 2) Hvordan har ansvarlig ledelse i Tromsø kommune håndtert dokumenterte henvendelser med påstander om kritikkverdige forhold/varsler fra ansatte i Flyktingetjenesten i perioden 2003-2014?
- 3) Har Tromsø kommunes håndtering av henvendelsene under problemstilling 1) vært i tråd med gjeldende regelverk?

Den første problemstillingen impliserte en umiddelbar undersøkelse av arbeidsmiljøet, mens de andre problemstillingene gjaldt forhold i tjenesten som lå lengre tilbake i tid. Etter avklaring med kontrollutvalget besvarte vi problemstilling 1 i en egen rapport. Vi omtaler ikke arbeidsmiljøundersøkelsen videre i denne artikkelen, men konsentrerer oss i stedet om problemstilling 2 og 3.

Som det fremgår av problemstillingen har vi undersøkt både «henvendelser med påstander om kritikk-

«Flertallet av henvendelsene med påstander om kritikkverdige forhold var ikke registrert og arkivert hos kommunen.»

verdige forhold» og «varsler». Innholdsmessig er dette samme type henvendelser fra ansatte til ledelsen. Det er imidlertid først fra 2007 da arbeidsmiljølovens trådte i kraft, at vi kan legge til grunn at «varsel» var et innarbeidet begrep i revidert enhet.

Arbeidsmiljølovens regler om varsling bygger på Grunnloven § 100 om ytringsfrihet, og ansatte har derfor i hele perioden for vår undersøkelse hatt rett til å si ifra om kritikkverdige forhold i virksomheten.

Problemstillingene gjelder «dokumenterte henvendelser». En arbeidstaker kan si ifra om kritikkverdige forhold både skriftlig og muntlig. Det er imidlertid noen metodiske utfordringer med å undersøke muntlige henvendelser. Ordlyden i henvendelsen er sentral for å avgjøre om den gjaldt kritikkverdige forhold. Det er utfordrende å få klarlagt ordlyden i en muntlig henvendelse som på et tidspunkt forut for våre undersøkelser har vært rettet til revidert enhet. Det kan også være ulike oppfatninger blant involverte om innholdet i en muntlig henvendelse, og også om en slik henvendelse faktisk har funnet sted. RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon pålegger oss å operasjonalisere problemstillingene, med utgangspunkt i bestillingen fra kontrollutvalget, slik at de blir konkretisert og avgrenset nok til å kunne besvares. Med bakgrunn i dette var det viktig å avgrense undersøkelsen til å gjelde «dokumenterte henvendelser».

Problemstillingene innebærer ikke – og vi har heller ikke gjort – vurderinger av hvorvidt de påståtte kritikkverdige forholdene faktisk forelå.

Innledende undersøkelser

Problemstilling 2 innebar å kartlegge henvendelser fra ansatte til ansvarlig ledelse i Flyktingtjenesten. Vi måtte kartlegge hvor mange henvendelser som var gjort og hvor mange av disse som var dokumenterte. Vi fikk fra 13-gruppen dokumentasjon fordelt på 32 vedlegg til bekymringsmeldingen fra 2015. Vi fikk også ytterligere dokumenter fra 13-gruppen og fra Tromsø kommune.

En nærmere omtale av det enkelte dokument krevde at vi tok stilling til om det inneholdt påstander om *kritikkverdige forhold* i virksomheten. I våre vurderinger av hva som var et kritikkverdig forhold la vi til grunn at det må være påstander om forhold som er i strid med lover eller regelverk. Kjerneområdet for

«kritikkverdige forhold» er korrupsjon, økonomiske misligheter og brudd på arbeidsmiljø- og HMS-regler. Påstander om brudd på rettslige eller etiske normer kan også omfattes. I utgangspunktet regnes ikke faglig eller politisk uenighet som «kritikkverdige forhold», men det vil ikke alltid være lett å avgjøre om noe skal forstås som en varsling eller som ytring om faglig eller politisk uenighet. Vi gjorde konkrete og skjønnsmessige vurderinger utfra ordlyden i det enkelte dokument. Blant dokumentene vi gjennomgikk fant vi at fem inneholdt påstander om kritikkverdige forhold i Flyktingtjenesten. Påstandene omhandlet i hovedsak forhold vedrørende ledelse og arbeidsmiljø. Fire av påstandene var fremmet i tidsperioden 2003-2006, mens én henvendelse var gjort i perioden 2010-2014.¹

Revisjonskriterier

For å kunne gjøre vurderinger av ansvarlig ledelses håndtering av dokumenterte henvendelser med påstander om kritikkverdige forhold/varsler utledet vi revisjonskriterier fra lov- og regelverk gjeldende i de ulike tidsperiodene. I tidsperioden før arbeidsmiljølovens varslingsbestemmelser trådte i kraft, fantes det ikke bestemte regler eller prosedyrer for hvordan en henvendelse fra ansatt om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen skulle håndteres. Som offentlig arbeidsgiver er Tromsø kommune bundet av regler i forvaltnings-, offentlig- og personopplysningsloven, og disse lovene ga grunnlag for å utlede konkrete kriterier for hvordan Tromsø kommune må håndtere en henvendelse fra ansatt. For hele tidsperioden for vår undersøkelse, som var 2003 til 2014, utledet vi som revisjonskriterier at Tromsø kommune må ha dokumentasjon for at:

- henvendelse om kritikkverdige forhold er registrert og arkivert
- henvendelse om kritikkverdige forhold er håndtert

Fra og med 2007 har kommunen hatt retningslinjer for håndtering av varsler. Disse angir nærmere

¹ Tidsperiodene er delt inn etter endringer i regelverk og dermed også endringer i revisjonskriteriene. Tromsø kommune fikk i 2007 egne retningslinjer for håndtering av varsler. Disse ble reviderte i 2010. Vi delte dermed inn følgende tidsperioder: 03-06, 07-09, 10-14.

hvordan leder som mottar et varsel skal håndtere det. For varsler etter 2007 vurderte vi derfor ledelsens håndtering også opp mot bestemmelser i disse retningslinjene.

Gjennomføring av undersøkelsen

Dokumentasjonen som ble gjort tilgjengelig for oss inneholdt (sensitive) personopplysninger og taushetsbelagte opplysninger. Dette hadde betydning for vår gjennomføring av forvaltningsrevisjonsprosjektet. Vi oppbevarte både fysiske og elektroniske dokumenter slik at kun vi to som var prosjektledere som hadde tilgang til disse. Vi sendte ikke fra oss noe av dokumentasjonen til informanter, og vi var også varsomme med hensyn til hvilken informasjon vi ga i e-poster og i møter med ulike involverte.

Undersøkelsens tema og opplysningene i dokumentene innebar at vi løpende gjorde vurderinger av hvordan vi skulle ivareta hensynet til involverte parter. Både avsender av henvendelser (varsler), mottaker av varselet (behandlingsansvarlig) og den varselet omhandler, fikk anledning til å uttale seg til revisor, enten muntlig eller skriftlig.

Etter alle møter og intervjuer skrev vi referater som ble sendt til informantene for verifisering. Informantene fikk også til verifisering utdrag av rapporten. Hver enkelt informant fikk se opplysninger som angikk dem selv og hvordan deres uttalelser var brukt av oss i rapporten, men av hensyn til personvern og taushetsplikt fikk de ikke se opplysninger som omhandlet andre. I rapportutdragene til informantene inngikk også rapportens kapitler om bakgrunnen for undersøkelsen, vår utledning av revisjonskriterier og undersøkelsesopplegg/metode. Informantene hadde muntlig fått informasjon om undersøkelsen, men vi vurderte det som viktig at de i forbindelse med bekreftelse av faktaopplysningene fikk skriftlig informasjon om undersøkelsesopplegget; blant annet om at vi i undersøkelsen ikke tok stilling til om påståtte kritikkverdige forhold og/eller påstander om andre var riktige.

Vi ga også anledning til kontradiksjon. Det vil si at de som var omtalt i de henvendelsene vi fant inneholdt påstander om kritikkverdige forhold, fikk anledning til å imøtegå disse. De som var ansvarlige for å håndtere varsler fikk også anledning til å imøtegå påstander om at varsler ikke var blitt håndtert.

Da alle informanter hadde gitt tilbakemelding på våre faktabeskrivelser, og vi hadde avholdt møter for å få nødvendige avklaringer, vurderte vi ledelsens håndtering opp mot de utledete revisjonskriteriene og konkluderte. Vi sendte deretter rapporten på høring til Tromsø kommune v/byrådsleder. Vi avholdt også et høringsmøte hvor vi presenterte rapportens hovedinnhold for byrådsleder, to byråder og ansatte i administrasjonen. I høringen ba vi kommunen om å

involvere de som hadde vært en del av ansvarlig ledelse i undersøkelsesperioden, og som fremdeles var ansatt i kommunen. Revisor hadde egne møter med de fra ansvarlig ledelse som ikke lengre var ansatte i kommunen før vi sendte rapporten på høring til byrådsleder. Disse avga ikke høringsuttalelse, men i møtene gjennomgikk vi de delene av rapporten hvor de var omtalt, gjorde noen endringer basert på deres kommentarer og gjorde dem kjent med revisors vurderinger.

Funn og metode

Det ble tidlig i undersøkelsen klart at Tromsø kommune hadde lite dokumentasjon. Flertallet av henvendelsene med påstander om kritikkverdige forhold var ikke registrert og arkivert hos kommunen. Kommunen hadde også lite dokumentasjon som kunne belyse hvorvidt henvendelsene var håndtert. I tillegg til at dette var et sentralt funn i vår undersøkelse, skapte det også noen utfordringer i gjennomføringen av undersøkelsen; det vanskeliggjorde arbeidet med å fremskaffe data om hvordan henvendelsene med påstander om kritikkverdige forhold ble håndtert av ansvarlig ledelse.

