



Kommunerevisoren

1
2018
73. utgave

Les mer om:

**Erfaringer med observasjon som metode
i forvaltningsrevisjon**

Årsoppgjørrevisjonen 2017

Hva har du gjort for varslere det siste året?

- 2 25 år siden**
Torbjørn Olsen
- 3 Et nytt år i den kommunale egenkontrollens tegn**
Styreleder Per Olav Nilsen
- 4 Erfaringer med observasjon som metode i forvaltningsrevisjon**
Berit Juul, forvaltningsrevisor i Trondheim kommunerevisjon
- 9 Årsoppgjørsrevisjonen 2017**
Knut Erik Lie, seniorrådgiver, NKRF
- 13 Kronikk: Hva har du gjort for varslere det siste året?**
Ole Petter Pedersen, nyhetsredaktør, Kommunal Rapport
- 15 Hva gjør kommunene for å bekjempe arbeidslivskriminalitet?**
Rolf K. Andersen, Fafo og Emil Cappelen Bjøru, Samfunnsøkonomisk analyse
- 17 Hvilken kompetanse har vi – og hvilke prosesser kan automatiseres?**
Veslemøy Ellinggard, daglig leder, Møre og Romsdal Revisjon IKS og leder for NKRFs forprosjekt – digitalisering
- 18 Debatt: Forberedelse av saker til kontrollutvalget**
Per Arne Nyberg, samfunnsøkonom og leder av kontrollutvalget i Bærum kommune
- 20 Hva skjer?**
Høringsuttalelse til ny revisorlov
Oslo Fraud Awareness Week
Statlige veiledere og nasjonale retningslinjer – binder disse kommunene?
Budsjettundersøkelsen 2018 – barnevern og kollektivtrafikk øker mest
Innvandring bidrar til økte sosialhjelpsutgifter
- 23 Nytt om navn**
Komrev3 IKS i Møre og Romsdal
Romerike revisjon IKS

25 år siden ...

Av **Torbjørn Olsen**

Med hjemmel i ny kommunelov fastsatte departementet i januar ny revisjonsforskrift. Den nye forskriften var i stor grad en videreføring av den gamle revisjonsinstruksen. Imidlertid var forskriften bindende og kunne ikke endres lokalt.

Like før årsskiftet la normutvalget fram «Normer for god kommunal revisjonsskikk». Produktet besto av 16 forslag til anbefalinger. Det ble vurdert som uaktuelt å vedta normer på det tidspunktet, men anbefalinger var vurdert.

Samtidig inngikk forbundet en avtale om å benytte Oslo kommunerevisjon sin revisjonsmetodikk i forbundet. Forbundslederen uttrykte tilfredshet og signaliserte at metodikken ville bli tilpasset og endret slik at den skulle passe for så vel små som store re-

visjonsheter. Dessuten nedsatte landsstyret et metodikkutvalg under ledelse av fylkesrevisor Halvard Kleven som skulle gjennomgå produktet før det skulle tilbys medlemmene og kursing kunne igangsettes.

Fra servicekontoret ble det meldt at ved årets begynnelse var 195 av i alt 204 revisjonsheter medlemmer. God opplutning og derav god økonomi hadde tidligere ført til at Wenche Solvin ble ansatt som rådgiver. Den sterke opplutningen og mange viktige arbeidsoppgaver var årsaken til at styret vedtok å øke bemanningen med ytterligere en rådgiver.

Mer enn 100 ansatte i fylkes- og kommunerevisjonene var innmeldt som studenter ved revisjonsstudiet ved NKS Høgskole.



Styreleder **Per Olav Nilsen**

Et nytt år i den kommunale egenkontrollens tegn

7. og 8. februar setter kontrollutvalgsmedlemmer fra hele landet hverandre stevne på NKRFs Kontrollutvalgskonferanse på Gardermoen. Det skal formidles kunnskap og erfaringer som kontrollutvalgsmedlemmer vil ha nytte av i sine verv.

Hovedtemaene er digitalisering, arbeidslivskriminalitet, etikk og personvern. Disse temaene har stor betydning for den kommunale egenkontrollen. De representerer utfordringer i den forstand at nye risikoer kan dukke opp etter hvert som nye digitale hjelpemidler tas i bruk innen forvaltning og tjenesteyting. Et annet område som kan komme under press med den digitale utvikling er personvernet. Et stadig press på arbeidsmarkedet, gjør at det er viktig å holde et øye med kommunenes anskaffelsesprosesser, slik at man ikke kjøper varer eller tjenester fra useriøse leverandører. Alt dette representerer etiske problemstillinger kontrollutvalgsmedlemmer må ta stilling til i sitt virke som folkevalgt «kontrollør».

Men kontrollutvalgskonferansen har en viktig funksjon ved siden av dette: Den skal bidra til å skape bevissthet om den viktige rollen kontrollutvalgene har i kommune-Norge. Og det trengs – ikke fordi kontrollutvalgene gjør en dårlig jobb rundt omkring – men fordi det altfor ofte hender at kommunene hopper bukk over kontrollutvalgene når det oppstår diskusjon om revisjonsordningen.

Derfor trenger kontrollutvalgene å bli bevisste sin rolle, men også ledelsen i den enkelte kommune må bevisstgjøres den rollen kontrollutvalgene skal ha. NKRF vil bidra til å vise kontrollutvalgenes betydning for den kommunale egenkontrollen.

NKRF har satt i gang et arbeid som skal se på samarbeidet mellom revisjon og sekretariat, som jo er kontrollutvalgets forlengede arm. Det er viktig at kontrollutvalgene har en selvstendig rolle i forhold til revisjonen, men minst like viktig er det at kontrollutvalgene har en selvstendig og uavhengig rolle i forhold til kommunenes administrative og politiske ledelse. Tydelige roller og et godt samarbeid er viktig for at den kommunale egenkontrollen holdes i hevd – og utvikles!

Et nytt år byr på nye muligheter. Ny kommunelov og ny revisorlov skal behandles på Stortinget. NKRF har engasjert seg i begge. Vi har sendt høringssvar og hatt møter med departement og andre aktører. Kommuneloven skal sikre gode rammevilkår for den kommunale egenkontrollen, dvs. både for kontrollutvalg og for de som er valgt til å gjennomføre revisjon i den enkelte kommune. Men kommunal egenkontroll er ikke bare knyttet til kontrollutvalget og revisjonen. Den må være en naturlig del av arbeidet i hver enkelt kommuneadministrasjon og hvert tjenesteledd i kommunen. Revisjonen skal revidere – men også gi råd og veiledning til kommunene om hvordan egenkontrollen kan styrkes. Til det trengs det kompetanse og bevissthet fra både kontrollutvalg og revisjon.

I revisorloven foreslås både at krav til utdanning for revisorer heves og at fagsammensetningen kan være mer fleksibel. Det samme gjelder også kravene til etterutdanning. Dette er positivt, og vil bidra til at revisorrollen blir styrket, og at det blir mer variert kompetanse i bransjen.

Når det gjelder spørsmålet om likestilling av praksis fra kommunal og privat revisjon, er vi ikke fornøyd med revisorlovutvalgets innstilling. Flertallet ønsker ikke en slik likestilling. Imidlertid har mange i sine høringssvar støttet det mindretallet i revisorlovutvalget foreslår, nemlig å likestille praksis fra kommunal og privat revisjon, se nærmere omtale et annet sted i bladet. Vi vil bygge på dette i vårt videre arbeid. For til sjuende og sist er også dette et spørsmål om den kommunale egenkontrollen. Det dreier seg om å sikre at det er like attraktivt for nyutdannede regnskapsrevisorer å søke seg til en kommunal revisjonsenhet som til en privat. Man får minst like variert praksis, og samfunnsnyttene blir ekstra tydelig når man utfører sitt arbeid på oppdrag fra folkevalgte – på vegne av alle innbyggerne der ute. 🕒



Av **Berit Juul**, forvaltningsrevisor i Trondheim kommunerevisjon

Erfaringer med observasjon som metode i forvaltningsrevisjon¹

Trondheim kommunerevisjon har brukt observasjon som metode i åtte forvaltningsrevisjonsprosjekter.² Sju av disse har vært på helse- og velferdsområdet.

I denne artikkelen skal jeg gi praktiske eksempler på hvordan vi har brukt observasjon, hvilke funn metoden har gitt oss samt presentere noen vurderinger vi har gjort blant annet på grunn av observasjon.

Kvalitet i sykehjem

I oppstarten av det første prosjektet om kvalitet i sykehjem hadde vi kontakt med Oslo kommunerevisjon som hadde gjennomført liknende undersøkelser og brukt observasjon. Basert på erfaringene vi innhentet har observasjon blitt brukt som en viktig metode i de tre prosjektene vi har gjennomført om kvalitet i sykehjem. Eksempelene nedenfor er hentet fra den siste rapporten.

I tillegg til observasjon brukte vi også intervju og dokumentanalyse. Vi engasjerte en ekstern fagperson med sykepleiefaglig kompetanse. Dokumentanalysen og intervjuene ble gjennomført før vi startet opp med observasjonen. På denne måten ble både ledelsen og utvalgte ansatte kjent med oss, noe som var en klar fordel for både dem og oss når vi etterpå skulle gjennomføre observasjonene. Vi hadde utarbeidet en sjekkliste som vi brukte når vi observerte. Sjekklisten var utarbeidet med utgangspunkt i revisjonskriteriene. Vi observerte fire vakter: to dagvakter (én på ukedag og én på helg), én kveldsvakt og én nattevakt. Sammen med den innleide fagpersonen var vi to fra revisjonen som observerte. Vi var på de samme vaktene, men observerte stort sett hver for

oss. Vi observerte dagliglivet og hadde samtaler med de som bodde der, pårørende og ansatte. Vi deltok på morgenrapporten, var til stede under måltid og ble med ansatte på rommene til pasienten, dersom pasienten synes det var greit.

