



Kommunerevisoren

2
2018
73. utgave

Les mer om:

Regnskapsrevisors oppgaver med misligheter og forholdet til mislighetsgransking i kommunal revisjon

Tilsyn med kommunale tjenester til eldre – lovlighetskontroll og utviklingsarbeid

#CorruptToo – åpenhet i kampen mot korrupsjon

Kontrollutvalgskonferansen 2018

- | | |
|--|---|
| <p>2 50 år siden
Torbjørn Olsen</p> <p>3 Kommune-Norge er i endring
Styreleder Per Olav Nilsen</p> <p>4 Regnskapsrevisors oppgaver med misligheter og forholdet til mislighetsgransking i kommunal revisjon
Ingunn M. Kjærstad, seniorrevisjonsrådgiver, Kommunerevisjonen i Oslo</p> <p>9 Tilsyn med kommunale tjenester til eldre – lovlighetskontroll og utviklingsarbeid
Merete Steen, seniorrådgiver og lege, spesialist i samfunnsmedisin og Wenche Skjær, seniorrådgiver og sykepleier, Statens helsetilsyn</p> <p>13 Kronikk: #CorruptToo – åpenhet i kampen mot korrupsjon
Tor Dølvik, spesialrådgiver i Transparency International Norge</p> <p>14 Kontrollutvalgskonferansen 2018
Renate Borgmo, seniorrådgiver, NKRF</p> | <p>18 «Offentlige anskaffelser – det er dyrt å være fattig»
Bjørn Halvor Wikasteen, seniorrådgiver, K-Sekretariatet IKS, Tromsø</p> <p>20 Debatt: Kommentar til innlegg «Forberedelse av saker til kontrollutvalget» i Kommunerevisoren nr. 1/18
Tage Karlsen, seniorrådgiver, K-Sekretariatet IKS</p> <p>21 Debatt: Sekretariatets uavhengighet
Kjetil Kalager, forvaltningsrevisor (statsviter) i Hedmark Revisjon IKS</p> <p>22 Nytt om navn:
Rogaland Revisjon IKS
Aust-Agder Revisjon IKS
Indre Østfold Kommunerevisjon IKS
Romerike revisjon IKS
Møre og Romsdal Revisjon IKS
Agder Kommunerevisjon IKS
Follo Interkommunale KontrollutvalgSekretariat – FIKS</p> |
|--|---|

50 år siden ...

Av **Torbjørn Olsen**

Gjennom mange år har «Kommunerevisoren» vært arena for diskusjonen omkring utdannelse av kommunerevisorer. Diskusjonen har gått på hvordan utdannelsen skulle legges opp og ikke minst på om praksis fra kommunal revisjon skulle godkjennes som relevant for registrering og autorisasjon. I forbundets regi hadde det flere ganger, i samarbeid med Norges kommunal- og sosialskole, vært arrangert kortere kurs for å dyktiggjøre kommunerevisjonens personale i sitt daglige arbeid.

Ifølge den nye lov om revisjon og revisorer med overgangsordning skulle det være mulig, på nærmere angitte vilkår, å kunne bli registrert. Fristene i henhold til overgangsordningen var nå passert, og det ble på lederplass reist spørsmålet om ikke tiden igjen var moden for på ny å ta en debatt om hvordan så vel teoretisk utdannelse som relevant praksis kunne ordnes.

I denne sammenheng ble det nevnt et eksempel der en revisorfullmektig ved kommunerevisjonen hadde fått avslag fra Revisorrådet på sin søknad om å kunne gå opp til revisoreksamen høsten 1968.

Vedkommende oppfylte fullt ut de krav som krevdes, men avslaget fra rådet inneholdt en uttalelse om at vedkommendes praksis måtte suppleres med praksis fra alminnelig næringsvirksomhet. Spørsmålet som reiste seg var hvordan dette kunne løses i praksis. Ikke alle kommuner godtok at ansatte tok på seg privat ekstraarbeid, så løsningen syntes å være at vedkommende sa opp sin stilling i kommunerevisjonen.

I lederen ble det antydnet at dersom det var slik å forstå at revisjonspraksis fra offentlig revisjonskontor ikke kunne godkjennes ville rekrutteringen til kommunerevisjonen bli meget vanskelig. Forbundet ble derfor, i samarbeid med myndighetene, oppfordret til å få etablert et undervisningstilbud for personalet i kommunerevisjonen.

På siste landsmøte ble det vedtatt å opprette særutvalg bl.a. for distriktsrevisorene. Landsstyret hadde nå oppnevnt utvalget, og utvalget var trått i funksjon. Forutsetningen var at utvalget, om mulig, skulle være behjelpelig med løsning av eventuelle problemer som måtte gjelde spesielt for distriktsrevisjonene.



Styreleder **Per Olav Nilsen**

Kommune-Norge er i endring

Legger Regjeringen fram forslag til ny kommunelov før påske? Blir det behandlet av Stortinget før sommeren? Vi vet ikke helt sikkert ennå, men vi er forberedt på endringer. Det som berører kommunene, berører oss.

Så skal det lages forskrifter til den nye kommune-loven. Det arbeidet har NKRF tenkt å melde seg på!

Da Stortinget behandlet stortingsmeldingen om regionreform, ba Stortinget regjeringen sette ned et ekspertutvalg som skulle foreslå ytterligere oppgaver til fylkeskommunene. Dette utvalget ble satt ned i juni 2017, etter at Stortinget hadde vedtatt en fylkesinndeling med 11 fylkeskommuner inkludert Oslo. Utvalget har nå avgitt sin innstilling.

Utvalget foreslår overføring av oppgaver og virkemidler fra en rekke statlige etater. Dette gjelder oppgaver innen næring, innovasjon og forskning, kompetanse, integrering, kultur, folkehelse, samferdsel, klima og miljø. Intet mindre. Da blir det mer å kontrollere – på vegne av fellesskapet!

«De som oppfatter kommunen som grå og kjedelig, har ikke sittet i kontrollutvalg, vært kommunerevisor eller jobbet i et kontrollutvalgssekretariat.»

I tillegg har en arbeidsgruppe lagt fram rapporten «Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører». Formålet med utredningen har vært å gi norske myndigheter et godt grunnlag for å iverksette tiltak som skal sørge for at reguleringen av økonomisk aktivitet utøvd av blant andre fylkeskommuner og kommuner er i tråd med EØS-avtalen, og at offentlige og private aktører har like konkurransevilkår. Hva vil komme ut av dette – og hvordan vil det påvirke kommunal revisjon og kontroll?