I mangel på skriftlig dokumentasjon gjenga vi i rapporten ulike informanters beskrivelse av forhold i Flyktningsjenesten og deres opplevelser av hvordan henvendelser/varsler fra ansatte ble håndtert av ansvarlig ledelse. I tillegg til at vi fant at kommunen hadde lite dokumentasjon som viste noe om at den som arbeidsgiver hadde mottatt og registrert henvendelser, og lite dokumentasjon for om og eventuelt hvordan henvendelser er fulgt opp/håndtert, fant vi at informantene hadde relativt ulike oppfatninger om de omtalte forholdene/hendelsene og ansvarlig ledelses håndtering. I løpet av undersøkelsesperioden hadde det vært flere endringer i den ansvarlige ledelsen for Flyktningsjenesten. Våre funn indikerte at det ved skifte av kommunalsjef eller kommunaldirektør med ansvar for Flyktningsjenesten oppsto uklarheter eller ikke var dialog rundt dokumenterte henvendelser og oppfølgingen av disse.

Det er viktig å presisere at ulike oppfatninger blant informantene kan skyldes både at personers opplevelser av hendelser er ulike, og at forholdene de har uttalt seg om ligger langt tilbake i tid, noen av dem helt tilbake til 2003. Vi har ikke grunnlag for å fastslå hvilke informanter som har mest riktig beskrivelse av hendelsesforløp.

Vurderinger og konklusjon

Kommunen mottok i perioden 2003 til 2006 fire henvendelser som etter vår vurdering inneholdt påstander om kritikkverdige forhold. For tre av disse har ikke kommunen oppfylt revisjonskriteriene om å ha dokumentasjon for at henvendelsen er registrert og arki-

vert, og har heller ikke oppfylt kriteriet om å ha dokumentasjon for at henvendelsen er håndtert. I perioden 2010 til 2014 mottok kommunen ett varsel. Kommunen *har ikke oppfylt* revisjonskriteriet om å registrere og arkivere varselet, men kommunen har dokumentasjon for at varselet var håndtert. Kommunens håndtering av varselet ble etter vår vurdering ikke gjort i tråd med alle kravene i «Retningslinjer og rutiner for varsling av kritikkverdige forhold i Tromsø kommune.»

På bakgrunn av våre funn og vurderinger er *vår konklusjon at ansvarlig ledelses håndtering av de undersøkte henvendelsene/varslene i liten grad har vært i tråd med gjeldende regelverk.*

Behandling i kontrollutvalget og kommunestyret

Vi presenterte rapporten for både kontrollutvalget og kommunestyret da de behandlet saken. Kontrollutvalget vedtok å behandle saken for lukkede dører, mens kommunestyret behandlet saken i åpent møte. Vår presentasjon var derfor basert på den sladdede versjonen av rapporten, som vil si at vi ikke gjenga opplysninger fra rapporten som gjaldt noens personlige forhold. Kommunestyret vedtok enstemmig kontrollutvalgets innstilling til vedtak og fattet dermed følgende vedtak:

1. Kommunestyret viser til oppsummering og konklusjon samt anbefalinger i rapporten *Håndtering av henvendelser med påstander om kritikkverdige forhold/varsler fra ansatte i Flyktningtjenesten i perioden 2003-2014*. Rapporten viser at registrering, arkivering og oppfølging av varslingssaker ikke er tilstrekkelig ivaretatt av Tromsø kommunes administrative ledelse.
2. Kommunestyret ber administrasjonssjefen om å iverksette tiltak for å følge opp de anbefalinger som er gitt i rapporten som følger:
 - Etablere og implementere prosedyrer som sikrer at varslingssaker registreres, håndteres og avsluttes uavhengig av endrede ansvarsforhold i administrativ ledelse
 - Sikre at alle ledere har kjennskap til og etterlever retningslinjer og rutiner for varsling av kritikkverdige forhold i Tromsø kommune
 - Sikre at alle ansatte har kjennskap til retningslinjer og rutiner for varsling av kritikkverdige forhold i Tromsø kommune
3. Kommunestyret ber administrasjonssjefen gi punktvis tilbakemelding til kontrollutvalget om hvilke tiltak kommunen vil iverksette (ev. har iverksatt) og hvilke vurderinger som er gjort, for å imøtekomme anbefalingene i rapporten. Frist for tilbakemelding fastsettes til 31.1.2017.
4. Kommunestyret viser til opplysninger gitt i rapportens kapittel 10 vedrørende etterlevelsen av

systemer og rutiner for håndtering av varsler generelt i kommunen og måten varslingsgruppen fungerer på, og ber administrasjonssjefen vurdere hvilken betydning disse opplysningene bør få for det pågående arbeidet med retningslinjer og rutiner for varslinger i Tromsø kommune.

Administrasjonssjefens tilbakemelding til kontrollutvalget, jf. kommunestyrets vedtak pkt. 3, ble behandlet i kontrollutvalgets møte 14.2.2017. I tilbakemeldingen redegjorde administrasjonssjefen for det pågående arbeidet med å revidere retningslinjene for varsling av kritikkverdige forhold i Tromsø kommune. Et av forslagene er å opprette et varslersekretariat som kan benyttes ved varsling utenfor ordinær tjenestevei. Varslersekretariatet skal bestå av jurist og avdelingsdirektør for den avdelingen varselet gjelder. Kontrollutvalget fattet følgende vedtak i saken:

«Kontrollutvalget viser til Tromsø kommunes brev av 25.1.2017 angående oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapporten som omhandler kritikkverdige forhold/varsler fra tidligere ansatte i flyktningetjenesten. Utvalget tar til orientering redegjørelsen om administrasjonssjefens iverksettelse av tiltak for å imøtekomme anbefalingene i rapporten.

Arbeidet med reviderte retningslinjer av kritikkverdige forhold er ikke ferdig, og skal til endelig behandling i administrasjonsutvalget. Kontrollutvalget ber administrasjonssjefen orientere utvalget så snart retningslinjene foreligger.

Kontrollutvalget anmoder den politiske ledelsen om å ta ansvar for å følge opp det arbeid som administrasjonssjefen utfører når det gjelder utarbeidelse av retningslinjer for varslingssaker.»

I skrivende stund er arbeidet med reviderte retningslinjer av kritikkverdige forhold i Tromsø kommune ikke ferdigstilt. 

Astrid Indrebo har vært forvaltningsrevisor i KomRev NORD siden 2015, og medlem av NKRFs forvaltningsrevisjonskomite siden 2016. Hun er utdannet samfunnsøkonom fra NTNU.

Margrete Mjølhus Kleiven har vært forvaltningsrevisor i KomRev NORD siden 2011 og er også personvernombud i selskapet. Hun er utdannet jurist fra Universitetet i Tromsø.



Foto: KS

Av **Tora Aasland**, leder av
Kommunesektorens etikkutvalg

Etiske utfordringer i forvaltningen

Etikk er læren om hvordan mennesker i et samfunn skal omgås hverandre. For Norge som rettsstat er det lover, forskrifter og avgjørelser i rettssystemet som ivaretar det rettslige samfunnsgrunnlaget.

For Norge som demokrati er det avgjørende med en tillits- skapende forvaltning på alle nivå. Grunnlaget for tillit er at det utvikles en felles forståelse av hva som er rett og galt. Dette er kontinuerlige prosesser som handler om å utvikle retningslinjer, å lære av feil, å ha åpne prosesser og saksbehandling som tåler dagens lys, å unngå rollekonflikter og personlige fordeler.

I norsk forvaltning er tillit bærebjelken. Tillit kan ikke kreves eller vedtas, men bygges stein på stein på atferden både til folkevalgte og ansatte. Derfor er diskusjon og synliggjøring av etiske retningslinjer så viktig.

Lov- og verdigrunnlaget

I dagens kommunelov finnes følgende formulering i formålspara- grafen:

«Loven skal også legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk stand- ard.»

Dette verdigrunnlaget ser ut til å bli opprettholdt i en ny kommune- lov. Kommune lovutvalgets utred- ning og forslag (NOU 2016: 4) gir gode begrunnelser for å opprett- holde begrepet «tillitsskapende». De sier:



Tora Aasland åpnet Kontrollutvalgskonferansen 2017

«Tillit kan ikke kreves eller vedtas, men bygges stein på stein på atferden både til folkevalgte og ansatte.»

«En tillitsskapende kommune preges av likebehandling, politisk redelighet og respekt for spilleregler og at den som blir berørt av kommunale vedtak, er trygg på at det er slik.»

Kommunelovutvalget framhever at etikkarbeid og bevisstgjøring rundt etiske spørsmål er viktig, og at krav om en høy etisk standard er en forutsetning for at forvaltningen er tillitsskapende. De legger også vekt på at åpenhet og informasjon er avgjørende for å ha tillit til forvaltningen.

Kommunelovutvalgets vektlegging av verdigrunnlaget lover godt for framtidens rettslige grunnlag for lokalforvaltningen. Her gjelder det bare å unngå å legge lovene og de etiske retningslinjene i skuffen, men tvert imot å bruke begge deler til hyppige debatter og refleksjoner.

En kommune er helheten som består av mange deler. Dette må virke sammen. Derfor trengs kunnskap om samfunn og kultur og kunnskap om forvaltningen. For fagfolkene i kommunen og fylkeskommunen er det viktig å innse behovet for å se sin egen kunnskap som en del av helheten. Lederne må innse at det er nødvendig med variert og spesialisert fagkunnskap, og erkjenne at den enkelte ansatte må være trygg i sitt eget fag. Samtidig vil trening i samarbeid og reelt faglig samarbeid være avgjørende for å lykkes med den spennende helheten som en kommune er.

Faglig fellesskap og åpenhet er avgjørende for trygghet og der-

med tillit. Helt grunnleggende er menneskesynet avgjørende, og det bør være mulig å samles om normer for samhandling som bygger på at alle mennesker er like mye verdt: det vil si forankringen for de internasjonale menneskerettighetene hvor Norge også har forpliktet seg.

Varsling og ytringsfrihet

En av de vanskelige grenseoppgangene i de etiske diskusjonene er forholdet mellom varsling og ytringsfrihet. Det er ulike meninger om hvor fritt en ansatt kan ytre seg, det er selvsagt både lojalitetsplikt og taushetsplikt, men ytringsfriheten strekker seg lenger enn det mange tror. Det er forskjell på lydighet og lojalitet: og ingen ønsker en undertrykkende lydighetskultur.