Det er et dilemma om man skal varsle observasjonene på forhånd. Vi valgte å varsle alle, unntatt en. Når vi valgte å varsle løp vi samtidig en risiko for at de rakk å bemanne opp og rydde og vaske. Vårt inntrykk var imidlertid at dette ikke ble gjort. Selv om det var satt fram en mengde friske potteplanter på oppholdsrommet, var disse visne og lite egnet til å imponere revisor etter ei ukes tid. Manglende renhold var nemlig et av forholdene vi observerte på sykehjemmet. Uten å gå i dybden på dette, så vi mye rot og dårlig renhold, og vi ga følgende vurdering:

Revisjonen mener det manglende renholdet [sykehjemmet] er kritikkverdig. Selv om dårlig renhold har vært tema ved enheten over lang tid, er det fremdeles for dårlig.

Vi dokumenterte noen av observasjonene med bilder. Bilde nr. 1 på neste side viser deler av sykehjemmet. Vi ser inn i den såkalte «glassgården» som er sykehjemmets fellesrom. På bildet ser vi at pasientenes rom ligger langs glassgården og bakgården. Bakgården er idyllisk om sommeren, men om vinteren kan denne løsningen være kald og upraktisk. Dersom en pasient skal spise måltidene i fellesskap, må de ut i friskluft før de kommer til fellesrommet. På kalde vinterdager, som da vi gjennomførte observasjon, måtte pasientene kles godt på med yttertøy før de kunne komme seg til oppholdsrommet, selv om turen bare var på noen få meter. Dette bød på ekstra arbeid for de ansatte med påkledning, og helt ulik de fleste andre sykehjem hvor oppholdsrommet gjerne er i samme korridor. Dette medførte at på ekstra kalde dager ble de enkelte pasienter værende på

¹ Artikkelen bygger på et foredrag jeg holdt på Arena for forvaltningsrevisjon 16. mars 2016.

² Kvalitet i sykehjem Ranheim (2010), Kvalitet i sykehjem Tiller (2012) og Kvalitet i sykehjem Ilevollen (2014), Medisin håndtering (2014 og 2016), Kvalitet i spesialundervisningen (2015), Kvalitet i hjemmetjenesten (2012) og Boligsosialt arbeid (2016).

Dette er et tydelig eksempel på at observasjon gir helt andre opplysninger enn hvis vi ikke hadde vært der og sett.



Bilde nr. 1

rommet sitt og spiste alle måltid der. Dette innebar redusert sosial omgang med andre. Også for de ansatte var kulden et problem: varme klær inngikk ikke som en del av uniformen, og de måtte ha med seg private klær.

Enkelte av rommene på sykehjemmet bestod av en leilighet med to soverom og en felles stue. De ansatte kunne fortelle at dette noen ganger bød på utfordringer med å sette sammen de riktige folkene. Det hendte at to pasienter som delte stue ikke hadde kjemi, noe som kunne by på store utfordringer. Under observasjonen så vi imidlertid flere eksempler på slike

«samboerskap» som var svært vellykket, hvor pasientene hadde stort utbytte av hverandre, både praktisk og ikke minst sosialt.

Bilde nr. 2 på side 7 viser at vi observerte god omsorg på sykehjemmet. Vi ser at en av sykehjemmets aktivitører gir en dame manikyr. Vi observerte også god tone mellom pasientene og de ansatte. Ett av punktene på sjekklista vår var for eksempel å undersøke om de ansatte banket på døra før de går inn, videre hvordan de kommuniserte med pasientene og om de viste respekt for pasientenes privatliv etc. Etter å ha gjennomført disse observasjonene var vi i

«Observasjoner kan gi oss informasjon som vi ellers ikke ville ha fått, men kan ikke være den eneste metoden i et forvaltningsrevisjonsprosjekt.»

stand til å gjøre disse vurderingene:

«Pasientene [ved sykehjemmet] får god omsorg og blir behandlet med respekt. Det er positivt at de ansatte gir av seg selv og viser forståelse for pasientenes behov. Revisjonen mener at pasientene i all hovedsak får en tjeneste som er individuelt tilpasset.»

Hvis vi ikke hadde gjennomført observasjon kunne vi ikke gjort denne vurderingen. Ved å se hvordan de ansatte behandlet pasientene, sammenholdt med opplysninger om hvilke rutiner de har for eksempel for å la pasientene få den maten de helst vil ha, mener vi at observasjon ga oss informasjon om forhold vi ellers ikke kunne ha uttalt oss om.

Medisin håndtering var ett av temaene vi undersøkte. Den innleide fagpersonen kontrollerte at rutinene for istandgjøring av medisin ble overholdt, mens vi var med og observerte medisinutdeling. I rutinene for medisin håndtering står det at pleiere som gir medisin alltid skal se at pasienten tar medisinen sin på riktig måte, det vil si være hos pasienten til medisinen er tatt. Under observasjonen så vi at de ansatte som oftest ikke fulgte prosedyren om å være hos pasienten til medisinen er tatt. Medisinen ble satt på brettet sammen med maten, og da maten var servert, hendte det som oftest at ansatte forlot pasienten uten å forsikre seg om at tablettene var tatt. Ved en anledning så vi at en pasient flyttet seg fra plassen sin i spiserommet før medisinen var tatt, og at en annen pasient tok plass ved bordet mens medisinen fortsatt sto framme. Like etterpå kastet pleieren tablettene som ikke var tatt. Denne observasjonen viste med all tydelighet at retningslinjene ikke ble overholdt. Dette er et tydelig eksempel på at observasjon gir helt andre opplysninger enn hvis vi ikke hadde vært der og sett.

Egne revisjoner av medisin håndtering

På bakgrunn av funnene som rapporten om kvalitet i sykehjem viste ble det bestilt to egne undersøkelser av medisin håndteringen, én i 2014 og én i 2016. Observasjon utgjorde en vesentlig del av kildetilfanget også i disse to undersøkelsene. Disse undersøkelsene ble gjennomført uten ekstern konsulent. Begge gangene undersøkte vi om lag halvparten av sykehjemmene i kommunen. Observasjonen og

møtet med leder/fagleder ble varslet ettermiddagen dagen før kontrollen. Det førte til at noen av enhetene hadde ryddet medisinrom og medisintraller før vår kontroll. Vi erfarte at det ikke bød på særlige utfordringer: vi undersøkte forhold som var mer omfattende enn hva de klarte å fikse opp i på en ettermiddag/kveld. Vår kontroll av medisinrommet var for eksempel å undersøke regnskapsføringen av A- og B-preparater,³ samt å kontrolltelle beholdningen av at A-preparater stemte med regnskapet. Noen enheter hadde selv sett over regnskapet etter at vi varslet kontroll. En enhet hadde selv oppdaget et vesentlig avvik i A-regnskapet kvelden før vi kom, og informerte om dette i møtet vi hadde før vi gikk i gang med observasjonen. Under selve kontrollen observerte vi også utdeling av medisin, da fulgte vi de eller den som hadde ansvaret for å dele ut. Vi observerte flere avdelinger på hver enhet. Denne delen av observasjonen kunne noen ganger oppleves som stressende for de som delte ut medisin. I slike tilfeller forsøkte vi å følge noen andre, og heller komme tilbake. Vi gjennomførte også kontroll av medisintralla, for eksempel om det var forsvarlig oppbevaring av såkalt eventuell-medisin, forsvarlig håndtering av medisin som ikke ble gitt og om rutinene for signering av at medisin var gitt ble fulgt.

I undersøkelsen i 2014 fant vi få avvik, og konkluderte med at de nye retningslinjene var blitt iverksatt. I undersøkelsen som vi gjorde i 2016 fant vi imidlertid en god del avvik. Dette skyldes primært at vi gikk i dybden på A- og B-preparatene, hvor vi fant avvik på nesten alle sykehjem.

Kvalitet i spesialundervisning

I et prosjekt om kvalitet i spesialundervisningen valgte vi å ikke bruke fagekspertise, men brukte flere ulike metoder for å belyse kvaliteten, blant annet observasjon. Vi hadde innhentet opplysninger om når et antall elever skulle ha spesialundervisning og troppet opp på skolene for å undersøke om undervisningen ble gitt og om det ble gitt i henhold til vedtaket. Vi observerte spesialundervisning både på enerom, liten gruppe og i klassen. Vi var to forvaltningsrevisorer som gjennomførte observasjonen.

³ A-preparater er narkotiske medisiner, mens B-preparater er vanedannende medisiner.



Bilde nr. 2

Noen ganger observerte vi sammen, andre ganger hver for oss. Ungene var forholdsvis vant til å bli observert, så de gjorde seg stort sett lite av at vi var til stede. Enkelte lærere syntes nok at det var kunstig.

Ett eksempel på hvordan vi brukte observasjon i denne rapporten er at vi skriver at intervju og observasjon «viser at for noen elever blir mesteparten av spesialundervisningen utført av assistenter, ofte i eneundervisning. I enkelte av disse tilfellene utgjør spesialundervisningen nesten hele omfanget elevenes skoletimer. Assistentene gir personlig, sosial og praktisk støtte, men de gir også stor grad av faglig støtte og opplæring.» Intervju og observasjon viste samtidig at en del assistenter får tett oppfølging og veiledning og følger et program som er utarbeidet av pedagog.⁴

Befaringer


Befaringer er også en måte å tilegne seg førstehånds informasjon på, og som minner litt om observasjoner. Informasjonen fra befaringer kan bli brukt direkte som revisjonsbevis, men også som bakgrunnsinformasjon som gjør oss i stand til å forstå det vi reviderer.⁵ Da vi reviderte rehabiliteringen av Granåsen hoppbakke gjennomførte vi for eksempel en befar-

ing av selve hoppbakken. Det ble lettere å skrive om snøfangernettet når man vet hva dette er og selv har sett hva som skjer når det blir fjernet. I prosjektet om Leangen ishall ga en befarings nyttig informasjon om utfordringene i hallen ved at vi fikk se støvet i hallen og oppleve hvor kaldt det var der inne. I prosjektet om det boligsosiale arbeidet i Trondheim hadde vi stort utbytte av å se mangfoldet av kommunale boliger som finnes og hvor boligene ligger.