Alt dette viser at kommune-Norge står foran store endringer. Vi vet ikke nøyaktig hvordan de vil være og hvordan de vil påvirke oss, men en ting er sikkert: Vi påvirkes av utviklingen i Norge, av vedtak fattet i Stortinget, men også – og i mye større grad enn før – av utviklingstrekk i verden. Her er kanskje EU og EØS viktige premissleverandører. Norges Kommune-revisorforbund mener vi må stå med beina godt plantet i kommunene samtidig som vi følger nøye med på de store, globale utviklingstrekkene som også vil påvirke kommunene.

Vår jobb er å ta hensyn til alt dette når vi skal gjennomføre vår visjon om å være på vakt for fellesskapets verdier.

Det viste Kontrollutvalgskonferansen som ble avholdt 7. og 8. februar i år. Nærmere 700 deltagere fra kommune-Norge deltok i diskusjoner og hørte på foredrag om ulike temaer. Det som slår en når en overværer en slik konferanse, er at nesten uansett hvilket tema man snakker om, berører det kommunene og kontrollutvalgene på en eller annen måte. De som oppfatter kommunen som grå og kjedelig, har ikke sittet i kontrollutvalg, vært kommunerevisor eller jobbet i et kontrollutvalgssekretariat. Kommunene og fylkeskommunene er Norges velferdsleverandører i stort og smått.

Vi fikk høre om digitalisering i kommunene, arbeidslivskriminalitet og korrupsjon. Andre tema var personvern. Etikk er fellesnevneren for alle disse temaene. Derfor er FoU-rapporten om etisk standard i kommunene – som ble lansert i slutten av februar – og som Tor Dølvik i Transparency International skriver så godt om i denne utgaven av Kommune-revisoren – så viktig.

Et mer fyldig referat fra Kontrollutvalgskonferansen finner du lenger bak i denne utgaven – og vi kan allerede slå fast: Vi gleder oss til neste år!



Av **Ingunn Mansås Kjærstad**,
seniorrevisjonsrådgiver, Kommunerevisjonen i Oslo

Regnskapsrevisors oppgaver med misligheter og forholdet til mislighetsgransking i kommunal revisjon

Regnskapsrevisor skal gjennom den finansielle revisjonen bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil. I særlige tilfeller dukker også behovet for gransking opp.

En finansiell revisjon har som mål å gi en vurdering av om en virksomhets fremlagte regnskap i det vesentlige er til å stole på. I regnskapsrevisjonen kan man finne en rekke feil uten at det fører til negativ revisjonsberetning eller forbehold i beretningen. Fokuset er altså på helheten. En gransking har det motsatte utgangspunkt; målet er å avklare konkrete faktiske forhold og analysere årsaker, herunder ta stilling til om det foreligger systemfeil, eventuelt om det er begått feil av en eller flere enkeltpersoner. Fokuset er på detaljene og avvik og feil som måtte finnes innenfor en avgrenset del av kommunen.

Det er viktig å være bevisst på at rettighetene og pliktene endrer seg når man beveger seg fra den ene arbeidsformen til den andre. Hvilke plikter en MÅ utføre på det misligrettede området i regnskapsrevisjonen, og hva vi har en RETT til å gjøre? Når krysser man grensen til en gransking? Hva er en gransking? Er det grenser for når man må og kan iverksette slike undersøkelser? Hvilke krav stilles til saksbehandlingen i en gransking i motsetning til alminnelig regnskapsrevisjon? Lov, forarbeider, regnskapsstandarder og veiledninger lar mange svar stå ubesvarte, og Kommune-lovutvalget har i sin utredning¹ heller ikke besvart slike spørsmål. En slik tilnærming gjør det krevende å

¹ NOU 2016: 4 Ny kommunelov

jobbe på fagfeltet, men er likevel kanskje et riktig valg idet kommunene og revisjonene har så ulike behov og ressurser. Det er også viktig at det ikke stilles urealistiske forventninger og krav om at misligheter skal avdekkes. Kloke valg og en god ryggmargsforståelse av revisjonens oppdrag er derfor viktig når man beveger seg i dette landskapet.

Målet med denne artikkelen er å gi noen innspill til hva som kan være aktuelt å vurdere. Først vil jeg si litt om misligheter, risikobilde og forventninger. Deretter noe om regnskapsrevisjon med mislighetsfokus, krav og retningslinjer for til sist å se på krav og retningslinjer for undersøkelser av indikasjoner på misligheter/gransking.

Hva er misligheter

Begrepet misligheter er definert i ISA 240 – *Revisors oppgaver med og plikter til å vurdere misligheter ved revisjon av regnskaper*: «En bevisst handling begått av en eller flere personer innen ledelsen, av personer som har overordnet ansvar for styring og kontroll, av ansatte eller av andre, som innebærer uredelighet for å oppnå en urettmessig eller ulovlig fordel.»

Revisjonsstandardene har mye fokus på faren for at ledelsen står bak mislighetene, men på grunn av fraværet av økonomisk motivert eierkontroll er det i et

kommunalt perspektiv vel så viktig å være oppmerksom på faren for misligheter utført av leverandører og mottakere av ulike velferdstiltak og lignende.

Risiko

Norske kommuner investerer hvert år mange milliarder kroner i infrastruktur, formålsbygg og signalbygg. I tillegg kommer anskaffelser til driftsoppgavene mm. Økokrim har i sin seneste trusselvurdering for 2015–2016² pekt ut arbeidslivskriminalitet som ett av tre områder der organisert kriminalitet er en spesielt stor trussel. Dette er særlig aktuelt for kommunene idet de kriminelle ofte søker tilgang til offentlige midler³. Bygg- og anleggsbransjen og renholdsbransjen er utsatte bransjer. I tillegg advares det om at helse- og omsorgsbransjen har økende risiko.

Andre områder som Økokrim peker på er stadig mer bruk av profesjonelle medhjelpere, behov for bakgrunnssjekk av utenlandske leverandører, fiktiv fakturering, særlig for ikke-fysiske varer/tjenester, bedrageri og kommunal korrupsjon. Det er også økt fare for utro tjenere⁴. Andre undersøkelser støtter Økokrims vurdering⁵. I et risikoperspektiv ønsker jeg i tillegg å nevne at ulike avisartikler omtaler velledige organisasjoner og misligheter knyttet til støtte fra det offentlige. At dette er en risiko støttes av en undersøkelse fra Lifeway research (2017), hvor man fant ut at 10 prosent av protestantiske pastorer var kjent med at kirken deres har blitt utsatt for bedrageri/underlag: *Most churches rely on volunteers to handle their finances, he said. Those volunteers are usually honest. But churches often lack systems to catch those who aren't.*

Petter Gottschalk, professor ved Handelshøyskolen BI, legger til grunn at 31 prosent av hvitsnipp-kriminelle jobber i det offentlige. Det viser at risikoen for misligheter er mer enn teoretisk, noe det er viktig å være klar over for å kunne opprettholde en tilstrekkelig «profesjonell skepsis», jf. krav i ISA 240, pkt. 12.