Lojalitetsplikten kan begrense ytringsfriheten, men dette krever et særskilt grunnlag. Arbeidsgiver må tåle kritikk uten at kritiske ytringer får negative konsekvenser for den som ytrer seg. Her er det aller viktigste å ha en god ytringskultur og et godt klima og gode rutiner for håndtering av varslinger. Uansett er ytringsfrihet og offentlighet en viktig forutsetning både for å sikre et velfungerende demokrati og for innsyn i og kontroll med kommunen som forvalter av viktige samfunnsoppgaver og fellesskapets midler.

Etikkutvalgets oppgaver

De aller fleste kommuner har gode etiske retningslinjer og gode rutiner for å følge dem. Likevel

skjer korrupsjon, rolleblanding, uønsket hemmelighold og forfølgning av varslere. På den siste korrupsjonsindeksen fra Transparency International fra januar 2017 havnet Norge på sjetteplass. Det var dårligere enn året før. Transparency International påpeker behovet for enda bedre anti-korrupsjonsprogram, og for større oppmerksomhet om etiske dilemmaer.

Kommunesektorens etikkutvalg gir anbefalinger og bidrar til å utvikle veiledere for blant annet antikorrupsjonsarbeid, varslingsrutiner, eierstyring og åpenhet i kommuner, fylkeskommuner og kommunale bedrifter. Utvalget har gitt anbefalinger om åpenhet i kontakt med folkevalgte, om høy etisk standard i kommunalt eierskap, om habilitet, om åpenhet om gaver, roller og eierinteresser og om utfordringer og råd om partistøtte. Anbefalingene er å finne i etikkportalen.no på KS' sine hjemmesider.

Virkemidlene spenner vidt fra anbefaling om dilemmatrening, gjennomføring av risikoanalyser og hyppige debatter til oppdateringer av etiske retningslinjer og rutiner for behandling av habilitet, varsling, eierskap, gaver, verv og lobbyvirksomhet. Om ønskelig ved å opprette registre, men i alle fall for å ha mest mulig åpenhet om aktiviteter og handlinger som kan skape uønskete og lovstridige situasjoner.

Vårt aller viktigste råd er å ha de etiske debattene på dagsorden hele tiden! 

Av avdelingsdirektør **Anne Fikkan**,
Riksrevisjonen



Riksrevisjonens undersøkelser av arbeidsmiljøkriminalitet og sosial dumping i offentlige anskaffelser

Arbeidsmiljøkriminaliteten har tiltatt i omfang og blitt grovere og mer sammensatt. For å møte dette, har myndighetene på sin side, økt innsatsen og intensivert samarbeidet mellom kontrolletatene.

Etter utvidelsen av EU og Schengen-samarbeidet i 2004 har det vært en sterk vekst i antall arbeidstakere som tilbyr sine tjenester i Norge. Utenlandske arbeidstakere har imidlertid ofte blitt tilbudt lønns- og arbeidsvilkår som ikke følger regelverket og standardene som gjelder ellers i det norske arbeidslivet. Slike lønns- og arbeidsforhold omtales gjerne som sosial dumping. Stortinget har understreket betydningen av tiltak for å bekjempe useriøsitet som sosial dumping i arbeidslivet¹.

Riksrevisjonen har gjennomført to parallelle forvaltningsrevisjoner innenfor denne samfunnsutfordringen; én om myndighetens innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet² og én om myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser³. Undersøkelsene er tilgjengelige på www.Riksrevisjonen.no.

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet

Stortinget har slått fast at et seriøst, godt og anstendig arbeidsliv er en forutsetning for å kunne videreføre den norske velferdsmodellen⁴, og ba i 2014 norske myndigheter prioritere å motarbeide den stadig

grovere arbeidsmiljøkriminaliteten langt sterkere framover⁵.

Forvaltningsrevisjonen hadde som formål å vurdere i hvilken grad Arbeidstilsynets og politiets innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger om å sikre et seriøst, godt og anstendig arbeidsliv.

Undersøkelsen går altså på tvers av etats- og departementsgrenser; det vil si Arbeids- og sosialdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet; Arbeidstilsynet og politiet. Når det er tale om samarbeid, omhandler vi også tilgrensende etater som skatt og NAV.

Det opereres med mange begreper; arbeidsmiljøkriminalitet, *arbeidslivskriminalitet* og arbeidsmarkedskriminalitet. Dette er uttrykk som ofte brukes synonymt i forvaltningen. Selv om undersøkelsen også inneholder aspekter knyttet til det bredere begrepet arbeidslivskriminalitet, avgrenset vi oss primært til arbeidsmiljøkriminalitet. Det ga entydige revisjonskriterier: Brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven.

Dokumentanalyse, statistiske analyser og intervjuer er standard i de fleste forvaltningsrevisjoner. I denne undersøkelsen gikk vi også inn i konkrete saker i Arbeidstilsynet og politiet. Dessuten hadde vi en spørre-

1 Innst. 333 S (2011–2012).

2 Dokument 3:15 (2015–2016).

3 Dokument 3:14 (2015–2016).

4 Prop. 83 L (2012–2013) *Endringer i arbeidsmiljøloven mv.*

5 Innst. 15 S (2014–2015)

undersøkelse til ansatte i Arbeidstilsynet; til inspektørene som var de som gjorde jobben ute på arbeidsplassene og til juristene som håndterte sakene i etterkant.

Hovedfunnene i revisjonen kan oppsummeres i fem punkter:

1. Arbeidstilsynet bruker i liten grad reaksjoner som virker avskrekkende:
 - følger ikke opp vedtak om stans godt nok
 - bruker overtredelsesgebyr lite som virkemiddel
 - bruker anmeldelse lite som virkemiddel.
2. Tilsyn mot sosial dumping gjennomføres ofte som enklere formalkontroller.
3. Arbeidstilsynet har store utfordringer med kompetanse i å føre tilsyn mot sosial dumping.
4. Det er lang saksbehandlingstid og ugrunnet opphold i politiets etterforskning av arbeidsmiljøkriminalitet.
5. Tverretattlig samarbeid er styrket, men det er krevende å få til et operativt samarbeid mellom selvstendige etater.

Riksrevisjonen mener at Arbeidstilsynet og politiet i større grad må sikre at arbeidsmiljøkriminalitet blir avdekket og får konsekvenser for lovbrøyer. Videre er det behov for å styrke samarbeidet mellom ulike etater.

Riksrevisjonen anbefaler at Arbeids- og sosialdepartementet:

- følger opp at Arbeidstilsynet utnytter eksisterende reaksjonsmidler bedre
- følger opp at Arbeidstilsynet gjennom kompetansehevende tiltak og valg av momenter som vektlegges i tilsynene, hever kvaliteten på arbeidet mot sosial dumping
- tar opp med Justis- og beredskapsdepartementet at politiet prioriterer å etterforske arbeidsmiljøkriminalitet raskere og med bedre kvalitet
- i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet følger opp og styrker det tverretattlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet, slik at etatens samlede virkemiddelapparat utnyttes best mulig.

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite deler i sin innstilling⁶ Riksrevisjonens syn på alvoret i saken og de anbefalinger som gjøres. I tillegg mener komiteen at den politiske enigheten som tidligere har kommet til uttrykk i Stortinget burde *«fordret kraftigere innsats, større tydelighet om regelverk og et betydelig bredere spekter av virkemidler»*.

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser

Offentlig sektor er avhengig av å foreta betydelige anskaffelser fra eksterne leverandører. Stortinget har derfor slått fast at det offentlige har et særlig ansvar for å forebygge og hindre sosial dumping. Det inne-

bærer at offentlig sektor skal medvirke til at utenlandske arbeidstakere ikke blir utnyttet på det norske arbeidsmarkedet, og sikre at lønn og andre arbeidsvilkår er i samsvar med minimumsvilkårene i tariffavtaler og allmenngjøringsforskrifter. I henhold til forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter innebærer dette blant annet at offentlige oppdragsgivere ikke skal inngå kontrakter med virksomheter som tilbyr dårligere vilkår enn det som er normalt på det norske arbeidsmarkedet.

Riksrevisjonen valgte å se på etterlevelsen av Stortingets mål også i kommunene, ikke bare i statlige virksomheter.

Forvaltningsrevisjonen hadde som formål å vurdere i hvilken grad offentlig sektor i sine anskaffelser ivaretar Stortingets mål om et arbeidsliv uten sosial dumping.

Også i denne undersøkelsen benyttet vi dokumentanalyse, statistiske analyser og intervjuer. I tillegg ble det gjennomført en kartleggingsundersøkelse basert på et tilfeldig utvalg av kunngjøringer på Doffin om anskaffelser innen renhold og bygg- og anlegg av kommunale, fylkeskommunale og statlige myndigheter i 2014. Faktaopplysninger og dokumentasjon ble hentet inn fra de ansvarlige innkjøperne.

Hovedfunnene i revisjonen kan oppsummeres i tre punkter:

1. Offentlige virksomheter etterlever ikke i tilstrekkelig grad regelverket som skal bidra til å forhindre sosial dumping ved egne anskaffelser:
 - Offentlige virksomheter har i for liten grad utviklet rutiner og systemer som kan sikre at forskriftskravene etterleves bedre, og motvirke og forhindre sosial dumping ved offentlige anskaffelser.
 - Det er mangelfull etterlevelse av forskriftskrav til utforming av utlysninger av anbudskonkurranse, konkurransegrunnlag og kontrakter.
 - Det er mangelfull oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører engasjert gjennom offentlige kontrakter.
2. Arbeidstilsynets tilsynsaktivitet bidrar ikke nok til å sikre at offentlig sektor etterlever regelverket som skal forhindre sosial dumping.
3. Arbeids- og sosialdepartementets innsats for å sikre et arbeidsliv uten sosial dumping i offentlige anskaffelser kan forbedres.

Riksrevisjonen anbefaler at Arbeids- og sosialdepartementet:

- ytterligere styrker innsatsen for å forhindre sosial dumping ved anskaffelser i offentlig sektor
- tar initiativ til et samarbeid med kommunesektorens organisasjon KS for å unngå sosial dumping ved anskaffelser i kommunal sektor

⁶ Innst. 104 S (2016-2017).