Kildetriangulering

Observasjoner kan gi oss informasjon som vi ellers ikke ville ha fått, men kan ikke være den eneste metoden i et forvaltningsrevisjonsprosjekt. Metoden må kombineres med andre, altså kildetriangulering.⁶ Standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001, anbefaler at det i den grad det er tjenlig bør det benyttes flere metoder for innsamling av data.⁷ I veilederen for forvaltningsrevisjon kan vi lese at triangulering kan redusere faren for at det som beskrives ikke er riktig eller fullstendig, og validiteten i datamaterialet styrkes.⁸ Tilsvarende styrkes reliabiliteten i undersøkelsen totalt sett. I gjennomføringsfasen bidrar dessuten triangulering til å avdekke motsetninger i datamaterialet, og muliggjør mer informasjon og en dypere forståelse av forholdet som studeres.

Prøv gjerne selv

I denne artikkelen har jeg forsøkt å vise hvilke erfaringer vi i Trondheim kommunerevisjon har hatt ved å bruke observasjon som metode. Vi mener selv at denne metoden har gitt oss svært nyttig informasjon. Gjennom at vi selv ser hvordan noe er eller blir gjort, kan vi gi våre oppdragsgivere et ganske unikt innblikk i den kommunale tjenesteproduksjonen. Jeg håper at artikkelen inspirerer til at flere tar i bruk denne metoden, som vi synes er veldig god og ikke minst svært så lærerik. Det gir en helt annen forståelse for et område når man selv har sett på den kommunale tjenesten som blir ytt og hvilken kontekst den er ytt i. 

Berit Juul er forvaltningsrevisor i Trondheim kommunerevisjon. Hun er utdannet historiker og jobbet ti år i Riksrevisjonen før hun begynte i Trondheim kommunerevisjon i 2007.

4 Rapport 5/2015-F Kvalitet i spesialundervisning

5 Leangen plashall (2014) og Rehabilitering av Granåsen hoppbakke (2011), Boligsosialt arbeid (2016).

6 NKRF 2016. Veileder i forvaltningsrevisjon. s. 58

7 RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, punkt 26.

8 NKRF 2016. Veileder i forvaltningsrevisjon. s. 58

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 papirutgaven av boka gikk i trykken, og som er av betydning for innholdet i boka.

Pris (inkl. porto/eksp.): Kr 490 for medlemmer og studenter og kr 590 for andre.

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



- på vakt for fellesskapets verdier



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

Årsoppgjørrevisjonen 2017

Nok et årsoppgjør står for døren. Det er en intensiv periode og som en starthjelp omtaler denne artikkelen noen sentrale endringer i kommunale regnskapsstandarder og andre aktuelle bestemmelser, som antas å være aktuelle ved revisjon av årsregnskapet for 2017.

KRS nr. 4 Avgrensingen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet, ble i mai 2017 fastsatt som endelig kommunal regnskapsstandard (KRS). Det vises til Kommunerevisoren nr. 4/2017 for en generell omtale av standarden.

Skillet mellom drift og investering – KRS nr. 4 endelig standard

Investeringer er anskaffelse av eiendeler til varig eie og bruk, og videre påkostning på eksisterende anleggsmidler. Første del av standarden, avsnitt 3.2, omhandler først og fremst nyanskaffelser. Det er i liten grad noe nytt i denne delen. En viktig klargjøring er at standarden nå slår fast at investeringsutgifter som hovedregel skal aktiveres som anleggsmidler i kommunens balanse. Unntak fra dette gjelder investeringstilskudd til kirkelig fellesråd og bidrag til investeringer i varig faste installasjoner.

Det siste er et nytt forhold som er tatt inn i standarden, men er basert på uttalelser fra departementet fra noen år tilbake, som det også er henvist til i veiledningsdelen, og representerer derfor egentlig ikke noe nytt. Regnskapsføring av slike utgifter i investeringsregnskapet må ses på som et klart unntak. Det er svært liten praksis knyttet til anvendelse av dette unntaket, de eneste kjente eksemplene er de nevnte uttalelsene. Det er derfor all grunn til å være tilbakeholdne med å legge dette unntaket til grunn.

Fellesanskaffelser, som er omtalt i punkt 3.2 nr. 6, er opphav til mange spørsmål. Basert på en eldre uttalelse hvor departementet konkluderte med at det er et vesentlighetskriterie knyttet til låneadgangen, er det i standarden tatt inn en avgrensning mot anskaffelser av mange ensartede eiendeler som hver for seg er ubetydelige. I et nylig svar på et konkret spørsmål har departementet konkludert med at kommunen ikke kunne lånefinansiere en fellesanskaffelse av komponenter til trygghetsalarmer hvor enhetsprisen

varierte fra 1 700 til 3 700. Uttalelsen kan bidra til å kaste lys over hva som kan regnes som ubetydelig.

Skillet mellom påkostning og vedlikehold, er nok det som skaper størst problemer i praksis, og hvor skjønn ofte må anvendes. Standarden omtaler påkostning i to punkter:

a) Tiltak som påløper for å føre anleggsmidlet til en annen stand eller bedre standard, jf. punkt 3.3.1 nr. 1.

b) Andre tiltak som innebærer at bruksverdien øker, jf. punkt 3.3.1 nr. 2.

Andre tiltak som innebærer økt bruksverdi, er typisk større helhetlige tiltak, f.eks. rehabilitering, som får anleggsmidlet eller vesentlige deler av dette, til å fremstå som nytt. Det ligger imidlertid en begrensning i at det må være snakk om utgifter utover det som følger av normalt slit og elde.

I slike tiltak kan en del av arbeidet reelt sett være å ta igjen forsømt vedlikehold. Er tiltaket så omfattende at det kan klassifiseres som påkostning, er det ikke nødvendig å skille ut «vedlikeholdsdelen» for å føre den i investering. Dette prinsippet er imidlertid ikke lett tilgjengelig i standarden, men skal fremgå av punkt 3.3.1 nr. 3. Da det står at vurderingen av påkostning vs. vedlikehold gjøres på tiltaksnivå, skal det nettopp forstås slik at en ikke deler tiltaket i ulike deler, men vurderer det samlet. Dette er da også klargjort i veiledningsdelen.

Ved påkostninger bør en være bevisst på hvordan disse skal avskrives. Standarden legger til grunn at påkostninger avskrives iht. regnskapsforskriftens bestemmelser, men ikke lenger enn forventet levetid på påkostningen, jf. punkt 3.3 nr. 3. Her må en også ta hensyn til forventet levetid på anleggsmidlet, slik det fremstår etter påkostningen. Det er derfor ikke gitt at en påkostning på et bygg skal avskrives over 40 år. Er tiltaket at en praktisk talt river alt unntatt bærekonstruksjonen, for så å bygge opp igjen, kan det være greit. Men et mindre tilbygg på et bygg som

«Notatet slår fast at det er den betalbare skatten som representerer anvendelse av midler og dermed skal regnskapsføres i driftsregnskapet.»

har forventet gjenværende levetid på f.eks. 15 år, bør ikke avskrives over mer enn 15 år. Avskrivningene på det opprinnelige anleggsmidlet fortsetter uendret, men det kan være nødvendig å vurdere nedskrivninger i forbindelse med påkostning. I eksemplet hvor bare bærekonstruksjonen står igjen, skal de bygningskomponentene som fjernes, og ikke er ferdig avskrevet, nedskrives etter KRS nr. 9 Nedskrivning av anleggsmidler.

Merverdiavgift og kommunesammenslåing

De kommunene og fylkeskommunene som står overfor sammenslåinger, må være forberedt på at det kan oppstå avgiftsmessige konsekvenser. En sammenslått kommune regnes som en ny kommune, slik at eiendeler som har tilhørt kommunene som slås sammen, anses å bli overdratt til den nye kommunen. En slik overdragelse av kapitalvarer, vil i utgangspunktet være en justeringshendelse etter justeringsreglene i henholdsvis merverdiavgifts- og merverdiavgiftskompensasjonsloven. Dvs. at det må inngås overføringsavtaler mellom de gamle kommunene og den nye kommunen, hvor den nye kommunen overtar justeringsplikten, for å slippe å foreta full justering på tidspunkt for kommunesammenslåing.

Merverdiavgiftskompensasjonsloven § 16 ble imidlertid endret i juni 2017, slik at det ikke skal justeres for overdragelse som følge av sammenslåing eller deling av kommuner.

Det er imidlertid ikke gitt noe slikt unntak i merverdiavgiftsloven. For kapitalvarer som brukes i avgiftspliktig virksomhet, må det altså avtales overdragelse av justeringsplikten i forbindelse med kommunesammenslåing.

Det gjelder relativt omfattende krav til avtaler om overdragelse av justeringsplikt. En del av disse er imidlertid at avtalen skal omfatte den dokumentasjonen som uansett skal forefinnes for kapitalvarer.

Merverdiavgiftsforskriften § 9-1-2 stiller krav om at det for hver kapitalvare skal forefinnes en oppstilling som viser:

- a) hvilken kapitalvare det gjelder
- b) anskaffelses- eller fullføringstidspunkt
- c) anskaffelseskostnad uten merverdiavgift
- d) total merverdiavgift
- e) fradragført (eller kompensert) merverdiavgift ved anskaffelsen

f) fradragsrett ved anskaffelsen angitt i prosent
g) årlig justeringsbeløp

Det kan nok legges til grunn at avgiftsmyndighetene vil forutsette at denne dokumentasjonen allerede er på plass.