Forventninger

Media har stadige innslag om at det rettes kritikk mot revisjonen om at misligheter og korrupsjon ikke har blitt avdekket, men har også gitt innspill om at kommunerevisjonene bør få et utvidet mandat når det gjelder å avdekke misligheter, fordi vi kjenner kommuneorganisasjonen, er uavhengige og vi er

«billige». Uansett er det en klar forventning om at vi er på banen.

Geir Kjetil Finneide har gitt uttrykk for Økokrims forventning til revisorer i en artikkel i Revisjon og Regnskap⁶. Han påpeker revisorenes rolle som allmennhetens tillittperson, og mener at *rollen som forebygger etter vår oppfatning er en av de viktigste rollene revisor har... Gjennom sin revisjon avdekker revisor mye forskjellig, alt fra mindre feil som korrigeres under veis til grov kriminalitet. I som rolle som uavhengig «kontrollør», kombinert med nærhet til klienten, regnskapene og virksomheten eller, er revisor i en bedre posisjon enn de fleste andre til å avdekke uønskede hendelser.*

Også kilder som har direkte relevans for tolking av hvilke forpliktelser som ligger i oppdraget vårt, har meninger om revisjonens innsats på mislighetsområdet. Arbeidet mot misligheter og korrupsjon er et gjentakende tema for Kommunelovutvalget, og er nevnt på minst 18 sider i utredningen⁷. De sier at tillit til den kommunale forvaltning er viktig og at tiltak for å redusere risiko for misligheter er sentralt for å oppnå dette.

Når betydningen av forventningene skal vurderes, er det viktig å være klar over hva det er realistisk å forvente av en regnskapsrevisjon. I en korrupsjonssak vil det som oftest ikke være mulig for revisjonen å se personene som begår overtredelsene og disses oppførsel, deres private økonomi og forbindelser og transaksjoner utenfor kommunens økonomisystemer. Revisjonen er normalt heller ikke ute i felten og veier pukk og måler hvor mye fjell som er sprengt bort. Vi vil bare kunne se signaler og bruddstykker som manglende arbeidsdeling, svak/manglende intern kontroll ved mottak av varer og tjenester, brudd på lov om offentlige anskaffelser, mangler ved fakturaen, manglende kvalitet på vedtak ol.

Regnskapsrevisors undersøkelsesplikt vedrørende misligheter. Krav til hvordan revisjonen skal innrettes for å avdekke misligheter

Kommuneloven § 78 legger til grunn at revisjonen skal skje iht. den rettslige standarden om «god revisjonsskikk». Forskriftens § 3 utdyper innholdet med å konstatere at revisor gjennom revisjonen skal bidra til å «forebygge og avdekke misligheter og feil». Revisjonsstandardene (ISA) er viktige for tolking av innholdet, men man skal være oppmerksom på at det kan være differanser mellom lov og ISA'er, og at loven alltid vil ha forrang. Departementets merknad legger til grunn at regnskapsrevisjonen *er i utgangspunktet innrettet mot å avdekke feil. I tillegg gjør revisor en vurdering av risikoen for at det kan foreligge misligheter.*

I tillegg har revisor en plikt etter hvitvaskings-

² Økokrim 2015 *Trusselvurdering - økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet*

³ Frifagbevegelse.no, publisert 22. mars 2017 kl. 09.57 av TORGNY HASÅS *17 metoder som viser hvordan de kriminelle unngår skatt, utnytter arbeidere og snylter på velferdsordninger*

⁴ «Sikkerhet ved ansettelsesforhold», veileder fra PST, NSM, Politiet og Næringslivets sikkerhetsråd

⁵ Kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelsen i Norge (KRISINO) fra Næringslivets sikkerhetsråd og Innbyggerundersøkelsen 2017 fra Difi.

⁶ Revisjon og Regnskap nr. 3, 2014 s. 38 flg.

⁷ NOU 2016: 4, Ny kommunelov, s. 20, 22, 98, 106, 293, 302, 306, 329, 333, 335, 336, 337, 434, 435, 474

«I tillegg antas det at praksis, praktiske hensyn som budsjett og krav til å oppfylle andre oppgaver vil sette grenser for hva en revisjonsenhet har anledning til å sette i gang med uten kontrollutvalgets velsignelse.»

Lokalt



ANMELDTE ANSATE. Bergen kommune og kommunedirektor Robert Røstad anmeldte i går en artikkel i et stort utvalg av 130.000 kopier fra medlemmene som i oktober engasjerte å ha syndet for VEGAN VALDE

Gransking avdekket ikke millionunderslag



Stig L. Bech, styreleder i Boligbygg og partner i advokatfirmaet BA-HR, har bedt Deloitte om også å granske den interne undersøkelsen i Boligbygg som ble gjort av revisjonsselskapet BDO i september. Foto: Øyvind Elvsborg

Skal granske Boligbygg-granskerne

Foreslår egen etat mot korrupsjon i Oslo

Ap-veteran Khalid Mahmood mener Oslo kan gjøre mer for å forebygge mislighold og økonomisk kriminalitet i kommunen.



loven. Loven stiller ingen krav til hvordan revisor skal jobbe for å oppdage de mistenkelige transaksjonene, men det er et krav om at revisor har kompetanse til å gjenkjenne transaksjoner som kan være mistenkelige.

ISA 240⁸ lister opp en rekke handlinger som revisor skal utføre for å avdekke indikasjoner på (feil og) misligheter, herunder krav til:

- a. Risikovurdering
- b. Diskusjon i teamet
- c. Profesjonell skepsis
- d. Spørre ledelsen i virksomheten om risiko for og kjennskap til misligheter
- e. Foreta risikoreduserende undersøkelser
- f. Rapportere svakheter i internkontrollen

I tillegg er det særskilte hensyn knyttet til revisjon av offentlig sektor i ISA 240 og ISSAI 1240⁹. Det er antatt at det er et økt krav til aktivitet for å avdekke og forebygge misligheter i kommunal revisjon enn i privat. NKRF har i informasjonsskriv 3/2014 til bedriftsmedlemmene drøftet nærmere hva som ligger innenfor revisors plikter på dette området, jf. «Misligheter – revisors oppgaver», Kommunerevisoren nr. 1/2015.

I Kommunelovutvalgets utredning legger de til grunn at det ikke stilles krav om å forebygge misligheter og feil på alle områder. Heller ikke at revisor skal avgi en uttalelse som bekrefter at det ikke forekommer misligheter og feil¹⁰. *Revisor skal først og fremst vurdere risikoen for misligheter som kan medføre vesentlig feilinformasjon i regnskapet, men må etter denne bestemmelsen også være oppmerksom på risikoen for misligheter på andre områder*¹¹.