- iverksetter informasjons- og veiledningstiltak rettet mot øvrige departementer slik at disse gjennom den ordinære styringsdialogen setter søkelys på viktigheten av at statlig sektor i enda større grad gjennomfører regelverket etter intensjonen
- vurderer hvordan Arbeidstilsynet gjennom sitt tilsyns- og veiledningsarbeid i større grad kan bidra til at offentlig sektor etterlever formål og krav om å forhindre sosial dumping i offentlig sektor.

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite slutter seg i sin innstilling⁷ til Riksrevisjonens funn og anbefalinger. I tillegg mener flertallet – det vil si Arbeiderpartiet, Kristelig folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti – at *«Riksrevisjonens funn på dette området, som innebærer en rekke formuleringer som «ikke i tilstrekkelig grad», «i for liten grad», «mangelfull» og «kan forbedres», tilsier at det grunnleggende sett er snakk om et system som ikke fungerer».*

Stortinget behandlet de to rapportene om arbeidsmiljøkriminalitet og sosial dumping 13. mars i år. I debatten ble det understreket at dette er et felt med høy politisk prioritet. Arbeids- og sosialministeren bekreftet at det vil være en styrket innsats på disse samfunnsutfordringene framover, både når det gjelder hver enkelt kontrolletats virksomhet og i samarbeidet mellom myndighetene.

Riksrevisjonen har som rutine å undersøke hvorledes departementene følger opp forvaltningsrevisjoner og Stortingsbehandlingen av dem etter tre år. I 2020 vil vi således vurdere hvordan myndighetene har arbeidet med bekjempelse av arbeidsmiljøkriminalitet og med sosial dumping i offentlige anskaffelser. Resultatet vil bli rapportert til Stortinget. ☺

7 Innst. 105 S (2016-2017).

Anne Fikkan er avdelingsdirektør i Riksrevisjonen med ansvar for forvaltningsrevisjoner innen Arbeids- og sosialdepartementets og Barne- og likestillingsdepartementets ansvarsområder.

LEDIG STILLING

Søk etter «QR-reader» i AppStore (iPhone/iPad) eller i Google Play (Android) på din smarttelefon eller lesebrett og last ned en gratis app med QR-leser.

Skann QR-koden og få ledige stillinger innen revisjon av og tilsyn med kommunal virksomhet direkte på din smarttelefon eller ditt lesebrett.



www.nkrf.no/stilling_ledig

Tilsyn og revisjon i kommunal sektor

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

Denne 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 papiirutgaven 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.





Av **Marit Følstad Iversen**, leder, Inn-Trøndelag
Regnskap og lønn

Regnskapsmessige og tekniske utfordringer ved kommunesammenslåing

Erfaringer ved kommunesammenslåingen mellom Mosvik kommune og Inderøy kommune – sammenslåing med oppstart av ny kommune fra 1. januar 2012.

Nabo-kommuner i Nord-Trøndelag, Mosvik kommune med 870 innbyggere og Inderøy kommune med 5900 innbyggere. Mosvik kommune hadde de siste årene hatt dårlig økonomi og synkende folketall. Høsten 2009 var situasjonen vanskelig med å få et realistisk budsjett i Mosvik, og kommunestyrene vedtok i desember 2009 å utrede sammenslåing.

Når 2 skal bli 1 – likheter og ulikheter

Når vedtak som sammenslåing var gjort i juni 2010, startet arbeidet med å få oversikt over likheter og ulikheter i kommunene.

IKT-system, fagsystem mm:

- Økonomisystem
- Sak-/arkivsystem
- Ulike fagsystem i bistand/omsorg, skole, tekniske tjenester osv.
 - o Spesielt de fagsystemene som leverte data til økonomisystemet
- Kommunene hadde samme IKT-systemer og de ble videreført i ny kommune. Dette forenklet arbeidet mye.

Avtaler, betalingssatser, rammevilkår fra staten mm:

- Eiendomsskatt: På "hele kommunen" eller kun "verker og bruk"
 - o Ulikt, men for ny kommune ble det kun eiendomsskatt på "verker og bruk"
- Ulike soner for arbeidsgiveravgift
 - o Ny kommune fikk ulike soner: arbeidsplasser i Mosvik i sone 2 mens resten fikk sone 1
 - o Fra 1. juli 2014 ble Inderøy kommune plassert i sone 2 (hele kommunen)

- Pensjonsleverandør
- Bankavtale
- Avtale på formidlingslån
- Innkjøpsavtaler
- Planer og reglement
 - o Nye planer og reglement ble laget etter prioritert rekkefølge. Der det manglet nytt for ny kommune ble gamle Inderøy kommune sine gjeldende for ny kommune.
- Betalingssatser – samordning av priser på varer og tjenester

Samarbeidsområder pr kommune:

- Kommunesamarbeid i Mosvik kommune ble avsluttet pr. 31.12.2011
 - o Samarbeid med Fosen-kommunene: regnskap, lønn, innfordring, skatt og IKT
 - o Samarbeid med Leksvik kommune på flere tjenester: helsetjenester, sosialtjenester, barnevern, næringssjef, økonomisjef
- Kommunesamarbeid i Inderøy kommune ble videreført i ny kommune
 - o Samarbeid med kommuner i Inn-Trøndelag: regnskap, lønn, innfordring og skatt
- Mosvik og Inderøy samarbeidet om flere tjenester fram til sammenslåingen: ungdomsskole, kulturskole, bibliotek og noen tekniske tjenester
- Interkommunale selskap
 - o Kommunene var eiere i noen felles IKS. Ny kommune ble ny eier i de IKS som gamle Inderøy var deltaker i.

Oppretting av ny kommune i økonomisystemet

En kommunesammenslåing betyr oppretting av nye

firma i økonomisystemet – ny kommune og ny kirke. Jeg omtaler kun ny kommune i denne artikkelen.

Organisering av arbeidet

Det er viktig med god planlegging og organisering av arbeidet. Vi opprettet en arbeidsgruppe for økonomi hvor økonomisjef i Mosvik og controller i Inderøy ledet arbeidet. Regnskapsenheten og leverandør av økonomisystemet var sentrale i det tekniske arbeidet med oppretting av nye firma.

Generelt:

- Nytt organisasjonsnr. og nytt kommunenr.
- Nye bankkonti
- ALTINN og delegering av roller
- Utarbeide en god framdriftsplan med oversikt over oppgaver, ansvarlig og frister
- Jevnlig oppfølging av framdriftsplanen og løpende justeringer
- Konvertering av data fra gamle kommuner? Vurdere om hva som er hensiktsmessig å konvertere og hva kan registreres inn manuelt.
- Oppstart av funksjonalitet i økonomisystemet: testing og kontroll før og etter oppstart

Lønn og personal:

- Samarbeid med personal for riktige data på ansatte og stillinger
- Samarbeid med enheter med fagsystem som leverer data til økonomisystemet. Eks. Bistand/omsorg hadde turnus-system med variable lønnsdata.

Fakturering:

- Innlegging av nye betalingssatser i alle fagsystem (fakturering)
- Avtalegiro og eFaktura: avtale med banken om hvordan gamle avtaler kan konverteres til ny kommune
- Layout på faktura og purringer
- Innfordringsrutine
- Overføring av restanser fra gamle kommuner til ny kommune

Regnskap:

- Ny kontoplan må avklares i god tid
- Avklare ev. behov for endring i register/momskoder
- Inngående faktura og rutiner for attestering og anvisning i kommunene
- Brev til leverandørene om ny kommune: orgnr., adresse, bankkonto
- Opplæring/info til attestanter og anvisere når ny kommune er i drift
- Remittering/utbetaling: Må settes opp for ny kommune med ny bankkonto – viktig med godt samarbeid med banken og leverandør av økonomisystemet.

- Anleggsmidler: Gjennomgang og registrering i ny kommune
- Inngående balanse: Sammenslåing av 2 utgående balanser til 1 inngående balanse – ble gjort når årsregnskapet var ferdig revidert.
- VAR-fond måtte "gjøres opp" mot abonnentene i de gamle kommunene. Fond fra gamle kommuner ble tilbakeført abonnentene pr. kommune etter sammenslåingen. Gamle fond ble holdt adskilt fra nye fond (ny kommune).
- Premieavvik pensjon: Utfordring med ulike satser arbeidsgiveravgift. Dette ble gjort på en praktisk måte med å bruke sats arbeidsgiveravgift for ny kommune selv om arbeidssted i Mosvik hadde en lavere sats.

Budsjett:

- Ny kontoplan måtte være klar før budsjettarbeidet startet
- Organisering av ny kommune ble tidlig avklart
- Utgangspunktet var siste års budsjett for de gamle kommunene
- Mange ulikheter måtte avklares – en krevende prosess

Økonomisk styring:

- Utfordrende første året pga. «ingen» historikk å sammenligne med. Et nytt budsjett med innhold fra 2 gamle kommuner – krevende for nye ledere.
- Feil-kontering de første månedene som måtte rettes opp.
- Nye økonomirapporter ble laget – mye ukjent for lederne i starten.

Før sammenslåing – regnskap og budsjett i gamle kommuner

Prosjektregnskap kommunesammenslåing

- Inderøy kommune førte prosjektregnskap på kommunesammenslåingen, jf. engangstilskuddet som var den gangen.
- Mosvik førte også et prosjektregnskap for å ha oversikt over sine utgifter til sammenslåingen. Mosvik sendte så refusjonskrav til Inderøy på disse utgiftene.

Årsregnskap og årsmelding 2011 – siste året som gamle kommuner

- Hver kommune laget Årsregnskap og Årsmelding slik de hadde gjort tidligere
- Rådmennene informerte om sammenslåingen i sine årsmeldinger
- Kommunestyret i NYE Inderøy kommune gjorde vedtak i juni 2012
- Revisjonsberetning: Ingen omtale om kommunesammenslåing for Inderøy kommune, men revisor for Mosvik kommune skrev en setning om sammenslåingen under «Andre forhold».