Skatteutgifter i kommuneregnskapet

Etter innføring av skatteplikt for kommuner på håndtering av næringsavfall, har skatteplikt blitt aktuelt for flere kommuner. De kommunale regnskapsreglene regulerer ikke regnskapsføring av skatteutgifter spesielt. Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) har derfor fastsatt et notat hvor den regnskapsmessige behandlingen av skatteutgifter i kommuneregnskapet drøftes. Notatet drøfter imidlertid ikke problemstillinger knyttet til selve beskatningen.

Notatet slår fast at det er den betalbare skatten som representerer anvendelse av midler og dermed skal regnskapsføres i driftsregnskapet. Midlertidige forskjeller og utsatt skatt, er det derfor ikke nødvendig å håndtere i kommuneregnskapet.

Utgiften anses kjent i inntektsåret, slik at betalbar skatt på grunnlag av skattepliktig virksomhet i 2017, utgiftsføres i 2017. Det er da nødvendig å gjøre et anslag ved avslutning av regnskapet. Anslaget korrigeres da skatten er fastsatt. I praksis gjøres det ved at kommunen utgiftsfører faktisk fastsatt skatt og tilbakefører skatten som ble avsatt.

Det kan være grunn til å minne om når kommuner og fylkeskommuner vil være skattepliktige. Som hovedregel er kommuner unntatt fra inntekts- og formuesskatt etter skatteloven § 2-30, men på noen områder er kommunen likevel skattepliktig etter § 2-5:

- Inntekt knyttet til produksjon, omsetning, overføring eller distribusjon av vannkraft utover omsetning av konsesjonskraft
- Gevinst ved realisasjon av aksjer og andeler i selskaper som driver slik virksomhet eller eier aksjer og andeler i selskaper som driver slik virksomhet.
- Rederivirksomhet, med visse unntak (gjelder fylkeskommuner)
- Eiendom eller innretning utenfor (fylkes-) kommunens område, unntatt:
 - o vannledning med tilhørende dammer og bassenger
 - o gravplass, krematorium med urnelund og urne-

«Vær oppmerksom på at det normalt ikke ligger noe kritikkverdig i hvordan kommunen har håndtert forholdet i regnskapet.»

hall, sykehus og feriekoloni, unntatt formue i og inntekt av virksomhet som kommunen driver i tilknytning til slik eiendom og som går ut over eiendommens egentlige formål

- Inntekt knyttet til håndtering av næringsavfall (gjelder kommuner)

I hovedsak er kommunen inntektsskattepliktig for slik virksomhet, men for rederivirksomhet og eiendom utenfor kommunens område vil kommunen også være formuesskattepliktig. Skatteplikten etter § 2-5 gjelder likevel ikke for inntekter omfattet av fritaksmodellen etter § 2-38. Dette gjelder gevinst eller tap ved realisasjon eller uttak av eierandel i bl.a. aksjeselskaper og IKS.

KOSTRA

Det er forholdsvis få endringer i KOSTRA-rapporteringen for 2017, utover noen presiseringer.

Det er klargjort at inntektsutjevning føres på art 800 og funksjon 840, uavhengig av om inntektsutjevningen innebærer netto tilskudd eller netto trekk for kommunen.

I tilknytning til funksjon 172 er det presisert at det er bruttopremie før bruk av premiefond som skal fordeles på tjenestefunksjonene. Oppsummert innebærer det at følgende gjelder for bruk av funksjoner knyttet til pensjon:

- Ordinær premie, reguleringspremie etc., før fra-trekk for bruk av premiefond, fordeles på tjenestefunksjonene
- Funksjon 170 – årets premieavvik
- Funksjon 171 – amortisering av premieavvik
- Funksjon 172 – tilskudd/kontingent til pensjonskontoret, sikringsordningstilskudd, administrasjonstilskudd til overføringsordningen, egenkapitalinnskudd i KLP eller egen pensjonskasse og tilbakebetaling av egenkapitalinnskudd
- Funksjon 173 – bruk av premiefond

Den viktigste endringen i 2017 gjelder imidlertid rapportering av langsiktig gjeld i form av obligasjonslån. Obligasjonslån med forfall neste år, skal fra 2017 rapporteres på nytt kapittel 2.42. Dvs. at obligasjonslån med forfall i 2018 skal omposteres fra kapittel 2.41 til kapittel 2.42. Denne omposteringen vil kun være en balansepostering.

Årsberetning

Kommunelovens bestemmelser om årsberetning ble vedtatt endret som følge av ny likestillings- og diskrimineringslov. Endringen innebar at kravet til at årsberetningen skal inneholde redegjørelser om likestilling og diskriminering skulle oppheves. På bakgrunn av et representantforslag, vedtok imidlertid Stortinget i desember 2017¹, før lovendringen hadde trådt i kraft, å gjeninnføre plikten til redegjørelse. Det vil dermed fremdeles være plikt til å redegjøre for likestilling og diskriminering i årsberetningen for kommuner og fylkeskommuner.

Tilsvarende gjelder forøvrig også de som avlegger årsberetning etter regnskapslovens bestemmelser. For de som er borti regnskap for små foretak etter regnskapsloven, kan nevnes at det er vedtatt å oppheve plikten til årsberetning for små foretak².

Revisjonsberetningen

2016 var første år hvor revisor avga revisjonsberetning etter de nye standardene for revisjonsberetning, ISA 700-serien. Den største nyheten i den nye revisjonsberetningen er omtale av særskilte forhold ved revisjonen. Dette er krav ved børsnoterte selskaper. En praksisundersøkelse gjennomført av NKRF viste at særskilte forhold ved revisjonen var svært lite brukt i kommunal sektor i 2016-beretningene.

Omtale av sentrale forhold ved revisjonen er en redegjørelse for de forhold som etter revisor skjønner har vært av størst betydning ved revisjonen av regnskapet. Vær oppmerksom på at det normalt ikke ligger noe kritikkverdig i hvordan kommunen har håndtert forholdet i regnskapet. Det er risikoen for vesentlig feil og hvordan revisor har håndtert denne i revisjonsarbeidet som er fokuset. Formålet er større åpenhet om revisors arbeid ved revisjon av den aktuelle kommunen.

Med begrenset praksis, er det vanskelig å gi gode eksempler på hva som kan være sentrale forhold ved revisjon av en kommune. I den kommuneberetningen hvor sentrale forhold var tatt inn, var det merverdiavgiftsbehandling, herunder mvakompensasjon, som var omtalt. Det kan være et komplekst område som trolig kan være aktuelt i flere kommuner. Fra privat

¹ Jf. Innst 78 L (2017-2018)

² Jf. Innst 46 L (2017-2018)

sektor ser vi at det gjerne er virksomhetskritiske forhold som er tatt inn. Et eksempel er verdsettelse av fordringer i bank.

En annen av nyhetene i revisjonsberetningen var omtale av revisors oppgaver med «øvrige informasjon» etter kravene i ISA 720. Praksis har vist at dette er et vanskelig punkt, noe som har informasjon» etter kravene i ISA 720. Praksis har vist at dette er et vanskelig punkt, noe som har sammenheng med at dette avsnittet og revisors uttalelse om årsberetningen vil være delvis overlappende. Avsnittene kan forstås slik at revisor uttaler seg på ulik måte om lignende forhold, selv om det reelt sett er akkurat samme revisjonsarbeid som ligger bak.

ISA 720 krever at revisjonsberetningen skal inneholde en egen del med overskriften «Øvrige informasjon». Standarden tillater imidlertid at dette avsnittet plasseres sammen med andre avsnitt om det samme, når revisor etter nasjonale krav e.l. skal uttale seg spesi-

elt om et slikt forhold. Årsberetningen inneholder øvrig informasjon, slik at avsnittene om årsberetningen og øvrig informasjon bør kunne plasseres sammen i revisjonsberetningen. Gjennom utviklingen av god kommunal revisjonsskikk vil det kunne komme eksempler på hvordan det kan gjøres i praksis.

Avslutning

En effektiv revisjon rettes inn mot de områdene hvor det er størst risiko for vesentlige feil i den enkelte kommune. Selv om kommunene i stor grad driver likeartet virksomhet vil risikoforholdene likevel være ulike.

Målet med denne artikkelen har vært å sette fokus på noen forhold som kan være aktuelle i 2017-regnskapene, men er langt fra fullstendig, og de vil ikke være aktuelle i alle kommuner.

Avslutningsvis vil jeg ønske lykke til med det forestående årsoppgjøret. ☺



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

Bestill våre fagbøker via:

Kommuneforlaget as

Nettbutikk:
nettbutikk.kommuneforlaget.no

E-post:
bestilling@kommuneforlaget.no

Telefon:
24 13 28 50



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

Hva har du gjort for varslere det siste året?

For ett år siden i denne spalten stilte jeg spørsmålet «tar dere godt nok vare på varslerne»? Ikke støt dem ut, omplasser dem, mobb dem eller mistenkeliggjør dem – verken ansikt til ansikt eller bak ryggen deres, skrev jeg den gang.

Spørsmålet er fortsatt gyldig. I Kommunal Rapport har vi i år opplevd at vi har skrevet mer enn før om varslere som får en trøkk av kommunen som organisasjon, og ennå er det flere saker vi knapt har berørt.

Hovedtrekkene i de ulike sakene er veldig tydelige – det er en enorm belastning å være varslere. For mesteparten av det som skjer i neste omgang, handler som regel ikke om å rette opp den feilen som varselet gjelder. Det handler i veldig stor grad om hvordan varsleren plutselig behandles annerledes enn før.

Noen steder ender det med formell irettesettelse. Andre steder er det den mer diffuse, vanskelig dokumenterbare utfrysingen som finner sted.

Dette henger godt sammen med hvordan ganske omfattende undersøkelser dokumenterer hvordan mange saker ikke blir varslet om, fordi de som sitter på kunnskap om de kritikkverdige forholdene, frykter represalier.

Gang etter gang ser vi at denne frykten er reell. For min del har jeg ennå til gode å komme over et tilfelle der en varslere blir omfavnet og anerkjent av toppledelsen – det vil si rådmannens ledergruppe og kommunestyret, og hjertelig og oppriktig blir takket fordi vedkommende varslet.