Ovennevnte er en oversikt over de formelle kravene til hvordan revisjonen skal jobbe for å avdekke misligheter og feil. Kravene er til dels åpenbare, og gir liten veiledning i hvilke vurderingstemaer som bør tas hensyn til og hvordan arbeidet konkret skal utføres. Det skal foretas risikovurdering og ved oppdagelse av en risiko skal det foretas risikoreduserende undersøkelser, men hvor langt skal man gå? Her kommer det viktige revisorskjønnet inn. I kommunelovutredningen sier de følgende: *Det ligger til grunn at god revisjon utvikles best gjennom den gode skikken, og ikke gjennom lover og regler. Revisorene har en sentral rolle i å utvikle god kommunal revisjonsskikk og gi denne et innhold*¹².

Min erfaring tilsier at det er viktig å ha fokus på at revisjonens hovedmål er å bekrefte regnskapet, og at god kommunal revisjonsskikk innebærer fornuftig bruk av det offentliges midler. Samtidig, for å kunne ta de rette prioriteringene, er det viktig å kjenne til hvilke risikoer for misligheter som er iboende for kommunen på ulike virksomhetsområder samt i rimelig grad ta omverdens forventninger inn over seg. Jeg sitter med en fornemmelse av at forventningene til å forebygge og avdekke misligheter er økende. Jeg viser her blant annet til utredningen til Kommunelovutvalget hvor de foreslår at regnskapsrevisors plikter skal utvides til også å omfatte enkel etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen¹³. Utvalget mener dette vil styrke revisjonens arbeid med å bidra til å forebygge og avdekke misligheter¹⁴.

I Kommunerevisjonen i Oslo har vi økt fokus på risikovurderinger. Vi jobber for å få bedre oversikt over ikke bare iboende, men også restrisiko. Håpet er at revisjonen skal bli mer målrettet og hensiktsmessig. Vi har også jobbet for å styrke den profesjonelle skepsisen ved å gjøre mislighetsrisikoene bedre kjent for regnskapsrevisorene. Vi utfører også blant annet red-flag undersøkelser, anskaffelsesundersøkelser og ser på om leverandører fakturerer etter avtale. Målsettingen er ikke å finne misligheter, men heller å avdekke hull i interkontrollen for å kunne bidra til kommunens forebyggende arbeid.

Krav til undersøkelsen når det foreligger indikasjon på misligheter

Før jeg går inn på innholdet i dette avsnittet ønsket jeg å knytte noen kommentarer til ordet gransking. Begrepet har vokst seg frem uten å ha noe klart innhold. Det er for eksempel benyttet i utredninger og Advokatforeningens rutiner, men er aldri eller sjelden brukt i lovverket. Kommunelov og forskrift bruker ikke ordet gransking selv om misligrettede undersøkelser, av en viss størrelse, faller innenfor begrepet.

Indikasjoner på misligheter skal undersøkes i henhold til den samme standarden som all annen revisjon, nemlig god kommunalt revisjonsskikk, jf. kommuneloven § 78. Forskriften § 3 supplerer med at *konstateres det misligheter ved revisjon, eller på annen måte, skal revisor straks sende foreløpig innberetning til kontrollutvalget. Når saksforholdet er nærmere klarlagt skal revisor sende endelig innberetning til kontrollutvalget.* Departementets sier at *Dersom revisor kommer til at det foreligger indikasjoner på at det kan foreligge misligheter vil han/hun innrette revisjonen slik at mistanken blir bekreftet eller avkreftet.* Ordlyden i merknaden stiller meget strenge krav til resultatene av undersøkelsen; nærmest at revisor skal komme frem til en konklusjon

8 International Standard on Auditing (ISA) 240 «Revisorens oppgaver med og plikter til å vurdere misligheter ved revisjon av regnskaper»

9 The International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) 1240 «Revisors oppgaver med og plikter til å vurdere misligheter ved revisjon av regnskaper»

10 S. 329, 1. spalte

11 S. 329, 1. og 2. spalte

12 S. 325, 1. spalte

13 S. 326, 1. spalte og s. 332 2. spalte og flg.

14 S. 333, 1. spalte

vedrørende om det har skjedd misligheter eller ei. I boken «Tilsyn og revisjon i kommunal sektor»¹⁵ argumenteres det med at departementets bemerkning ikke kan tolkes ordrett. De sier bl.a. at *revisor skal, i den grad det er nødvendig og mulig, foreta egne undersøkelser for å få avklart forholdet. I det ligger ikke at revisor skal foreta etterforskning overfor aktører utenfor kommunen, men så langt det synes nødvendig kan revisor gjøre undersøkelser i kommunens regnskaper for å kartlegge omfanget av forholdet.*

Hvitvaskingsloven pålegger en utvidet undersøkelsesplikt ved en «vag mistanke» om at transaksjoner kan være knyttet til noe straffbart/ikke ha lovlig opprinnelse. Omfanget av undersøkelsesplikten er ikke definert. Hvis mistanken ikke avkreftes gjennom undersøkelsene, foreligger en rapporteringsplikt til Økokrim.

Min konklusjon er at det foreligger klare krav om at indikasjoner om misligheter skal undersøkes, men at det er gitt liten veiledning om hva en minimums- og maksimumsløsning består av. Jeg antar at minimumsløsningen ligger i å gjennomgå informasjonen som regnskapsrevisjonen har lett tilgang til. Dersom mistanken ikke blir klarlagt, må virksomheten bli orientert, og revisjonen må få tilbakemelding på hvilke risikoreduserende tiltak som iverksettes. Ordlyden gir ingen begrensning i maksimalt omfang, men mangelfull tilgang til informasjon vil ofte innebære en begrensning i revisjonens mulighet til å bevise/motbevise misligheten. I tillegg antas det at praksis, praktiske hensyn som budsjett og krav til å oppfylle andre oppgaver vil sette grenser for hva en revisjonenshet har anledning til å sette i gang med uten kontrollutvalgets velsignelse. I Oslo har vi igangsatt relativt omfattende undersøkelser uten å be kontrollutvalget om et særlig mandat. Det må her nevnes at kontrollutvalget opplyses om, og godkjenner, at revisjonen benytter ett til to årsverk på misligrettede undersøkelser hvert år. I tillegg har Oslo kommune en instruks fra byrådet¹⁶ hvor de ulike virksomhetene gis anledning til å be Kommunerevisjonen om bistand til å undersøke mistanke om økonomiske misligheter. Utover dette har vi for eksempel også undersøkt konkrete leverandørers fakturering opp mot kontrakt og avdekket overfakturering. I Oslo har kontrollutvalget vedtatt særskilte undersøkelser hovedsakelig ved større granskinger. De siste årene omfatter dette korrupsjonssakene i Undervisningsbygg, Unibuss og nå Boligbygg.