Budsjett og økonomiplan 2011-2014

- Budsjett 2011 og økonomiplan 2011 (siste år før sammenslåing)
 - o Vedtak i hver kommune desember 2010
- Økonomiplan 2012-2014
 - o Vedtak i Fellesnemda
 - o Det ble satt opp tabeller pr. kommune på drift og investering som ble slått sammen til felles økonomiplan for NYE Inderøy, "Konsolidert økonomiplan".

Oppsummering

En kommunesammenslåing er en stor endring som krever god planlegging og godt samarbeid. På økonomiområdet er det mye å tenke på, både regnskapsteknisk og IKT/fagsystem/økonomisystem.

Nøkkelpersoner i flere enheter og i begge kommuner må involveres og få felles forståelse for arbeidet som skal gjøres. Suksessfaktorer er god planlegging, informasjon, bred involvering og at man er løsningsorientert. Det er viktig med fokus på utvikling og læring i prosessen. ☺

Marit Følstad Iversen har siden november 2010 vært leder for Inn-Trøndelag Regnskap og Lønn, som er et interkommunalt samarbeid om økonomifunksjoner for Inderøy, Verran, Steinkjer og Snåsa kommuner samt kirker og noen IKS, KF, AS. Marit har tidligere erfaring som kommunekasserer i Mosvik og økonomisjef i Mosvik (inntil sammenslåingen var gjennomført) og Leksvik kommuner. Hun er utdannet innenfor økonomi, administrasjon og revisjon.

Vil du bli vår nye rådgiver?

Rådgiver/seniorrådgiver – forvaltningsrevisjon

Se www.nkrf.no for info om Norges Kommunerevisorforbund og fullstendig stillingsannonse.

Søknadsfrist: 15. mai 2017



NKRF – på vakt for fellesskapets verdier



Av seniorrådgiver **Bodhild Laastad**,
NKRF

Kartlegging av selskapskontroll av kommunalt eide selskaper – resultater fra en spørreundersøkelse

Fra 2004 har kontrollutvalget – som én av sine oppgaver – hatt ansvar for å påse at kommunen fører kontroll med sine eierinteresser i selskaper. Slik kontroll omtales som selskapskontroll.

Selskapskontrollen består av en obligatorisk del – eierskapskontroll – og en frivillig del – forvaltningsrevisjon i selskaper. Eierskapskontrollen dreier seg primært om å kontrollere at den som utøver kommunens eierinteresse, utøver myndigheten på den måte som er fastsatt i den aktuelle virksomhetsloven (for eksempel aksjeloven), og om i samsvar med kommunens vedtak og forutsetninger for forvaltningen av kommunens eierinteresser. Eierskapskontroll defineres ikke som revisjon og kan derfor utføres av andre enn kommunens revisor, for eksempel kontrollutvalgets sekretariat. Kommunen avgjør selv om selskapskontrollen også skal omfatte forvaltningsrevisjon i selskaper der kommunen har eierinteresser. Forvaltningsrevisjon er en form for revisjon der fokus flyttes fra kommunens eierstyring til selskapets drift. Slik revisjon må utføres av revisor.

NKRF utarbeidet en veileder for selskapskontroll i 2010. På bakgrunn av de erfaringer som er vunnet siden da og utviklingen på området, mener NKRFs selskapskontrollkomité at det er behov for en videreutvikling og oppdatering av veilederen. I den forbindelse ønsket komitéen å kartlegge hvordan NKRFs bedriftsmedlemmer arbeider med selskapskontroll, og gjennomførte høsten 2016 en spørreskjemaundersøkelse.

Spørreundersøkelsen ble sendt til alle bedriftsmedlemmene – både revisjonsenhetene og kontrollutvalgssekretariatene. I alt ble den sendt til 79 enheter, og det kom svar fra 31 enheter. Det gir en svarprosent

på 39,2 prosent, noe som er klart lavere enn man skulle ønske. Da NKRFs forvaltningsrevisjonskomité gjennomførte en tilsvarende spørreundersøkelse om forvaltningsrevisjon i 2015, ble svarprosenten 69. Den lave svarprosenten kan være en indikasjon på at det i langt mindre grad utføres selskapskontroll av kommunens eierinteresser enn forvaltningsrevisjon av kommunens egen virksomhet, og at spørreundersøkelsen av den grunn ble opplevd som mindre relevant.

I denne artikkelen presenterer vi noen av resultatene fra undersøkelsen. De må forstås som et punktnedslag som viser hvordan noen enheter arbeider med selskapskontroll. Siden svarprosenten ble så lav, kan ikke undersøkelsen anses å gi et generelt bilde av selskapskontroll i kommunene. Vi understreker derfor at resultatene må brukes med forsiktighet.

Om enhetene

Som alt nevnt fikk vi svar fra 31 enheter. Disse fordeler seg ganske jevnt med 16 revisjonsenheter og 15 kontrollutvalgssekretariater. 13 av revisjonsenhetene er interkommunale og betjener til sammen 172 kommuner og 6 fylkeskommuner, noe som gir et gjennomsnitt på knapt 14 kommuner per enhet. Av de 15 kontrollutvalgssekretariatene var 14 interkommunale enheter som til sammen betjener 90 kommuner og 3 fylkeskommuner. Dette gir et gjennomsnitt på knapt 7 kommuner per enhet.

Vi spurte om antall årsverk i enhetene.

Tabell 1. Gjennomsnittlig antall årsverk i de ulike enhetene

Antall årsverk per enhet (N=30)	Gjennomsnittlig antall årsverk	Minimum	Maksimum
Revisjonsenheter	14	4	31
Kontrollutvalgssekretariater	1,7	0,6	3
Alle enhetene	8,3	0,6	31

Tabell 1 viser at det er store forskjeller mellom revisjonsenheter og sekretariatene.

Revisjonsenheter disponerer i gjennomsnitt 14 årsverk med et minimum på fire og et maksimum på 31. Sekretariatene på sin side disponerer i gjennomsnitt 1,7 årsverk med et minimum på 0,6 og et maksimum på 3. Dette illustrerer tydelig at kontrollutvalgssekretariatene gjennomgående er små med begrensede ressurser.

Antall selskapskontroller

Vi spurte om hvor mange av kommunene og fylkeskommunene som *ikke* hadde fått utført selskapskontroll i det hele tatt i valgperioden 2011-2015.

 Tabell 2. Antall kommuner og fylkeskommuner som *ikke* har fått utført selskapskontroll i valgperioden 2011-2015

	Antall kommuner		Antall fylkeskommuner	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Interkommunale revisjonsenheter	13	7,6	0	-
Interkommunale kontrollutvalgssekretariater	24	26,7	0	-

Tabell 2 viser at revisjonsenheter rapporterer at vel 7 prosent av deres kommuner ikke hadde fått utført selskapskontroll i forrige valgperiode. Tilsvarende tall for KU-sekretærene er vel 26 prosent. Alle fylkeskommunene som inngår i materialet opplyses å ha fått gjennomført selskapskontroll. Vi har ingen god forklaring på hvorfor revisjonsenheter og sekretariatene svarer så ulikt her.

Gjennomføring av eierskapskontroll

16 enheter opplyser at de utfører eierskapskontroller. Av disse er 3 kontrollutvalgssekretariater mens de resterende 13 er revisjonsenheter. Dette betyr at det vanligste er at eierskapskontroll blir utført av kommunens revisor.

Vi ba enhetene opplyse om antall og innretning på eierskapskontroller som er gjennomført i 2015. Med innretning mener vi om eierskapskontrollen retter seg mot kommunens eierstyring generelt, eller om den retter seg mot eierstyring av enkeltsekskap. 12 enheter svarte på dette spørsmålet.

Tabell 3. Typer eierskapskontroller som er utført i 2015

	Antall	Prosent
Kontroll av kommunens eierstyring generelt	14	26
Kontroll av eierstyring rettet mot enkeltsekskap	40	74
Sum	54	100

Tabell 3 viser at de 12 enhetene opplyser at de har utført til sammen 54 eierskapskontroller i 2015. Disse fordeler seg med en fjerdedel rettet seg mot kommunens eierstyring generelt mens tre fjerdedeler rettet seg mot eierstyring av enkeltsekskap.

Vi ba enhetene opplyse om hvilke bransjer selskapskontrollene i 2015 rettet seg mot. Fordelingen av rapporter på henholdsvis eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon framgår av tabell 4 på neste side.

Tabell 4 viser at enhetene gjennomfører nesten to og en halv ganger så mange eierskapskontroller som forvaltningsrevisjoner i selskaper. De to typene kontroller fordeler seg litt ulikt mellom bransjer. Eierskapskontrollene retter seg hyppigst mot selskaper i bransjene arbeidstrening og tilrettelagt arbeid og dessuten vann, avløp og renovasjon. Forvaltningsrevisjon skjer hyppigst i selskaper i bransjene vann, avløp og renovasjon, annen produksjon og tjenesteyting, samferdsel og elektrisitet, gass-, damp- og vannforsyning.

Det er ellers verdt å merke seg at summen av antall rapporter om eierskapskontroll fordelt på bransjer utgjør 82 mens antall gjennomførte eierskapskontroller på det forrige spørsmålet ble opplyst å være 54. En mulig forklaring på dette kan være at forvaltningsrevisjon i selskaper også kan inneholde eierskapskontroll, og at noen derfor har krysset av for begge typer for én og samme rapport.

Tabell 5 på neste side viser hvilke forhold som blir vurdert i eierskapskontrollene.

Tabell 5 viser at alle de nevnte temaene vurderes ganske ofte eller svært ofte. Vi ser at de to hyppigste temaene er selve kjernen i definisjonen av eierskapskontroll: om kommunen utøver kontroll med sine eierinteresser, og om kommunen utøver sine eierinteresser i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger.

Vi hadde også med et åpent spørsmål om eventuelle andre aktuelle temaer i eierskapskontrollen. Her ble følgende forhold trukket fram:

- Hvordan sikrer eier kompetente og velfungerende styrer?
- Hvordan sikrer eier samordning av forventninger til selskapet med andre eiere?
- Aktuelle bestemmelser for selskap. For eksempel om et renovasjonsselskap følger opp forurensningsloven og lignende.