I forvaltningsrevisjonsregisteret som NKRF vedlikeholder, og som er en fantastisk oversikt over det jevne, viktige revisjonsarbeidet som gjøres rundt om i Kommune-Norge, ligger det i skrivende stund 87 forvaltningsrevisjoner fra 2017.

To kommuner – av 426 – ligger inne med en forvaltningsrevisjon om varslingsordningen. Både Telemark kommunerevisjon og Østfold kommunerevisjon har hatt oppdrag for henholdsvis Skien og Moss.

Funnene i Skien var til dels positive: «Kommunen har flere tiltak for å sikre en kultur for varsling. Våre undersøkelser viser at dette arbeidet kan forsterkes, slik at enda flere opplever at det er greit å komme med kritiske ytringer internt og kunnskapen om varsling økes blant de ansatte», er en av konklusjonene. Om gjengjeldelse heter det blant annet at «på oppvekst har en avdekket ett tilfelle der det kan ha fått negative følger for ansatte som sa ifra».


Men når ansatte blir spurt, viser det seg at virkeligheten på langt nær er like bra. Bare drøyt halvparten av de ansatte i administrasjonen gir for eksempel karakteren 5 eller 6 på hvorvidt det er greit å melde fra om kritikkverdige forhold.

Gode ledere må dyrke de som sier tydelig fra. Når nesten halvparten av de som jobber i den sentrale staben ikke er sikre på at det er greit å melde fra, er det noe galt med kulturen.

Konklusjonene i Moss er også klare: «Utfordringene skyldes blant annet at flere ansatte har opplevd eller frykter å oppleve negative reaksjoner fra nærmeste leder ved å melde fra om kritikkverdige forhold. Samtidig fremstår det som om det forekommer kritikkverdige forhold som ikke blir varslet om, og at varslinger som blir meldt ikke rapporteres videre. Slik vi vurderer funnene er det en risiko for at rådmannsnivå mangler sentral styringsinformasjon».

Det positive i disse to kommunene er at forholdene for varslere faktisk blir undersøkt. Det er først når fakta er på bordet, at det er mulig å føre en god diskusjon om veien videre. Hvordan sikre at alle ansatte er trygge på at det er greit å varsle? Hvordan rekruttere ledere som imøtekommer kritikk og varsler med honnør og handling, framfor kritikk tilbake?

For hvor kritisk er det ikke for rådmannen, at vesentlig informasjon ikke kommer fram av frykt for reaksjonene? Dessverre tror jeg mange kommunale ledere er altfor opp-tatt av den teoretiske problemstillingen: «Hva om varselet ikke er reelt?» Da er det bare å konkludere – i åpenhet og overfor alle involverte – hvorfor konklusjonen er som den er. Kan hende var et slikt varsel basert på en misforståelse, eller det var et forsøk på å forkle en faglig uenighet som en varslings sak.

Det er altså dessverre ikke slik at vi kan avslutte diskusjonen om hvordan Kommune-Norge håndterer varslere. Dermed gjelder mitt ønske om nyttårsforsett for kommunen fortsatt: Ta godt vare på varslerne! Og til kommunerevisjonen: Sjekk om det faktisk er slik at det oppleves som trygt å varsle. 

ØVRIGE KRONIKØRER:



Foto: TI Norge

Tor Dølvik, Transparency International Norge og medlem av Kommunesektorens etikuttvalg



Bidragstere fra KS Kommunesektorens organisasjon



Foto: Riksrevisjonen

Per-Kristian Foss riksrevisor

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 **Rolf K. Andersen**, Fafo og
Emil Cappelen Bjøru, Samfunnsøkonomisk analyse

Hva gjør kommunene for å bekjempe arbeidslivskriminalitet?

Kommunenes innsats mot arbeidslivskriminalitet er først og fremst knyttet til rollen som innkjøper av varer og tjenester. Krav til lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakerne hos leverandørene står sentralt. Utfordringene handler i hovedsak om kompetanse og ressurser til å drive tilstrekkelig tilsyn og kontroll.

Fafo og Samfunnsøkonomisk analyse gjennomførte i 2016 og 2017 en undersøkelse¹ for KS der hovedproblemstillingen var kommunenes arbeid mot arbeidslivskriminalitet. Prosjektet var basert på intervjuer i 24 kommuner og fem fylkeskommuner. I forlengelsen av denne undersøkelsen ble det gjennomført casestudier i to kommuner og én fylkeskommune.

Internasjonale forpliktelser

Kommunene er underlagt et omfattende regelverk for sine innkjøp, og en del av disse springer ut av internasjonale forpliktelser, som for eksempel EØS-avtalen, og ILO-konvensjon nr. 94. Fra 1. januar 2017 trådte en ny lov om offentlige anskaffelser i kraft. Bakgrunnen var tre nye EU-direktiver: anskaffelsesdirektivet, forsyningsdirektivet og konsesjonsdirektivet, som blant annet er ment å utvide mulighetene til å ta samfunnshensyn ved offentlige anskaffelser.

Et sentralt element i det offentlige innkjøpsreglementet er at det omfatter krav til lønns- og arbeidsvilkår for leverandører til kommunal sektor. Difi (Direktoratet for forvaltning og IKT) har i samarbeid med partene i renhold, bygg og anlegg og store offentlige byggherrer utarbeidet veiledere om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. De inneholder forslag til kontrollpunkter og maler som kan benyttes av alle som har ansvar for anskaffelser. Flere av kommunene i vår undersøkelse viser til at de benytter Difis veiledere for å motvirke arbeidslivskriminalitet.

Mange er med i innkjøpssamarbeid

Nesten samtlige kommuner som var med i breddeundersøkelsen inngikk i ett eller flere innkjøpssamarbeid. Det samme er tilfelle for casekommunene. De kan være både fylkeskommunale, interkommunale/regionale og landsdekkende, og én kommune kan være med i flere innkjøpsordninger. I de regionale samarbeidene er det ofte en av storkommunene som sitter i førersetet. I en av casekommunene så vi også at innkjøpssamarbeidet hadde som mål å drive kompetansespredning mellom de deltakende kommunene, også med hensyn til hvordan de best mulig kunne hindre arbeidslivskriminalitet.

Innkjøpssamarbeid kan ha noen utfordringer. Enkelte steder hadde de samarbeidende kommunene vedtatt forskjellige krav til offentlige tilbydere. Dette kunne føre til at tilbydere måtte forholde seg til flere ulike modeller i samme konkurranse, noe som ble ansett å være uheldig. Det ble også påpekt av en del kommuner at innkjøpssamarbeid kunne fungere som en «sovepute» for å ta ansvar for egne innkjøp, og at man i liten grad benytter seg av innkjøpssamarbeidets mulighet til å drive etterkontroll.

Innkjøpssamarbeidene gjør det likevel enklere for kommuner og fylkeskommuner å etterfølge det offentlige anbudsreglementet, inkludert kravene til lønns- og arbeidsvilkår. På denne måten kan innkjøpssamarbeidene også bidra til at kommunene hindrer arbeidslivskriminalitet.

Problemer med kontrollen

I undersøkelsen kommer det fram at kommunenes utfordringer først og fremst handler om kompetanse og ressurser til å drive tilstrekkelig tilsyn og kontroll. Det gjelder særlig lønns- og arbeidsvilkår for arbeids-

¹ Fafo-rapport 2017:08 Hva gjør kommunene for å bekjempe arbeidslivskriminalitet?

«Skal kommunene komme lenger på vei i dette arbeidet, er det behov for mer samarbeid på tvers av kommunegrenser og med de ulike statlige kontrollinstansene.»

takere hos leverandører og underleverandører. Innkjøpssamarbeid gir i en del tilfeller tilgang på eksterne miljøer som kan bistå dem i kontroll. Men siden denne tjenesten koster penger, kan det være fristende å bruke midlene på andre presserende oppgaver.

Problemene knytter seg først og fremst til at det er svært vanskelig å avdekke brudd på dette området. Det krever som regel at man går gjennom store mengder materiale. Å etterspørre dokumentasjon fra leverandørene er sjelden tilstrekkelig, siden de som bryter reglene på dette området er flinke til å skjule det. Og, jo flinkere man blir med kontroll, jo flinkere ble de kriminelle til å omgå kontrollen.

Dessuten vil det også være slik at uansett om kommunene er store innkjøpere – mange av dem har milliardomsetning i kjøp av varer og tjenester – vil ressurser til kontrollarbeidet innenfor arbeidslivskriminalitetsområdet også måtte prioriteres opp mot de andre lovpålagte oppgavene og tjenestene som kommunen har overfor innbyggerne.

Samarbeid med a-krimcenter og Skatteetaten

Det senteret mot arbeidslivskriminalitet (a-krimcenter) som vi intervjuet hadde innledet et samarbeid om kontroll av lønns- og arbeidsvilkår med kommunene i et innkjøpssamarbeid. Tanken var at kommunene selv skulle gjøre en etterkontroll i form av dokumentgjennomgang og eventuelt foreta besøk ute på prosjektene. I etterkant av dette skulle de gå igjennom dette sammen med a-krimcenteret, og eventuelt gå ut på kontroll sammen der det var mistanke om at noe var galt. Dette er et eksempel på samarbeid mellom kommuner og offentlige tilsynsmyndigheter som kan bidra til bekjempelse av arbeidslivskriminalitet.

I en av casekommunene var det inngått en avtale med Skatteetaten som sikret kommunen fullmakt til å innhente utvidet skatteattest for sine leverandører og eventuelle underleverandører. Selv om en utvidet skatteattest ikke gir et fullstendig bilde av en leverandør, var man klare på at dette var god informasjon som også i en del tilfeller hadde bidratt til å avdekke feil og mangler hos mulige leverandører.

Hvilke ressurser og hvilken kompetanse kreves?