Neste problemstilling er hvilke regler som gjelder for hvordan en undersøkelse skal gjennomføres. Kravene til revisors saksbehandling er begrensede og generelle, og de gjelder uavhengig av om undersøk-

¹⁵ Bråthen m.fl., *Tilsyn og revisjon i kommunal sektor*, 2. utgave 2011

¹⁶ 28/2010: Instruks for saksbehandling i saker om økonomiske uregelmessigheter og misligheter i Oslo kommune

elsen er igangsatt av kontrollutvalget eller om de omfattes av regnskapsrevisors plikt etter kommune-loven og revisjonsforskriften. Kommune-loven § 79 stiller krav om revisors uavhengighet og objektivitet. § 78 nr. 6 gir revisor rett til all informasjon i kommunen. Konstateres misligheter ved revisjon, eller på annen måte, skal det straks sendes foreløpig innberetning til kontrollutvalget. Når forholdet er nærmere avklart skal utvalget få en endelig innberetning, med kopi til administrasjonssjef/kommunerådet. Bestemmelsen sier ingenting om det er revisjonen eller administrasjonen som skal avklare forholdet eller hvordan dette skal skje. For øvrig legger forskriften til grunn følgende:

- § 4: revisjon i henhold til god kommunal revisjons-skikk
- § 9: revisor skal dokumentere hvordan revisjonen er gjennomført. Misligheter skal dokumenteres særskilt, med angivelse av hva revisor har foretatt seg.
- § 19: møteplikt og -rett i kommunestyret
- § 20: opplysningsplikt ovenfor medlemmer av kommunestyret

Kravene til bevisvurdering vil være annerledes i en undersøkelse av misligheter enn ved vurdering av alminnelig revisjonsbevis. Stikkprøver på bakgrunn av tilfeldig utvalg og analyser har mindre verdi i en mislighetssak. Forskriften § 3 sier at misligheten skal være konstatert for at man skal kunne legge den til grunn. Utvalget forklarer dette med at revisor ikke skal melde om mistanke om misligheter på et usikkert grunnlag¹⁷. For meg fører dette kun til ytterligere usikkerhet, og jeg skulle ønske at man heller kunne ha henvist til allment kjente juridiske begreper som sannsynlighets-overvekt og overveiende sannsynlig ol.

Når man skal undersøke om det foreligger misligheter, beveger man seg fort inn på regelverk utover kommunelov og revisjonsstandarder. Sentrale kilder er Den Europeiske menneskerettighetskonvensjon, forvaltningslov og ulovfestede forvaltningsprinsipper, arbeidsmiljøloven og personopplysningsloven. I tillegg vil anerkjente retningslinjer for granskning ha betydning, som for eksempel fra Advokatforeningen og Association of Certified Fraud Examiners. Viktige begreper knyttet til rettssikkerhet er varsomhetsplikt, undersøkelsesplikt, skjønnsmargin, forholdsmessighet, selvinkriminering, kontradiksjon, rimelig tid, uavhengighet, uskyldspresumpsjon og beviskrav, innsynsrett mm.

¹⁷ S. 435, 2. spalte

Ingunn Mansås Kjørstad er jurist og har bakgrunn fra politiet. Hun er seniorrevisjonsrådgiver i Kommunerevisjonen i Oslo, og jobber med misligheter på fulltid.



Av **Merete Steen**, seniorrådgiver og lege, spesialist i samfunnsmedisin og **Wenche Skjær**, seniorrådgiver og sykepleier, Statens helsetilsyn

Tilsyn med kommunale tjenester til eldre – lovlighetskontroll og utviklingsarbeid

Statens helsetilsyn (heretter Helsetilsynet) gjennomførte i samarbeid med fylkesmennene i perioden 2009 – 2013 en omfattende tilsynsatsing rettet mot tjenester til eldre. I tillegg til et stort antall tilsyn med mange typer av tjenester i kommunene og spesialisthelsetjenesten omfattet satsingen ulike aktiviteter for å videreutvikle tilsynsarbeidet.

Artikkelen omtaler formålet med satsingen, valg av tilsynsystema og hovedfunn fra tilsynene, samt utviklingsarbeidet knyttet til tilsynsmetodikk og formidling av tilsynserfaringer. Til slutt oppsummerer vi kommunenes respons på satsingen.

Tilsyn er lovlighetskontroll

Tilsyn skal medvirke til at befolkningens behov for tjenester blir ivaretatt, at tjenesten blir drevet på en faglig forsvarlig måte og at svikt i tjenesteytingen forebygges. Tilsynsmyndigheten skal på nærmere definerte områder undersøke, vurdere og konkludere om kommunen overholder aktuelle lovkrav.

Helsetilsynet velger, i samarbeid med fylkesmennene og på basis av risikovurderinger, områder eller tema som alle fylkesmennene i løpet av en gitt periode skal føre tilsyn med. Slike felles, landsomfattende tilsyn har som formål å sette et nasjonalt fokus på et tjenesteområde ved å avdekke eventuelle mangelfulle forhold, og å bidra til forbedring på dette området. Der fylkesmennene finner lovbrudd følger de opp virksomheten til de påpekte forholdene er rettet opp. Helsetilsynet sammenstiller funnene på landsbasis i form av en oppsummeringsrapport som publiseres på våre nettsider. Hensikten er å kunne beskrive fellestrekk og variasjon i hva som svikter på de områdene som er undersøkt, og gi en samlet vurdering av hvilke konsekvenser lovbruddene kan ha for tjenestemottakerne.

Tilsynsarbeidet er i utvikling

For at tilsyn skal være virkningsfullt og føre til forbedring i tjenestene, må tilnærminger og metoder som Helsetilsynet benytter ha god faglig kvalitet. Viktige utviklingsområder for å oppnå mer effekt av tilsyn er blant annet å:

- rette tilsynet mot flere tjenesteområder som yter tjenester til samme målgruppe
- fokusere på samarbeid og samordning av tjenestene innad i kommunen og/eller mellom kommunen og spesialisthelsetjenesten
- stimulere kommunen til gjennomgang og vurdering av egen praksis opp mot aktuelle lovkrav på et nærmere angitt område
- videreutvikle og utprøve metoder for formidling og spredning av tilsynsfunn
- involvere tjenestemottakere i ulike deler av tilsynsprosessen.

En bred tilsynsatsing

Eldre med omfattende og sammensatte tjenestebehov er en svært utsatt og sårbar gruppe. Å sørge for at denne gruppen får forsvarlige tjenester er en kontinuerlig utfordring for kommunene. Fylkesmennene hadde fra starten av 2000-tallet gjennomført et betydelig antall tilsyn med kommunenes tjenester der eldre var sentral målgruppe. I flertallet av disse ble det påpekt lovbrudd knyttet til ett eller flere tjenesteområder.

«I løpet av en toårsperiode ble det gjennomført mer enn 500 tilsyn i rundt 70 prosent av landets kommuner og bydeler. I om lag to tredeler av tilsynene ble det påvist brudd på aktuelle lovkrav.»