«Den lave svarprosenten kan være en indikasjon på at det i langt mindre grad utføres selskapskontroll av kommunens eierinteresser enn forvaltningsrevisjon av kommunens egen virksomhet, ...»

Tabell 4. Eierskapskontroller og forvaltningsrevisjon av selskaper fordelt på bransjer i 2015

Bransje	Eierskapskontroller		Forvaltningsrevisjon	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Arbeidstrening, tilrettelagt arbeid	18	22	3	9
Vann, avløp og renovasjonstjenester	15	18	6	18
Brannvern	7	9	1	3
Næringsutvikling, telekommunikasjon m.m.	7	9	1	3
Annen produksjon og tjenesteyting	7	9	6	18
Samferdsel m.m.	6	7	4	12
Elektrisitet, gass-, damp- og varmtvannsforsyning	4	5	4	12
Kultur, fritid, turisme	4	5	3	9
Eiendomsdrift m.m.	3	4	1	3
Drift av havne- og kaianlegg	2	2	0	0
Krisesenter	2	2	0	0
Legevaktjeneste	2	2	1	3
Museer	2	2	0	0
Kommunerevisjon	1	1	0	0
IKT-drift	1	1	0	0
Barnehage og undervisning	1	1	0	0
Kinodrift	0	0	1	3
Arkiver	0	0	1	3
Bygg og anlegg m.m.	0	0	2	6
Sum	82	100	34	100

Tabell 5. Forhold som vurderes i eierskapskontroller

I hvilken grad vurderes følgende forhold i en eierskapskontroll (1= så å si aldri, 2=noen ganger, 3=ganske ofte, 4=svært ofte)	Gjennomsnittsskår
Om kommunen utøver kontroll med sine eierinteresser	3,8
Om kommunen utøver sine eierinteresser i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger	3,8
Om rutinene er gode nok	3,5
Om kommunen utøver sine eierinteresser i samsvar med etablerte normer for god eierstyring og selskapsledelse	3,5
Om kommunen har etablert rutiner for oppfølging og evaluering av sine eierinteresser	3,3
Om kommunen utøver sine eierinteresser i samsvar med aktuelle lovbestemmelser	3,3
Om kommunen mottar tilstrekkelig informasjon om selskapets virksomhet	3,3
Om rutinene blir de fulgt	3,0

- Anskaffelsesregelverket
- Selvkostregelverket
- Statsstøtteregelverket
- Statlige avtaler som er inngått
- Forsvarlig økonomisk drift
- Om det foreligger gjennomarbeidede eierskapsstrategier for større selskaper

Vi spurte også om i hvilken grad det utledes kontrollkriterier i forbindelse med eierskapskontroller og fant en gjennomsnittsskår på 3,4 og et typetall på 4. Dette tilsier at det utledes kontrollkriterier i ganske til svært stor grad.

Deretter spurte vi om i hvilken grad noen navngitte kilder for utledning av kontrollkriterier ble brukt, og også i hvilken grad de ble oppfattet som egnede kilder.

grad enn informasjon fra selskapet selv. Egen tilstedeværelse på generalforsamling/representantskapsmøte benyttes relativt sjelden.

Av andre kilder nevnes:

- intervju med valgkomité
- intervju med eierrepresentant
- offentlige register
- selskapets valgte revisor

Tidsbruk ved eierskapskontroll

Vi ønsket å kartlegge tidsbruk ved gjennomføring av eierskapskontroll. Vi spurte først om hvor mange som deltok i selve utførelsen av eierskapskontrollen. 70 prosent opplyser at én person arbeider alene.

Vi ba deretter enhetene om å anslå det typiske timetallintervallet for tidsbruk per eierskapskontroll.

Tabell 6. Bruk av kilder for utledning av kontrollkriterier og deres egnethet

Kilder til utledning av kontrollkriterier (1=benyttes ikke/i liten grad, 2=benyttes noen ganger/i noen grad, 3=benyttes ganske ofte/i stor grad, 4=benyttes svært ofte/i svært stor grad)	Gjennomsnittsskår bruk	Gjennomsnittsskår egnethet
KS-anbefalinger om eierstyring og selskapsledelse	3,7	3,6
Kommunens egne retningslinjer for eierstyring	3,6	3,6
Kommunens eierstrategier/eierskapsmelding	3,6	3,6
NUES – norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse (corporate governance)	3	3,1
Annet (spesifiser):	2,1	2,3
Statens retningslinjer for eierstyring	1,8	2

Tabell 6 viser at anbefalingene fra KS, kommunens egne retningslinjer og eierstrategier brukes som kilder ganske ofte eller svært ofte, og at disse i stor grad anses å være egnede.

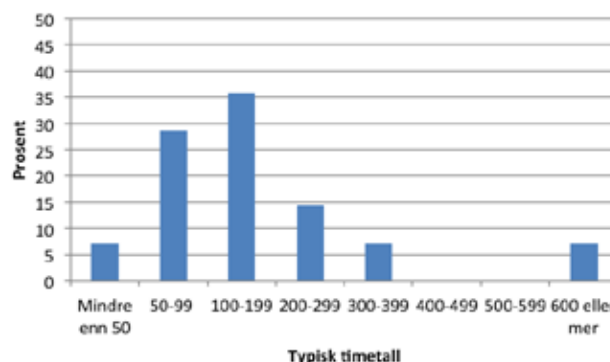
Andre kilder som nevnes av respondentene er:

- relevant lovregulering
- kommuneloven
- inngåtte avtaler mv
- politiske vedtak

På spørsmål om hvilke metoder som tas i bruk ved eierskapskontroll, viser svarene at de mest benyttede metodene er dokumentanalyse, intervju og analyse av regnskapstall.

Videre spurte vi om hvilke datakilder som blir benyttet i eierskapskontroller. Vi fant at de kildene som brukes svært ofte er ulike selskapsdokumenter, kommunens eierskapsmelding og intervju med selskapets ledelse. Kommunens politiske og administrative ledelse er også en relativt mye brukt kilde, men i klart mindre

Resultatet er framstilt i figur 1.



Figur 1. Prosentvis fordeling av enhetene etter anslått typisk timetall per eierskapskontroll

Figur 1 viser at det vanligste timetallet anslås å ligge mellom 50-199 timer. Vi har beregnet at gjennomsnittet for det typiske timetallet per eierskapskontroll blir knapt 140 timer. Da har vi valgt å se bort

fra enheten som opplyser at de typisk bruker 600 timer eller mer.

Vi spurte deretter konkret om hvor mange timer enhetene hadde brukt på hver av de fire sist gjennomførte eierskapskontrollene.

Tabell 7. Gjennomsnittlig timetall på de fire sist gjennomførte eierskapskontrollene

	Gjennomsnittlig timetall	Min.	Maks.
Eierskapskontroll 1 (N=12)	166	25	450
Eierskapskontroll 2 (N=10)	166	30	360
Eierskapskontroll 3 (N=10)	209	25	1000
Eierskapskontroll 4 (N=9)	98	25	169
Gjennomsnitt for de fire siste kontrollene	160		

Tabell 7 viser at gjennomsnittlig timetall for de fire sist gjennomførte eierskapskontrollene var 160 timer. Det er stor spredning i timebruken med en variasjon fra 25 til 1000 timer.

Tidsbruk ved selskapskontroll med forvaltningsrevisjon

Som ved eierskapskontroll spurte vi om hvor mange som deltok i selve gjennomføringen av forvaltningsrevisjonsprosjektene. Vel halvparten av enhetene opplyser at to personer arbeider sammen på prosjektene, mens knapt 40 prosent svarer at én person arbeider alene. Altså er det mer vanlig at to arbeider sammen når selskapskontrollen er en forvaltningsrevisjon enn hva tilfellet er i en eierskapskontroll.

Vi spurte deretter om timebruk på de fire sist gjennomførte selskapskontrollene med forvaltningsrevisjon. Her ble gjennomsnittet 327 timer. Det var stor spredning i materialet med 100 timer som laveste og 1000 timer som høyeste timebruk. Det er ikke unaturlig at det er stor spredning siden selskapene kan variere mye både i størrelse og kompleksitet.

Vi spurte om hvilke vurderingstema som ble belyst i selskapskontroll med forvaltningsrevisjon.

Tabell 8 nedenfor viser at regelverksetterlevelse forekommer svært ofte. Det samme finner vi i forvaltningsrevisjon generelt. Et annet ganske ofte forekommende tema er vurdering av om kommunestyret har fått korrekt informasjon. Dette er et tema som sjelden forekommer i forvaltningsrevisjon av kommunens egen virksomhet.

Veileder i eierskapskontroll

Siden selskapskontrollkomitéen arbeider med en ny veileder, hadde vi også med noen spørsmål knyttet til dette. Først spurte vi om enhetenes erfaringer med veilederen fra 2010. Svarene viser at respondentene bruker veilederen i ganske stor grad, og at de opplever den som ganske nyttig.

Vi ba vi om synspunkter på hva en ny veileder i selskapskontroll burde inneholde. Svarene viser at veilederen bør ha fokus på eierskapskontroll som en egen kontrollform, prosess, metoder og kontrollkriterier.

Det er et lovkrav at regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon skal utføres i henhold til *god kommunal revisjonsskikk*. Innholdet i begrepet god kommunal revisjonsskikk er nærmere definert i ulike revisjonsstandarder. På spørsmål om det er behov for at NKRF etablerer en egen standard for gjennomføring av eierskapskontroll, ble gjennomsnittsskåren 2,9.