Vår undersøkelse viste at kommunens oppmerksomhet om arbeidet mot arbeidslivskriminalitet er satt på dagsordenen. Det er mange eksempler på kon-

kret arbeid på dette området fra kommunenes side. Flere kommuner påpeker imidlertid et behov for bedre samarbeid mellom statlige etater (inkludert politiet) og kommunene, blant annet for raskere å få tilgang til kjent informasjon om potensielle leverandører. Det etterspørres også mer informasjon om hvordan arbeidsmarkedet og den organiserte kriminaliteten utvikler seg, for å kunne ligge i forkant av nye måter å bedrive arbeidslivskriminalitet på.

Kan ikke stå alene

Samtidig er det også tydelig at hver enkelt kommune ikke kan gjøre dette arbeidet alene. Flere kommuner trekker fram at det er behov for bedre koordinering og samarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner. Man må for eksempel prøve å unngå at kommuner sjekker de samme leverandørene. Innkjøpssamarbeid kan være ett bidrag i denne retningen. Men det er mange ulike innkjøpssamarbeid, og informasjonsutvekslingen mellom disse er sannsynligvis begrenset.

Fra politisk hold er oppmerksomheten om dette temaet sterkt, både på statlig og lokalt nivå. Samtidig etterlyses det mer konkrete retningslinjer for hvordan dette arbeidet skal gjennomføres i det daglige arbeidet ute i de ulike kommunale enhetene, slik at man ikke får følelsen av å «bli overlatt til seg selv».

Det er neppe sannsynlig at samtlige norske kommuner og fylkeskommuner med underliggende etater kan opparbeide seg kompetanse og avsette ressurser til å kontrollere samtlige leverandører på de ulike områdene de kjøper inn varer og tjenester. Skal kommunene komme lenger på vei i dette arbeidet, er det behov for mer samarbeid på tvers av kommunegrenser og med de ulike statlige kontrollinstansene. Innkjøpssamarbeidene kan være et utgangspunkt for et slikt samarbeid. ©

Rolf K. Andersen er forsker i Fafo. Han er cand. polit. (sosiologi) fra Universitetet i Oslo, og hans arbeidsområder er arbeidsmiljøkartlegginger, sykefravær og tjenestepensjon.

Emil Cappelen Bjøru er utdannet samfunnsøkonom fra Universitetet i Oslo og University of Essex. Han begynte i Samfunnsøkonomisk analyse i oktober 2015. Emil har erfaring med makroøkonomisk modellering, økonometriske analyser og kommuneøkonomi



Av **Veslemøy Ellinggard**, daglig leder, Møre og Romsdal Revisjon IKS og leder for NKRFs forprosjekt – digitalisering

Hvilken kompetanse har vi – og hvilke prosesser kan automatiseres?

NKRFs styre satte 13. november ned et utvalg som skal jobbe med et forprosjekt om digitalisering. Det er veldig interessant å være leder av et slikt utvalg, for man får muligheten til å påvirke i hvilken retning vår yrkesgruppe, og her mener jeg både revisorer og sekretærer, skal gå framover.

Hva har den digitale utvikling å si for den jobben vi gjør? Blir vi overflødige, eller blir vi bare mer effektive slik at vi kan bruke kreftene våre på å bli enda bedre revisorer og sekretærer?

Jeg holder en knapp på det siste, men er overbevist om at det vil kreve noe av oss. Når det gjelder revisoryrket, er det sagt at det kun er snakk om tid før regnskapsrevisorene er borte. Jeg har liten tro på det, men tror det er mer sannsynlig at den dystre spådommen om vår overflødigheit vil slå til hvis vi ikke velger å forholde oss til den digitale utvikling. Jo bedre vi blir på å ta i bruk mulighetene økt digitalisering gir oss som revisorer, jo mer relevante vil vi bli – for da kan vi komme med sikrere uttalelser og vise en bedre forståelse for risikoene en kommune møter når tjenestene blir mer digitaliserte.

Digitalisering er et moteord det er viktig å gi et innhold. Hva innebærer det egentlig?

Kommunenes tjenester blir mer automatiserte. Dette får betydning for eldreomsorgen, skolen, tekniske tjenester osv. Vi må forstå hvordan dette fungerer for å revidere det, og vi må forstå de nye risikoene som følger av en slik utvikling.

Men vi må også kunne ta i bruk flere digitale hjelpemidler selv i vårt arbeid som revisorer. Revisjonsverktøy innen både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon utvikles på markedet i dag. Slike verktøy må vi i økt grad ta i bruk. Kanskje vi må utvikle noen selv?

I tillegg er det et spørsmål om organisering: Skal vi overlate til den enkelte enhet å jobbe med dette eller skal vi benytte oss av det fellesskapet vi har i NKRF til å gjøre noe sammen, og eventuelt i samarbeid med hvem?

Dette er viktige spørsmål vi skal jobbe med. Utvalget hadde sitt første møte onsdag 6.12., og vi

ble enige om å foreta en kompetansekartlegging i NKRF. Vi vet det er mye kompetanse ute blant medlemmene, men hvilken? Har vi noen som er digitale eksperter og som kan programmere? Eller har vi noen som kan ekstra mye om utviklinga av det kommunale tjenestetilbudet? En slik kompetansekartlegging vil også bidra til en oversikt over kompetanse på andre viktige områder.

Et annet spørsmål er: Har medlemmene i NKRF noen synspunkter på arbeidsprosesser som i større grad kunne vært automatiserte? Dette gjelder både forvaltningsrevisjon, regnskapsrevisjon og sekretariatsoppgaver. Hvilke behov er det der ute?

For å kunne gjøre en god jobb som gjør oss bedre til å møte framtida, trenger vi kunnskap om kompetansen. Derfor vil det på nyåret 2018 bli sendt ut en spørreundersøkelse til alle bedriftsmedlemmene, der vi ber om svar på spørsmål knyttet til kompetanse på et bredt felt – og da snakker vi om både formell og reell kompetanse. Vi ønsker da å kartlegge kompetansen i hele virksomheten. Og så vil vi be om forslag på arbeidsområder der det er behov for bedre verktøy, slik at jobben kan gjøres enklere og mer effektiv – og dermed bedre. ☺

Vel møtt til et digitalt år!

Forprosjekt – digitalisering består av:

Veslemøy Ellinggard (leder), Møre og Romsdal Revisjon IKS
Torjus Finstad Ledaal, Agder Kommunerevisjon IKS
Alf-Erlend Vaskinn, KomRev NORD IKS
Stig Eliassen, Oslo kommunerevisjon
I tillegg deltar Rune Tokle og Bjørn Bråthen fra NKRFs administrasjon



Av **Per Arne Nyberg**, samfunnsøkonom og leder av kontrollutvalget i Bærum kommune

FORBEREDELSE AV SAKER TIL KONTROLLUTVALGET

- Hvordan «tilfredsstille kontrollutvalgets behov»?
- Hva er innhold i begrepsapparatet som brukes?
- Utfør oppgaver der kompetansen bør være størst!

Litt fakta: Jeg er leder for kontrollutvalget i Bærum kommune. Bærum kommune har en kommunal revisjon som enten selv eller i samarbeid med andre utfører utredninger etter bestilling fra kontrollutvalget. Sekretariatsfunksjonen leveres av en ekstern leverandør.

Nå har jeg lest flere innlegg om arbeidsdeling mellom sekretariat og revisjon når det gjelder kontrollutvalg, i dette bladet. Det siste jeg leste, fremhevet forskriftene for kontrollutvalg, § 20, 1. ledd om at utvalget skal ha sekretærbistand «*som til enhver tid tilfredsstiller utvalgets behov*». Vel og bra, men hvem av disse som skriver om denne arbeidsdelingen vet eller har spurt om hva som er utvalgets behov, eller har noen andre gjort det? Ikke meg bekjent. De skriver om sine behov og tolkninger.

Før jeg ble pensjonist (for to år siden) jobbet jeg 18 år i skatteetaten med store prosjekter som: Nytt skatteregnskap (SOFIE), diverse løsninger i Altinn og til sist med a-ordningen. Før skatteetaten jobbet jeg bl.a. med innføring av virksomhetssystemer i private og offentlige virksomheter.

Det som har vært helt klart for meg i disse arbeidsårene jeg nevnte ovenfor, er at det er viktig at man er enige om begreper og hva de i virkeligheten betyr. Da vi jobbet med a-ordningen, trodde vi (jeg) til å begynne med at begrepet «inntekt» var nokså klart. Det viste seg at det var det ikke. De tre etatene som arbeidet sammen om ordningen, SKD, NAV og SSB, hadde alle forskjellige innhold i begrepet «inntekt». En etat hadde til og med flere forskjellige definisjoner av «inntekt», alt etter hva saken gjaldt.

Når man argumenterer er det første man bør gjøre å bli enige om hva begrepene man bruker i grunnen betyr, eller inneholder. Når jeg leser diskusjonen om arbeidsdeling mellom revisjon og sekretariat føler jeg at begreper brukes litt hulter til bulter av de som argumenterer for den ene eller andre arbeidsdelingen mellom revisjon og sekretariat.

- Hva er «et saksfremlegg»? Hva skal det inneholde for å «tilfredsstille utvalgets behov»?
- Hva er «forsvarlig utredet»? Hvordan skal en «rapport» være for å «tilfredsstille utvalgets behov»?
- Hva er «saksforberedelser»?

- Og det finnes flere «begreper» dere bør avklare betydningen av.

Alle dere som skriver om arbeidsdelingen, bør gå sammen om å definere begreper dere bruker, slik at dere snakker om det samme, samtidig. Det som heter «*er du klar*» i Trøndelag betyr noe helt annet i Østfold.

Revisjonen i Bærum leverer for øvrig utmerkede rapporter, alene eller sammen med dem vi samarbeider med i Rogaland. Sekretariatet vårt leverer den varen vi har bestilt.