Dette var noe av bakgrunnen for at Helsetilsynet besluttet å sette i gang en flerårig og tematisk bred satsing på tilsyn med tjenester til eldre.

Vi ønsket samtidig å benytte satsingen til å videreutvikle vårt metoderepertoar, og la opp til at det kunne brukes flere typer undersøkelsesmetodikk. Det ble dessuten lagt vekt på at satsingen skulle ha fokus på ekstern formidling og bidra til økt læring av tilsyn.

Ved å ta i bruk ulike virkemidler over flere år, var målsettingen å bidra til varige forbedringer av tjenestene.

Opplegget fra Helsetilsyn med flere temaer og ulike tilsynsmetoder ga den enkelte fylkesmann mulighet for å velge tema ut fra lokal risikovurdering av tilstanden i fylket og i den enkelte kommune og til å prøve ut hensiktsmessig tilsynsmetodikk.

Temaer for tilsynssatsingen ble valgt etter gjennomgang av erfaringer fra tidligere tilsyn og annen kunnskap, blant annet fra nyere norsk forskning. Helsetilsynet utarbeidet opplegg for tilsyn på en rekke områder:

- identifisere, utrede og følge opp hjemmeboende eldre med demenssykdom,
- legemiddelbehandling og -håndtering
- forebygging og behandling av underernæring
- rehabilitering i sykehjem
- behandling av søknader om avlastning for pårørende.

Fylkesmennene har i stor grad valgt å gjenbruke disse oppleggene, og har gjennomført flere tilsyn på områdene også etter at tilsynssatsingen var avsluttet.

Undersøkelsesmetoder og metodeutvikling

Det vil som oftest gi god effekt og være relevant å undersøke og vurdere kommunens styring og ledelse av det aktuelle tjenesteområdet med systemrevisjon som metodikk. Systemrevisjon ble benyttet ved tilsyn med tjenester til hjemmeboende eldre med demenssykdom, legemiddelbehandling, forebygging og behandling av underernæring (hjemmetjenesten og sykehjem) og rehabilitering i sykehjem.

Det ble også utviklet ny tilsynsmetodikk:

- For tilsyn med *legemiddelbehandling* utviklet vi et opplegg for egenvurdering der kommunen selv gjennomgikk og vurderte egen praksis opp mot utsendt fasit med de aktuelle lovkravene.

Resultat av gjennomgangen og plan for retting av forhold som ikke var i tråd med regelverket ble sendt fylkesmannen. Tilsynet ble avsluttet når kommunen hadde bekreftet at lovbruddet var rettet opp. Opplegg for egenvurderinger er videreutviklet og de senere år brukt på ulike måter ved flere landsomfattende tilsyn, som oftest som et supplement til systemrevisjon.

- For tilsyn med kommunens *behandling av søknader om avlastning for pårørende* innhentet fylkesmannen et gitt antall søknader og vedtak om avlastning, vurderte om kommunen ivaretok kravene til riktig og forsvarlig saksbehandling, meldte resultatet til kommunen og ba om redegjørelse for hvordan kommunen framover skulle sørge for å etterleve lovkravene. Tilsynet ble avsluttet når kommunen hadde rettet opp de påpekte forholdene. Metoder for dokumentgransking i forbindelse med tilsyn er også senere videreutviklet, bl.a. i form av egenvurderinger ved granskning av journaler opp mot krav i journalforskriften.
- For tilsyn med *fastleger* ble det utviklet et eget opplegg for intervju og journalgjennomgang for å vurdere om fastlegens virksomhet oppfylte krav til god praksis på de aktuelle områdene.
- Vi utviklet også et generelt opplegg for *uannmeldt tilsyn*. Opplegget var under tilsynssatsingen tenkt brukt som supplement ved tilsyn med forebygging av underernæring og/eller legemiddelbehandling. Uannmeldt tilsyn er en form for «stikkprøve» som kan brukes der tilsynsmyndigheten vurderer det som nødvendig å gjennomføre tilsyn uten at virksomheten er varslet på forhånd eller er varslet kun kort tid før tilsynet. Noen fylkesmenn benytter opplegget til å føre tilsyn med bruk av tvang og makt ved somatisk helsehjelp i sykehjem.

Funn fra tilsynene ga grunn til bekymring

I løpet av en toårsperiode ble det gjennomført mer enn 500 tilsyn i rundt 70 prosent av landets kommuner og bydeler. I om lag to tredeler av tilsynene ble det påvist brudd på aktuelle lovkrav.

Fylkesmennene velger ut fra risikovurderinger og andre hensyn hvilke kommuner det føres tilsyn med.

Siden utvalget av kommuner derved ikke er tilfeldig, kan funn fra tilsyn ikke generaliseres og sies å være representative for tilstanden i alle landets kommunene. Men funnene kan likevel tegne et viktig bilde av hvordan situasjonen er i stort. Det er etter vår vurdering grunn til å anta at de brudd på lovkrav som tilsynet har påvist, også kan forekomme i andre kommuner.

Krav til styring og ledelse må følges

Gjennomgående fant fylkesmennene svak styring og ledelse av tjenestene i kommunene. Mange kommuner hadde ikke sørget for tydelig fordeling av ansvar og oppgaver, nok personell med nødvendig kompetanse til oppgavene de skal gjøre, nødvendig opplæring av ansatte, gode systemer for dokumentasjon, ordninger for å melde fra når noe går galt og tiltak for å hindre at feilene skjer igjen. Kommunene hadde også i liten grad gjennomgått de ulike delene av tjenestene sine med sikte på å avdekke hvor svikt kan oppstå og sette inn forebyggende tiltak. Det ble heller ikke gjort mange observasjoner av at kommunen aktivt følger med på om de ulike tjenestene fungerer etter lovkravene.

Personellet som yter tjenester i kommunene gjør hver dag en stor innsats for å imøtekomme sammensatte og omfattende hjelpebehov hos eldre. Mye av hjelpen blir utført av enkeltpersoner hjemme hos den enkelte tjenestemottaker. Det stiller store krav til personellens årvåkenhet, kompetanse og vurderings-evne. Desto viktigere er det at personellet ikke opplever å bli overlatt til seg selv i hvordan de skal løse oppgavene og ivareta brukernes behov. Det er avgjørende at kommunene oppfyller sine forpliktelser om å tilrettelegge for at personellet kan utføre jobben sin på en forsvarlig måte. Dette er en stor utfordring i en sektor med mange deltidsansatte, flere ansatte uten helsefaglig utdanning og mange medarbeidere i turnus. Mangelfull styring og ledelse øker faren for svikt i tjenestene.