Tabell 8. Forekomst av ulike vurderingstemaer i selskapskontroll med forvaltningsrevisjon

Hvor ofte forekommer følgende vurderingstemaer i selskapskontroll som også omfatter forvaltningsrevisjon i din enhet? (1=sjelden eller aldri, 2=noen ganger, 3=ganske ofte, 4=svært ofte).	Gjennomsnittsskår
Regelverksetterlevelse	3,8
Måloppnåelse/ ivaretagelse av samfunnsmessige oppgaver	3,2
Korrekt informasjon til kommunestyret	3,1
Styringsverktøy (organisering, styringssystem, internkontroll og ledelse)	3,0
Effektiv og økonomisk forsvarlig drift	2,9
Andre analyser av regnskapstall	2,8
Kvaliteten på konkrete saksutredninger og beslutningsgrunnlag	2,8
Analyser av KOSTRA-tall	2,5
Produktivitet	2,4
Brukernes opplevelse av tjenestekvalitet	2,3
Tjenestekvalitet	2,3

«Enhetene gjennomfører nesten to og en halv ganger så mange eierskapskontroller som forvaltningsrevisjoner i selskaper.»

Altså synes det å være ganske stor oppslutning om dette.

Avslutning

Vi minner avslutningsvis om at svarprosenten var forholdsvis lav med 39,2 prosent, og at resultatene som er presentert her må ses i lys av dette. Likevel er sel-

skapskontrollkomitéen av den oppfatning at undersøkelsen har gitt et nyttig innblikk i hvordan NKRFs medlemmer arbeider med eierskapskontroll. Komitéen vil ta signalene fra undersøkelsen med seg videre i arbeidet med ny veileder og en videre utvikling av eierskapskontroll som fag. ©



Når revisjonen banker på døra

Forvaltningsrevisjon fra A til Å

Bodhild Laastad



Hva kan du som leder forvente når revisjonen banker på døra? Denne boka gir en grundig innføring i hva forvaltningsrevisjon er, hva hensikten med denne revisjonsformen er, og hvilke metoder og fremgangsmåter revisor benytter i arbeidet. Forfatteren reflekterer også over nytteverdien av forvaltningsrevisjon og hvordan den kan bidra til læring og bedre kommunale tjenester.

ISBN 9788244623308

244 sider

kr 398,-

Kommuneforlaget 2016

Kommuneforlaget as

Bestill våre fagbøker via:

Nettbutikk:
nettbutikk.kommuneforlaget.no

E-post:
bestilling@kommuneforlaget.no

Telefon:
24 13 28 50

ØSTFOLD KOMMUNEREVISJON IKS



Ida Charlotte Stedjeberg tiltrådte som forvaltningsrevisor 1. mars 2017. Hun kommer fra stilling som advokatfullmektig hos Fru Justitia, hvor hun blant annet har arbeidet med barnevern, erstatning og avtalerett. Ida er utdannet jurist fra Universitetet i Bergen, med fordypning i individuell arbeidsrett, helserett og autonomi og tvang i helse- og sosialsektoren.



Geir-Atle Monsen (43) er utdannet statsautorisert revisor og siviløkonom. Han har tidligere jobbet som spesialetterforsker i ØKOKRIM og seniorrådgiver i Riksrevisjonen.



Helga Mæhlum Arntzen (31) har bachelorgrad i revisjon fra Høgskolen i Harstad og grunnfag i sosialantropologi fra NTNU. Hun har arbeidserfaring som økonomisjef.

KUBIS – KONTROLLUTVALGS- SEKRETARIATET I BUSKERUD OG OMEGN



Gunhild I. Berg (55) begynte som rådgiver i januar 2017. Hun har tidligere jobbet som styrer i barnehage i 17 år. Hun har også vært ansatt i kontrollutvalgssekretariatet i Nord-Trøndelag, KomSek Trøndelag IKS i nesten 10 år. Av utdanning har hun førskolelærerutdanning fra Dronning Mauds Minne i Trondheim, har studert sosiologi på HiNT og NTNU, og har en Master of Public Administration fra Copenhagen Business School. Gunhild er bosatt på Kongsberg.



Håvard Nystad (45) er siviløkonom med revisjonsfag fra Høgskolen i Bodø og er registrert revisor. Han har tidligere jobbet 10 år i privat revisjon.



Tone Jæger Karlstad (25) har master i rettsvitenskap med spesialisering i barnevern og havressursrett fra Universitetet i Tromsø.

BUSKERUD KOMMUNEREVISJON IKS



Janne Weiby Klevjer (f. 1977) er ansatt som regnskapsrevisor. Hun har bachelor i revisjon. Janne kommer fra stillingen som spesialrevisor fra Skatt sør hvor hun har jobbet i 10 år. Hun har også erfaring fra regnskap.

KOMREV NORD IKS



Dianne Bendiksen (46) har master i regnskap og revisjon fra Handelsskolen BI og ble statsautorisert revisor i 2012. Hun har tidligere jobbet over 20 år i privat revisjon.

MØRE OG ROMSDAL REVISJON IKS



Veslemøy E. Ellinggard tiltrer som daglig leder 1. mai 2017. Hun er statsautorisert revisor, utdannet ved Norges Handelshøyskole. Veslemøy har lang erfaring fra privat revisjon, blant annet som kontorleder ved PwC sitt kontor i Molde. De siste årene har hun drevet eget konsultentselskap hvor hun bl.a. har hatt lange oppdrag i Norges Bank og Kommunalbanken AS. Veslemøy gleder seg nå til å ta fatt på nye arbeidsoppgaver sammen med nye kolleger i Møre og Romsdal Revisjon IKS.



Av **Reidar Enger**, leder for kontrollutvalgets sekretariat i Oslo kommune

«Bestiller-/utførermodellen og rolleavklaring»

Kontrollutvalgskomiteens medlemmer har i Kommunerevisoren 2/2017 en artikkel med tittelen «Bestiller-/utførermodellen og rolleavklaring», men etter min vurdering bidrar artikkelen ikke til avklaring.

Det er en god del i artikkelen som kunne kommenteres, men jeg skal begrense meg til noen forhold.

Artikkelforfatterne skriver følgende (side 13, første og andre spalte):

Revisor har gjennom sitt oppdrag forpliktet seg til å utføre regnskapsrevisjon og levere dokumentasjon på det.

Revisjonsforskriften § 9 har bestemmelser om revisors plikt til å dokumentere sitt arbeid. ISA 230 har nærmere bestemmelser om dokumentasjon. Det følger ikke av bestemmelsene verken i forskriften eller standarden at dokumentasjonen skal leveres.

Det drøftes ikke nærmere hva som skal leveres og til hvem. Det er direkte feil slik det står.

Artikkelforfatterne skriver følgende (side 13, andre spalte):

Ved bestilling av forvaltningsrevisjon og selskapskontroll kommer bestiller-utførermodellen mer tydelig til uttrykk. I disse prosessene er det kontrollutvalget som har initiativet og vedtar hva som skal utføres. Sekretariatet står for alt saksarbeid og revisor kan i denne sammenheng betraktes som en leverandør/utfører.

Her blandes det sammen hvem som har ansvar og hvem som gjør jobben. Det er ikke gitt at kontrollutvalget «har initiativet». Kontrollutvalget har ansvaret for planer for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll, men i flere kommuner har det vært lang praksis for at oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor rutinemessig utarbeider forslag til planer for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll uten at kontrollutvalget tar initiativ til det ved enhver aktuell anledning. Disse forslagene blir selvfølgelig behandlet av kontrollutvalget.

Min påstand er at i større kommuner har revisor bedre forutsetninger enn sekretær til å foreta de nødvendige risiko- og vesentlighetsvurderinger og på grunnlag av det foreslå prioriteter og konkrete revisjoner. Utsagnet om at «Sekretariatet står for alt saksarbeid...» er ikke i samsvar med praksis flere steder og blir derfor en konstatering som ikke stemmer med virkeligheten.

Artikkelforfatterne skriver følgende (side 14, første spalte):

3. Statusoppdatering for prosjektets framdrift
Underveis i revisors arbeid med prosjektet er det av stor verdi for kontrollutvalget, men også for sekretariatet, å få minst én statusoppdatering på framdriften. Dette er spesielt viktig dersom revisor oppdager at prosjektet ikke fører fram som forventet, noe som kan ha ulike årsaker. For eksempel kan det være at revisor tidlig oppdager at det er andre nærliggende områder som er mer fruktbare å undersøke enn det som opprinnelig er bestilt. Da er det vesentlig at kontrollutvalget får beskjed og gis anledning til å korrigere bestillingen. Andre ting som er viktig ved statusoppdatering er eventuelle forsinkelser eller behov for økte ressurser.

Særlig i større kommuner får kontrollutvalget mye informasjon som det skal vurdere og ta stilling til. Generelt bør man være varsom med å gi kontrollutvalget for mye og/eller unødvendig informasjon. Dersom en revisjon i all hovedsak gjennomføres som planlagt, altså at problemstillingene blir revidert innenfor vedtatt frist og ressursbruk, bør man tenke gjennom og eventuelt drøfte med kontrollutvalget om det er hensiktsmessig å rapportere underveis til kontrollutvalget. En risiko ved å involvere kontrollutvalget underveis i revisjoner som gjennomføres i

samsvar med bestilling/vedtak, er at ansvaret for gjennomføringen av revisjonen kan bli uklart. Det er revisors ansvar alene å gjennomføre revisjonen i samsvar med bestilling/vedtak.

Det er også grunn til å tenke gjennom hva kontrollutvalget skal bruke en slik *statusoppdatering* til. Verken faktagrunnlag eller revisors foreløpige konklusjoner er endelige. En foreløpig rapport skal sendes administrasjonssjefen til uttalelse, og denne uttalelsen kan få konsekvenser for faktagrunnlaget og dermed også for revisors konklusjoner. Kontrollutvalget kan derfor ikke ta stilling til kommunens praksis før revisjonen er avsluttet.

Det er samtidig slik at dersom revisjonen *ikke* kan gjennomføres i samsvar med bestilling/vedtak når det gjelder hva som skal revideres, ressursbruk og frist for rapportering, så må revisor informere kontrollutvalget om avvik så raskt som mulig og eventuelt fremme forslag om endringer.

Artikkelforfatterne skriver følgende (side 14, første og andre spalte):

4. Ferdig rapport til kontrollutvalget

Når rapporten er ferdig sendes den sekretariatet, som vurderer hvorvidt produktet er i samsvar med bestilling og forbereder sak med forslag til vedtak for kontrollutvalget. Etter presentasjon og behandling i møte anses bestillingen som utført og saken kan videresendes kommunestyret eller fylkestinget for endelig behandling. Dersom sekretariatet mot formodning skulle vurdere at rapporten ikke er i samsvar med bestilling må kontrollutvalget gå i dialog med revisor.