Jeg kan fortelle at det ikke var enkelt å finne en felles løsning om begrepet «inntekt». Men det er nødvendig å kunne vite at man snakker om de samme tingene og det samme innholdet når man skal gjøre noe sammen. «Er du klar» betyr «er du sliten» i Trøndelag. Tenker en Østfolding det samme om uttrykket? Nepppe.

Felles begrepsapparat er en forutsetning for gode felles løsninger. Jeg tror alle involverte parter bør definere disse og andre begreper klarere.

For meg, som leder av et kontrollutvalg, vil en arbeidsdeling som skissert nedenfor imøtese forskriftens «*som til enhver tid tilfredsstiller utvalgets behov*» sett fra min side som utvalgsleder i Norges 5. største kommune.

For meg henger det hele sammen slik, for de forskjellige typene arbeidsoppgaver et kontrollutvalg kan ha behov for å få utført:

1. Interne saker om/for revisjonen (regnskap, budsjett, intern organisering etc.):

- Revisjonen skriver saken og oppsummering med forslag til vedtak.
- Saken oversendes sekretariatet som setter den på dagsorden.
- Her er det kontrollutvalget som direkte er revisjonens overordnede.

2. Interne saker om/for KU (årsplan, årsrapporter, etc.):

Secretariatet skriver saken og saksfremlegg med forslag til vedtak.

«For meg, som leder av et kontrollutvalg, er det viktig at jeg får fram det grunnlaget som *«tilfredsstillende utvalgets behov»* for å gjøre gode vedtak.»

3. Eksterne saker = revisjonens rapportering til kommunestyret (kommuneregnskap o.l.)

Revisjonen skriver saken med forslag til vedtak i utvalget og eventuelt i kommunestyret.

Saken legges fram for kontrollutvalget med sekretariatets kommentarer til gjennomføringen av arbeidet med saken og om det er grunnlag for å vedta det fremlagte forslaget til vedtak.

4. Eksterne saker = eierskapskontroll, selskapskontroll og forvaltningsrevisjon

Revisjonen skriver saken samt en oppsummering med revisjonens forslag til vedtak i utvalget og eventuelt i kommunestyret.

Sekretariatet kvalitetssikrer dokumentene i forhold til utvalgets bestilling og gjennomføringen av selve forvaltningsrevisjonen/kontrollen. Underkjente dokumenter, eller dårlig gjennomførte revisjoner/kontroller returneres revisjonen for forbedringer.

Proessen gjentas om nødvendig etter forbedringer.

Saken legges fram for kontrollutvalget med sekretariatets kommentarer til gjennomføringen av arbeidet med saken og om det er grunnlag for å vedta det fremlagte forslaget til vedtak.

Det kan i spesielle tilfeller, for å *«tilfredsstillende utvalgets behov»*, fremmes andre forslag til vedtak enn de i oppsummeringen fra revisjonen.

Utvalget behandler saken og vedtar eventuelt forslag til vedtak i kontrollutvalget og til kommunestyret. Utvalget står selvfølgelig helt fritt til å gjøre helt andre vedtak enn de som er lagt fram.

Essensen i denne framgangsmåten som jeg beskriver er:

- Revisjonen eller utreder kjenner best det faglige innhold i en rapport og kan derfor best forme forslag til vedtak.
- Hva som kan forbedres, eller påpekes, vet den som har skrevet rapporten.
- Sekretariatet er utenforstående til rapporten og kan derfor best forholde seg faglig til gjennomføringen.

For meg, som leder av et kontrollutvalg, er det viktig at jeg får fram det grunnlaget som *«tilfredsstillende utvalgets behov»* for å gjøre gode vedtak. Derfor synes jeg man i diskusjonen i større grad skulle konsentrere seg om å se på rollene som leverandører til kontrollutvalg og å *«tilfredsstillende utvalgets behov»* slik at utvalget kan ta riktige avgjørelser og gjøre riktige vedtak ut fra et godt utredet og kvalitetssikret grunnlag. ☺

► Aktuelle kurs nå:

Faglig oppdatering og nettverksbygging!

► A.2.6 Revisjon av årsregnskapet	17. – 18. januar	Gardermoen
► Hvordan oppdage korrupsjon, svindel og misligheter – raskt og tidlig? Nyhet!	31. januar	Fornebu
► NKRFs Kontrollutvalgskonferanse 2018	7. – 8. februar	Gardermoen
► Arena for forvaltningsrevisjon 2018	13. – 14. mars	Lillestrøm
► Møteplass for selskapskontroll 2018	15. mars	Lillestrøm



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

Høringsuttalelse til ny revisorlov

NKRF støtter merknadene og forslaget fra mindretallet i lovutvalget vedrørende godkjenning av praksis fra regnskapsrevisjon i kommunale revisjonsenheter.

NKRF har nylig avgitt høringsuttalelse til *NOU 2017:15 Revisorloven – Forslag til ny lov om revisjon og revisorer* (for nærmere informasjon om lovforslaget henvises det til særskilt artikkel i *Kommunerevisoren* nr. 5/2017). Forbundet er i hovedsak enig i de forslagene som fremmes av lovutvalget og at den nye oppbyggingen av loven virker fornuftig. Loven framstår som ny, men realiteten i revisjonens innhold endres ikke tilsvarende, og henvisning til god skikk opprettholdes.

NKRF framhever særlig følgende positive forslag til endringer i revisorloven:

- Krav til utdanning heves og fagsammensetning gjøres mer fleksibel
- Kravene til etterutdanning gjøres mer fleksible og tilpasset nye undervisningsformer og den enkeltes behov

På enkelte viktige områder er NKRF *ikke* enig i det framlagte forslaget. Dette gjelder:

- Praksiskrav – utvalgets flertall går i mot å likestille praksis fra kommunal og privat revisjon
- Nummerert rapportering – utvalgets flertall foreslår å gå bort fra nummererte brev
- Oppdragsdokumentasjon – utvalgets flertall foreslår en reduksjon i kravet til oppbevaring av dokumentasjon for rådgivningsoppdrag

Praksiskrav

NKRF ser ikke noe saklig grunnlag for å vurdere praksis fra regnskapsrevisjon i en kommune som svakere og mindre variert enn praksis fra regnskapsrevisjon i private virksomheter. Forskjellsbehandlingen bunner i realiteten på en oppfatning om at revisjon av kommunenes regnskaper er mindre kompetansekrevene enn tilsvarende for private virksomheter. Praksis fra regnskapsrevisjon i en kommunal revisjonsenhet vil gi en mangeartet praksis – og som regel en mer variert revisjonspraksis – fordi det innenfor en kommune er svært ulike tjenester og virksomheter. Det stilles store krav til vurderinger av ulike risikomomenter og ulike typer vesentlighet. De fleste kommunale revisjonsenheter kan vise til praksis innenfor ulike bransjer, og gi tilstrekkelig omfang og relevans med finansregnskap, revisjon og skatt/avgift. I denne sammenheng peker NKRF blant annet på at:

- Kommunene revideres etter de samme internasjonale revisjonsstandardene
- Kvalitetskontroll utføres etter samme standard og innhold
- Kommunale revisjonsenheter reviderer også virksomheter organisert som interkommunale selskaper (IKS), kommunale foretak (KF) og stiftelser med andre regnskapsprinsipper enn de kommunale, blant annet regnskapslovens prinsipper

Forskjellsbehandlingen mellom kommunale og private revisjonsenheter når det gjelder godkjenning av praksis, medfører uheldige konkurranseeffekter for de kommunale revisjonsenhetene. En særlig uheldig konkurransevridende side er at den kommunale revisoren som oppfyller utdanningskravet, men som utelukkende har praksis fra kommunal revisjon, ikke kan oppnå autorisasjon uten å måtte forlate den kommunale revisjonsenheten.

Av øvrige høringsuttalelser til lovforslaget framkommer det at bl.a. følgende høringsinstanser støtter NKRFs syn om likestilling av praksis: KS, KS Bedrift, Riksrevisjonen, IIA Norge, NKK, Norsk Øko-Forum, LO og Stavanger og Sandnes kommuner. Dessuten uttaler Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) bl.a. følgende i sin høringsuttalelse:

Med den positive utviklingen som kommunal revisjon har gjennomgått, skulle det som utgangspunkt være naturlig å forvente at dette ble gjenspeilet i endringer i praksiskravet. Det ligger i alle tilfeller til grunn at det ved godkjenning gjøres en konkret vurdering av om den aktuelle revisorens praksis er tilstrekkelig variert og relevant. I så måte kan det også stilles spørsmål ved om det er nødvendig å lovfeste et absolutt og ufravikelig tak der maksimalt to års praksis fra kommunal revisjon kan inngå i grunnlaget for godkjenning som statsautorisert revisor, eventuelt om det bør tas inn en forskriftshjemmel som gir mulighet for å fravike dette.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet oppfordrer Finansdepartementet til å vurdere ulike muligheter for å utforme praksiskravet i ny revisorlov på en slik måte at det fjerner eller reduserer de ulemper som dagens krav har for mulighetene til å rekruttere og beholde nødvendig kompetanse i kommunal revisjon.

«Forskjellsbehandlingen bunner i realiteten på en oppfatning om at revisjon av kommunenes regnskaper er mindre kompetansekrevene enn tilsvarende for private virksomheter.»

Nummerert rapportering

NKRF støtter forslaget fra mindretallet vedrørende nummerert rapportering til styret. Fra et kontrollståsted vil det være fornuftig å opprettholde kravet om nummerering av rapporter fra revisor til foretaket. Ved krav om nummerering er det mulig å kontrollere fullstendighet av påpekninger som revisor har funnet det nødvendig å melde til foretaket.