Rettsikkerheten må ivaretas

Dette tilsynet hadde fokus på om eldre, som allerede var brukere av kommunens helse- og omsorgstjenester, fikk den hjelpen de hadde krav på. Mange eldre klarer ikke selv å fremme egne interesser og gi klart uttrykk for hvilken hjelp de har behov for. Personalet må løpende observere hvilke hjelpebehov den eldre har og fange opp eventuelle endringer. Ledelsen i kommunen må sørge for at personellet settes i stand til å ivareta denne oppgaven ved nødvendig kompetanse og at det er klart for alle hvordan endrede behov for hjelp skal registreres og behandles i virksomheten. Dette var en tilbakevendende problemstilling ved flere av tilsynsområdene. Å sørge for at rettsikkerheten til sårbare eldre med store hjelpebehov blir ivaretatt er en viktig oppgave for enhver kommune.

Andre eksempler på funn

Mange kommuner manglet innarbeidet og felles praksis for hvordan personellet skulle fange opp, melde fra om og ivareta personer med demenssykdom. Det manglet også i stor grad ordninger for å sikre kontinuitet og regelmessighet i tjenestene til personer med demenssykdom.

Fylkesmennene fant også at mange kommuner hadde uklart plassering av det faglige og administrative lederansvaret for legemiddelhåndtering. Faglig rådgiver var ikke alltid utpekt der virksomhetsleder ikke hadde nødvendig kompetanse. Videre var det mange kommuner som ikke ivaretok nødvendig opplæring av personalet. Det manglet systematisk opplæring, og personell uten nødvendig kompetanse ble satt til å dele ut medisiner.

Samarbeidet mellom hjemmesykepleien og fastlegene var for tilfeldig og lite tilrettelagt fra kommunens side, både når det gjaldt oppfølging av brukere med demens og legemiddelhåndtering.

Fylkesmennene avdekket at det var for lite kunnskap om ernæringsproblemer hos eldre, og at ledelsen i de aller fleste kommunene ikke hadde sørget for å ha personell med nødvendig kompetanse på området. De fleste kommunene manglet en innarbeidet og kjent praksis for å kartlegge og vurdere ernærings situasjonen hos nye brukere. Mange steder var det heller ikke avklart praksis for arbeidet med videre utredning av ernæringsproblemer, iverksette individuelle ernærings tiltak og å evaluere disse. Nasjonale faglige retningslinjer utarbeidet av Helsedirektoratet var lite kjent i flere kommuner.

Involvering av brukere i tilsyn - starten på et stort utviklingsarbeid

Det var også lagt opp til at fylkesmennene kunne gjennomføre tilsyn med egenutviklede tema. En av fylkesmennene gjennomførte fire tilsyn med brukervedvirkning i hjemmetjenesten. Samtaler med brukere og pårørende ble tatt med som del av informasjonsinnhenting i tilsynet, som supplement til informasjonen fra intervjuer med ledere og ansatte og fra dokumentgjennomgangen. Fylkesmennene vurderte at informasjonen fra brukere og pårørende hadde bidratt til et mer solid fakta-grunnlag. Disse første erfaringene med å involvere brukere som informanter i tilsynet var viktige da Helsetilsynet i 2015 startet opp «Brukerinvolveringsprosjektet», som skulle legge til rette for en bred involvering av brukere i alle tilsynsaktiviteter. Brukerinvolvering i tilsyn er kommet for å bli. Det har vært satsingsområde i Helsetilsynet og hos fylkesmennene i perioden 2015-2018, og er prioritert som et av fire områder i Helsetilsynets strategiske plan for 2015-2019.

«Ringer i vann» – formidlings- og spredningsaktiviteter i kommunene

Et viktig spørsmål for Helsetilsynet er hvordan vi kan bidra til å skape merverdi av tilsynene som fylkesmennene gjennomfører. Satsingen inkluderte derfor et eget formidlings- og spredningsprosjekt som fylkesmennene kunne søke midler fra. Flere av fylkesmennene arrangerte ulike konferanser og samlinger for kommunene. Formålet med disse var å stimulere til økt læring av tilsyn ved å bruke resultat og erfaringer fra andre tilsyn i sitt eget forbedringsarbeid. Et sentralt mål for prosjektene var å skape «ringer i vann» ved nå flere virksomheter og kommuner enn de som hadde hatt tilsyn. Fylkesmennene erfarte at dialog og deling av erfaringer både om tilsynsresultater og om løsninger skapte engasjement og refleksjon både hos ledere og medarbeidere fra kommunene.

Formidling av funn og erfaringer fra tilsyn er et av områdene i strategisk plan for Helsetilsynet 2015-2019. Vi merker oss derfor tilbakemeldingene fra kommunene som uttrykker et ønske om mer erfaringsdeling både om tilsynsresultater og om løsninger på utfordringer som er felles for flere kommuner.

Positiv respons fra kommunene

Ved avslutningen av satsingen ønsket Helsetilsynet å få vite mer om hvilke prosesser og tiltak kommunene satte i gang etter tilsynet. Størsteparten av kommunene oppfattet fylkesmennenes tilsyn med helse- og omsorgstjenester til eldre i 2010-11 som et godt grunnlag for forbedringsarbeid. Det viste en undersøkelse som konsulentfirmaet Agenda Kaupang AS gjennomførte for Helsetilsynet høsten 2012. Kommunene anså tilsynstemaene som relevante og aktuelle, og at tilsynet bidro på positive måter til å skjerpe oppmerksomheten mot ulike deler av tjenestetilbudet til eldre og gi impulser til forbedringsarbeidet. Også kommu-

ner der det ikke var påvist lovbrudd uttrykte at tilsyn inspirerte til arbeid med kvalitetsforbedring. Samlet sett var funnene i den eksterne evalueringen oppløftende. Alt tyder på at satsingen ga et betydelig bidrag til å forbedre tjenestetilbudet til eldre.

Tilbakemeldingene fra kommunene tilsier at det er særlig to forhold som er viktige å ta med for Helsetilsynet og fylkesmennene i det videre arbeidet med utvikling av tilsynet:

- Systematisk arbeid med risikovurderinger ved valg av tilsynstemaer bidro til at kommunene oppfattet tilsynstemaene som relevante og vesentlige for deres virksomhet.
- Dialogen med og kompetansen hos medarbeiderne hos fylkesmennene stimulerte endringsarbeidet.

Publikasjoner

Krevende oppgaver med svak styring. Samlerapport fra tilsyn i 2010 med kommunenes sosial- og helsetjenester til eldre. Rapport fra Helsetilsynet 5/2011. Oslo: Statens helsetilsyn, 2011.

«Vi får satt fokus, blir bevisstgjort og må skjerpe faget vårt ekstra ...». En deskriptiv undersøkelse av tilsyn med kommunale helse- og omsorgstjenester til eldre. Rapport fra Helsetilsynet 6/2013. Oslo: Statens helsetilsyn, 2013.

Oppsummering av satsinga på tilsyn med helse- og omsorgstjenester til eldre. Rapport fra Helsetilsynet 1/2014. Oslo: Statens helsetilsyn, 2014.