Vanlig praksis er nok at sekretæren fremmer forslag til vedtak i kontrollutvalget, men det forekommer også at revisor fremmer vedtaksforslag. Det er opp til kontrollutvalget om det er sekretær eller revisor som fremmer sak med forslag til vedtak for kontrollutvalget etter gjennomførte revisjoner. Sekretæren har et ansvar for å vurdere om saken er tilstrekkelig utredet, men det innebærer ikke at sekretær nødvendigvis skal fremme saken for utvalget.

Mere problematisk er det at det sies at dersom sekretariatet «...skulle vurdere at rapporten ikke er i samsvar med bestilling må kontrollutvalget gå i dialog med revisor.» (side 14, andre spalte). Slik det står, er kontrollutvalget utfører for sekretariatets vurderinger. Men det er naturligvis kontrollutvalget som må ta stilling til om revisjonen avviker fra vedtak/bestilling.

Artikkelforfatterne skriver følgende i punktet om overordnet analyse for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll (side 14, andre spalte):

Departementet har sagt i en lovtolkning (6) at det naturlige vil være at kontrollutvalgets sekretariat utarbeider utkast til den planen som kontrollutvalget

forelegger for kommunestyret eller fylkestinget til vedtak.

Når departementer uttaler seg om hva som er «det naturlige», så er det et råd, ikke en lovtolkning.

Artikkelforfatterne skriver følgende i samme punkt:

Kontrollutvalgskomiteen mener at sekretariatet bør ta en ledende og helst en utførende rolle når det gjelder planarbeidet, fordi dette er grunnlaget for de bestillingene kontrollutvalget skal gjøre senere i perioden.

Først litt formelt: Artikkelforfatterne er medlemmer av komiteen, men det framgår ikke at komiteen står for artikkelen. Ovenstående formulering skaper tvil om dette. Er det vedtatt av komiteen at sekretariatet skal (1) «ta en ledende rolle» og (2) dernest en «utførende rolle»?

I og med at det her skilles mellom ledelse og utførelse, så betyr utsagnet at sekretæren kan være leder og revisor utfører for denne oppgaven. En sekretær kan ikke være leder for oppgaver som tildeles revisor. Det ville helt åpenbart være i strid med rollene for hhv. sekretær og revisor som er bestemt i lov og forskrift.

Artikkelforfatterne skriver følgende også i samme punkt:

Kontrollutvalgskomiteen vil påpeke at det kan oppleves som særlig utfordrende i forhold til bestiller-utførermodellen når revisor utfører både overordnet analyse og planer for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. I de tilfeller hvor revisjonen har disse oppgavene, er det den som både tilrettelegger for hva kontrollutvalget skal bestille og som utfører oppdraget i etterkant. Slike tilfeller krever en særskilt årvåkenhet fra sekretær, for å sikre at det er kontrollutvalgets prioriteringer som legges til grunn i plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll.

Igjen må dette oppfattes som en uttalelse fra komiteen.

Her insinueres det at revisor er mindre lojal til «kontrollutvalgets prioriteringer» enn sekretæren. Det er en grunnløs påstand at revisor i utgangspunktet legger mindre vekt på utvalgets vedtak.

Avsluttende bemerkninger

Artikkelforfatterne skriver innledningsvis at «Intensjonene må være å drive kontrollutvalgets arbeid på en best mulig måte, og å unngå og gjøre det til en profesjonskamp.» (side 10, andre spalte). Jeg er helt enig i at NKRF bør prioritere arbeid som bidrar til å gjøre kontrollutvalgene bedre i stand til å ivareta sitt ansvar, men stiller spørsmålstegn ved om denne artikkelen er et konstruktivt bidrag i så måte. ©

Folkevalgt lederskap og kommunal organisering

Hvordan kommunen velger å organisere oppgaveløsningen skaper både demokratiske utfordringer og muligheter.

Folkevalgte i kommunene har et overordnet ansvar for alt kommunen er involvert i. Blant annet handler dette om hvordan kommunen velger å løse ulike oppgaver. Skal for eksempel kommunen ha ansvaret for renovasjonen selv, eller skal de konkurranseutsette den? Eller er kanskje løsningen et kommunalt foretak, som er en del av kommunen, men med eget styre og daglig leder?

I et ferskt FoU-prosjekt «Folkevalgt lederskap og kommunal organisering» utført av NIBR på oppdrag fra KS, har forskere analysert demokratiske utfordringer og muligheter ved ulike måter å organisere oppgaveløsningen på.

Prosjektet gir kunnskap til bruk i kommunestyre og fylkesting når de skal vurdere å beslutte organiseringen av oppgaveløsningen. I tillegg får de informasjon om hvordan de kan utøve folkevalgt lederskap ved ulike former for organisering.

Prosjektet trekker fram folkevalgtes handlingsrom og hvilke hensyn som er viktig å ta når kommunestyre og fylkesting skal vurdere å beslutte organisering.

FoU-prosjektet har sammenheng med revideringen av anbefalingene fra KS om eierskap, selskapsledelse og kontroll. I disse anbefalingene gis det generelle anbefalinger og råd når

delar av virksomheten legges ut i selskaper.

I prosjektet har forskerne analysert ni ulike organiseringsformer. Prosjektet viser at de lokaldemokratiske standardene og demokratisk legitimitet kan svekkes ved bruk av andre organiseringsformer enn egen driftsorganisasjon. Noen av utfordringene kan være:

- Hensynet til demokratisk likhet blir svekket når styringen skjer i organer utenfor kommunestyret og ikke i kommunens folkevalgte organer.
- Ansvarslinjene kan bli mer uklare når kommunene må styre sammen med andre, for eksempel i vertskommunesamar-

beid og interkommunale styre.

- Mulighetene for kontroll kan svekkes når *kontrollutvalget* og *kommunerevisjonen* ikke har rett til innsyn i virksomhetene, slik det gjelder for stiftelser og aksjeselskaper som ikke er 100 prosent kommunalt eid eller for konkurranseutsatt virksomhet.
- Åpenheten kan lide når beslutningsmyndighet blir lagt til virksomheter som ikke er omfattet av offentlighetsloven.



NIBRs prosjektrapport (NIBR-rapport 2016: 18) med tilhørende arbeidshefte er fritt tilgjengelig på nettsidene til KS.

► Aktuelle kurs nå:

Faglig oppdatering og nettverksbygging!

► A.2.47 Kvalitative metoder i forvaltningsrevisjon	10. – 11. mai	Gardermoen
► KOMØK - Kommuneøkonomikonferansen 2017	22. – 23. mai	Gardermoen
► NKRFs Fagkonferanse 2017	12. – 13. juni	Haugesund



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

«Etikk er god butikk» – dilemmasamling

Transparency International Norge har lansert et nytt verktøy i antikorrupsjonsarbeid.

Dilemmatrening er noe av det viktigste virksomheter kan gjøre for å stå rustet til å avverge, avdekke og håndtere korrupsjonsutfordringer. Den nye dilemmasamlingen fra Transparency International Norge (TI Norge) er nært knyttet til TI Norges håndbok i anti-

korruptjon for norsk næringsliv, «Beskytt din virksomhet!» (sist oppdatert mars 2017).

Samlingen inneholder reelle og erfaringsbaserte dilemmaer. De beskriver situasjoner som virksomheter og ansatte kan bli stilt overfor. De omhandler både sann-

synlige ulovligheter og etisk tvilsomme forhold. Vurderingene som er gjort har ikke til hensikt å konkludere entydig om noe er straffbart; det er det bare domstoler som kan avgjøre.

Åpenhet er viktig for å avverge og avdekke ulovligheter og uetiske

handlinger, og et viktig spørsmål å stille seg for dilemmaene som beskrives i samlingen, er: «Vil dette kunne tåle offentlighetens lys?».



Dilemmasamlingen er fritt tilgjengelig på www.transparency.no.

Stikkprøver i revisjon – tematisyn 2016

Finanstilsynet har gjennomført et tematisyn der 65 revisjonsselskap har besvart spørsmål om interne retningslinjer og rutinene for bruk av stikkprøver.

Formålet med Finanstilsynets tematisyn rettet mot revisors bruk av stikkprøver i revisjonen er å få et inntrykk av hvordan den aktuelle revisjonsstandarden for dette etterleves i bransjen, og øke revisorenes bevissthet knyttet til bruk av stikkprøver for å få tilstrekkelige og hensiktsmessige revisjonsbevis. Tematisynet er

gjennomført ved at 65 revisjonsselskapene har besvart spørsmål om hvordan de interne retningslinjene og rutinene for bruk av stikkprøver er. Deretter gjennomførte Finanstilsynet stedlig tilsyn hos 10 av disse der 36 enkeltoppdrag har blitt kontrollert.

Finanstilsynet fant at det varierer hvor mye støtte revisjonsselskape-

nes interne systemer gir den enkelte revisor i de vurderingene som er nødvendig for å bestemme hvor mange stikkprøver som bør tas og hvordan utvalget skjer. Kontrollen av enkeltoppdrag avdekket svakheter i planleggingen når det gjelder hvilke regnskapsposter som skal kontrolleres ved hjelp av stikkprøver,

kriterier for utvalg og kontroll og vurdering av om utvalget er gir tilstrekkelig dekning for å kunne konkludere med at regnskapsposten ikke er vesentlig feil.



Tilsynsrapporten er tilgjengelig på www.finanstilsynet.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](https://twitter.com/nkrf)
[www.twitter.com/kommunerevisor1](https://twitter.com/kommunerevisor1)

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

Ansvarlig redaktør:

Styreleder Per Olav Nilsen

Kommunerevisoren kommer ut seks ganger i året: 2.1., 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:
Knut Erik Lie

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 forhandling.

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 2017



Følg konferansen
på Twitter:
#fk17nkrf



Scandic Maritim, Haugesund, 12.–13. juni



Norges Kommunerevisorforbund

– på vakt for fellesskapets verdier