Oppdragsdokumentasjon

NKRF støtter forslaget fra mindretallet i lovutvalget vedrørende oppbevaringsmåte for dokumentasjon av rådgivning og andre tjenester. Gjeldende revisorlov stiller i dag krav til at revisor skal oppbevare

dokumentasjon, nummererte brev og korrespondanse i tilknytning til rådgivning på en ordnet og betryggende måte. Det er viktig å beholde en tilsvarende bestemmelse også i den nye revisorloven. Dokumentasjon av rådgivning og andre tjenester bør oppbevares med tilsvarende krav som oppdragsdokumentasjon for revisjonsoppdrag.



Alt om høringen til ny revisorlov på www.regjeringen.no.

Oslo Fraud Awareness Week

I november arrangerte Advokatfirmaet Erling Grimstad AS seminar i anledning Oslo Fraud Awareness Week 2017.

Seminaret var ledd i advokatfirmaets sponning av initiativet fra Association of Certified Fraud Examiners (ACFE.com). Formålet var først og fremst å øke oppmerksomheten om risikoen for økonomisk kriminalitet. Flere av foredragsholderne ga eksempler på hvordan digitale løsninger og god ledelse kan beskytte virksomheter mot økonomisk kriminalitet. Noen av innleggene er nærmere omtalt nedenfor.

Initiativtakeren til konferansen, Erling Grimstad, innledet med å gjennomgå de 10 største bøtene som er gitt for korrupsjon av amerikanske justismyndigheter og med fokus på hva kan vi lære av disse sakene, som alle handler om korrupsjon som skjedde systematisk over lang tid og i flere land.

Lars Wilberg, direktør i KPMG, delte erfaringer med sikring og søk i elektronisk lagret informasjon. Han gjennomgikk de mest anerkjente verktøyene og metodene som benyttes for å avsløre misligheter med bakgrunn i elektroniske spor.

Jørgen Hanson, tjenesteansvarlig i selskapet DNV GL (tidl. Veritas), fortalte om metodikk og erfaringer fra implementering av standarden for antikorrupsjon (ISO 37001).

Anne-Catherine Gustafson, politiinspektør i Politidirektoratet, informerte om politiets kriminalitetsforebygging i samarbeid med næringslivet. Hennes klare anbefaling er at alle saker bør anmeldes. Hun ga et godt innblikk i hvordan politiet arbeider og utvikler stadig nye løsninger for å forebygge kriminalitet, ut over etterforskning av enkeltsaker.



Alt om Oslo Fraud Awareness Week på www.governance.no.

Statlige veiledere og nasjonale retningslinjer – binder disse kommunene?

Kommuner har stor frihet til å organisere sine helsetjenester. Statlige veiledere og nasjonale retningslinjer er ikke rettslig bindende for kommuner.

Kommunene henvender seg ofte til KS med spørsmål om hvordan de skal forholde seg til ulike typer veiledere og retningslinjer. På bakgrunn av konkrete henvendelser om ny retningslinje for helsestasjon og skolehelsetjenesten har derfor KS valgt å redegjøre for hvordan kommunesektoren er juridisk bundet av slike pedagogiske hjelpemidler. Helt konkret dreier saken seg om i hvilken grad en kommune kan velge en annen praksis enn den anbefalte i en slik retningslinje.

Det følger av helse- og omsorgstjenesteloven fra 2011 § 12-5 at Helsedirektoratet er gitt et ansvar for nasjonale retningslinjer, veiledere og kvalitetsindikatorer. Det understrekes at dette kun er ment å presisere en oppgave som Helsedirektoratet er gitt, og ikke endre den alminnelige oppfatningen av hvorvidt og i hvilken grad veiledere og nasjonale retningslinjer er bindende for kommunene.

Retningslinjer og veiledere kan være verdifulle hjelpemidler for å håndtere de avveiningene tjenesteyterne må gjøre for å oppnå forsvarlighet og god kvalitet i tjenestene, men er altså ikke rettslig bindende for kommunene. Kommunen må derfor selv vurdere om de tjenester som tilbys oppfyller lovens krav.

Rettsregelen om at statlige veiledere og retningslinjer ikke er rettslig bindende for kommunene innebærer et vern om de verdier som det kommunale selvstyre er ment å fremme. Disse verdiene er i NOU 2016: 4 – Ny kommunelov på side 17 uttrykt slik: «*Selvstyret desentraliserer makt, gir demokratisk deltakelse og effektiviserer forvaltningen*». Anbefalingen fra KS er derfor at statlige veiledere og retningslinjer sees på nettopp som anbefalinger fra statlig hold.

Budsjettundersøkelsen 2018 – barnevern og kollektivtrafikk øker mest

Den årlige budsjettundersøkelsen i regi av KS er basert på rådmennenes budsjettforslag i et utvalg av kommuner og alle fylkeskommuner. Kommunene forventer størst utgiftsvekst innen barnevern, mens kollektivtrafikk øker mest hos fylkeskommunene.

Undersøkelsen viser at årets budsjettarbeid i kommunene har vært krevende. Andelen kommuner som svarer at budsjettarbeidet har vært mer krevende, er betydelig høyere i år enn for tilsvarende budsjettundersøkelser for 2016 og 2017.

– Dette kan ha en sammenheng med at det er variasjon i kommunenes inntekstvekst for 2018. Regionalpolitiske tilskudd er ikke prisjustert, mens mange kommuner som har besluttet å slå seg sammen får sterkere inntekstvekst, opplyser avdelingsdirektør for kommuneøkonomi i KS, Rune Bye til ks.no.

Kommunene forventer at det vil bli en særlig økning i behovet for barnevern. I tillegg legger flertallet opp til en økning både innenfor pleie og omsorg og barnehage. Nærmere 80 prosent av alle kommunene oppgir at skjerpet pedagognorm og bemanningsnorm i barnehagene økte utgiftene.

Til tross for at fylkeskommunene bruker mye penger på fylkesveiene, oppgir de aller fleste fylkeskommunene at ikke etterslepet reduseres. 17 av 19 fylkeskommunene anslår at de mangler nær 4 milliarder kroner til finansiering av tunnelsikkerhetsforskriften. Ni fylkeskommuner oppgir at budsjettarbeidet har vært mer krevende enn i fjor. Investeringsbudsjettene viser at fylkeskommunene samlet planlegger å investere for 17,3 milliarder kroner i 2018, dvs. om lag 1,4 milliarder kroner mer enn budsjettet i 2017.



Alt om budsjettundersøkelsen på www.ks.no.

Innvandring bidrar til økte sosialhjelpsutgifter

Det bekrefter FoU-prosjektet hvor PROBA samfunnsanalyse har undersøkt drivkrefter og tiltak knyttet til sosialhjelpsutgifter for KS.

Funnene er i tråd med det KS tidligere har påpekt, at økte utgifter til sosialhjelp må sees i sammenheng med økt innvandring. Sosialhjelpsutgiftene økte sterkt i perioden 2012-16, og stønadsbeløpene økte mer enn den generelle lønnsveksten. Spørreundersøkelsen som er gjennomført i forbindelse med FoU-prosjektet tyder på at økte boutgifter er en viktig faktor, og at innstramning i bostøtten har bidratt til noe av veksten.

Det er uheldig at endringer i statlige ordninger slår ut på kommunenes sosialbudsjetter. Dette gjelder blant annet bostøtteordningen og svekkede rettigheter til AAP (arbeidsavklaringspenger). KS mener at staten må kompensere for endringer i statlige ordninger som påfører kommunene økte sosialhjelpsutgifter.

Rapporten viser at kommunene kan påvirke utgiftene i noen grad, blant annet gjennom god integrering av flyktninger. Antall mottakere under 20 år har falt, og veksten i aldersgruppen 20-24 år er svak-

ere enn i andre aldersgrupper. Rapporten viser også at det er lav bruk av sosialhjelp blant annen generasjons innvandrere. Sammensetningen av befolkningen, samt arbeidsledigheten og andre sosioøkonomiske forhold som i liten grad kan endres av kommunene på kort sikt, kan forklare om lag 30-40 prosent av variasjonene i sosialhjelpsutgiftene mellom kommunene.

FoU-prosjektet har også identifisert gode grep for å begrense eller reversere veksten i sosialhjelpsutgiftene. Kommunene har forbedret forvaltningen av sosialtjenesten, men har ytterligere forbedringspotensial påpeker rapporten. KS vil starte et arbeid med å lage «gode grep» i en digital sjekklister til kommunene.



Les hele rapporten «Sosialhjelpsutgiftene - drivkrefter og tiltak» på www.ks.no.

NYTT OM NAVN ☉

KOMREV3 IKS I MØRE OG ROMSDAL

Anne Nygård (64) er ansatt som oppdragsansvarlig revisor fra 1. november 2017. Anne har lang erfaring fra både privat og offentlig revisjon. De siste seks årene har hun vært økonomisjef i kommuner i Møre og Romsdal. Anne har høyere revisoreksamen fra NHH i 1982, og MBA fra Universitetet i Nordland i 2011. Anne er fra Helgeland, men er nå bosatt i Valldal.



ROMERIKE REVISJON IKS

Tine Kristin Granøien (32) er ansatt som regnskapsrevisor. Hun er registrert revisor og har i tillegg Controllerutdanning fra HIHM. Tine Kristin har 11 års erfaring fra privat revisjon.



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., 2.7., 3.9. og 1.11
Frist for innsending av stoff til NKRF er som hovedregel den 5. i måneden forut for utgivelse.

Abonnementspris:
Kr 425 pr. år

Forsidebilde:
Shutterstock.com

Annonsepriser:

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

Opplag: 2000
ISSN 0800-644X

Foto som ikke er merket med rettighetshavere eies av NKRF.

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



Grafisk design og trykk:
Merkur Grafisk AS



Returadresse:
Norges Kommunerevisorforbund
Postboks 1417 Vik
0115 Oslo



NKRFS Kontrollutvalgskonferanse

7-8 februar 2018

Clarion Hotel & Congress Oslo Airport, Gardermoen

Velkommen til kontrollutvalgs- konferanse

2018



Følg konferansen på Twitter: #ku18nkrf



Norges Kommunerevisorforbund

- på vakt for fellesskapets verdier

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