Enkeltrapper fra tilsyn www.helsetilsynet.no

► Aktuelle kurs nå:

Faglig oppdatering og nettverksbygging!

► Arena for forvaltningsrevisjon 2018	13. – 14. mars	Lillestrøm
► Møteplass for selskapskontroll 2018	15. mars	Lillestrøm
► A.2.43 Kvantitative metoder i forvaltningsrevisjon	17. – 18. april	Gardermoen
► A.2.47 Kvalitative metoder i forvaltningsrevisjon	25. – 26. april	Gardermoen
► KOMØK - Kommuneøkonomikonferansen 2018	28. – 29. mai	Gardermoen
► NKRFs Fagkonferanse 2018	12. – 13. juni	Drammen



www.nkrf.no



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



Av **Tor Dølvik**, spesialrådgiver i Transparency International Norge

#CorruptToo – åpenhet i kampen mot korrupsjon

Statsminister Erna Solberg lanserte i januar i år ideen om en MeToo-liknende kampanje for å bekjempe korrupsjon. Det skjedde på toppmøtet Verdens økonomiske forum i Davos.

Statsministeren ønsket at folk begynner å snakke om korrupsjon og forteller historiene, fordi åpenhet og transparens er helt avgjørende for å få bukt med korrupsjon.

En åpenhetskampanje kan bidra til å gjøre det mindre tabubelagt å si ifra – korrupsjon er fortsatt et ømtålig tema i Norge. Det snakkes lite om at korrupsjon kan skje i norske kommuner, fylkeskommuner og kommunalt eide selskaper. Vegringen for å snakke åpent om temaet, representerer i seg selv en fare for at misbruk av posisjon og uetiske handlinger kan foregå eller at korrupsjon kan utvikle seg.

KS lanserte i februar i år resultatene av et forsknings- og utredningsprosjekt som tar for seg omfanget av uetisk atferd og korrupsjon i kommunesektoren. I prosjektet ble det også kartlagt hva som gjøres for å forhindre at uetisk atferd og korrupsjon kan skje. Resultatene fra prosjektet bør kunne sette i gang samtaler om korrupsjon rundt om i landets kommuner, fylkeskommuner og kommunale bedrifter:

- Fire av ti enhetsledere i kommuner og tre av ti ledere i kommunalt eide selskaper har opplevd press om å gi en eller flere typer utilbørlige fordeler i løpet av de siste ni årene. Den mest vanlige formen dreier seg om press om favorisering.
- Areal, plan og byggesak er det kommunale ansvarsområdet som er mest utsatt for slikt press. Forslagene kommer oftest fra grunneiere og privatpersoner, næringsdrivende eller venner og familie.
- Sju av ti enhetsledere i kommunene oppgir å ha deltatt i aktiviteter for å forebygge korrupsjon i kommunen. Men ifølge rådmennene og daglige ledere i kommunale bedrifter er det bare 26 prosent av kommunene og ti prosent av bedriftene

som i etikkarbeidet bruker dilemmatrening og praktiske øvelser for å etterleve verdier.

- De aller fleste kommuner har etiske retningslinjer (98 prosent), men over en firedel av enhetslederne er usikre på hva som er konsekvensene av å bryte de etiske retningslinjene.
- I 64 prosent av kommunene får kommunestyret en redegjørelse fra rådmannen om internkontroll og øvrig etikk- og antikorrupsjonsarbeid. I 59 prosent av de kommunale bedriftene får styrene en slik redegjørelse fra bedriftens daglige leder.

Undersøkelsen avdekker at mange kommuner har satt i gang forebyggende aktiviteter mot uetisk atferd og korrupsjon. Samtidig dokumenterer undersøkelsen at det er klare muligheter for forbedringer i dette arbeidet. KS-prosjektet inneholder også et verktøy for å måle egen innsats opp mot hva andre kommuner gjør. Det er god grunn til å oppfordre folkevalgte og kommunale ledere til å undersøke praksis i egen kommune for å finne forbedringsmuligheten i det forebyggende arbeidet.

Selv om et stort flertall (85 prosent) av enhetslederne i kommuner i 2017 mente at korrupsjon er et lite eller svært lite problem i kommuner, var det samtidig 28 prosent av innbyggerne som mente at bestikkelser, smøring og favorisering av familie og venner skjer i stor eller svært stor grad i kommunene (Difi). Sannheten om den virkelige korrupsjonen ligger trolig et sted i mellom disse oppfatningene. En åpenhetskampanje om korrupsjon kan senke terskelen for å snakke om de vanskelige sakene og stimulere til mottiltak.

KS-undersøkelsens ferske resultater og anbefalinger er et opplagt sted å starte. **#CorruptToo!**

ØVRIGE KRONIKØRER:



Bidragstyttere fra KS
Kommunesektorens
organisasjon

Foto: Riks-
revisjonen



Per-Kristian Foss,
riksrevisor



Ole Petter Pedersen,
nyhetsredaktør i
Kommunal Rapport



Av **Renate Borgmo**, seniorrådgiver, NKRF
Foto: Knut Erik Lie, NKRF

Kontrollutvalgskonferansen 2018

Den årlige Kontrollutvalgskonferansen | #ku18nkrf | ble arrangert på Gardermoen for 14. gang, 7.- 8. februar. Konferansen samlet nærmere 700 deltakere fra hele landet.

Arets konferanse hadde fokus på områdene *digitalisering, etikk, personvern og arbeidslivskriminalitet*. Den digitale utviklingen gir fantastiske muligheter til effektivisering, bedre tjenester, kommunikasjonsmuligheter, underholdningstilbud og næringsliv, for å nevne noe. Samtidig stilles vi ovenfor etiske dilemmaer. Skal det settes grenser for utviklingen av kunstig intelligens? Hvordan kan vi sikre at private opplysninger ikke kommer på avveie? Hvordan veier vi trygghet mot personvern?

Videre har problemer knyttet til sosial dumping og useriøse aktører på arbeidsmarkedet økt. En fellesnevner er aktører som undergraver norske samsfunnsstrukturer og virker konkurransevridende. Hvordan kan kommunesektoren bidra til å bekjempe arbeidslivskriminalitet?

Temaene representerer på hvert sitt vis en rekke utfordringer og problemstillinger som både kommunene som forvaltere, og kontrollutvalgsmedlemmene må ta stilling til i sitt virke som folkevalgt «kontrollør». Gjennomgående for konferansen ble *åpenhet og tillit* som grunnprinsipper i demokratiet, samt vektlegging av kontrollutvalgenes viktige jobb, fremhevet av flere av foredragsholderne.



Karin Andersen, leder av Stortingets kommunal- og forvaltningskomite, innledet første dag med å takke kontrollutvalgene for deres rolle som voktere og forvaltere av verdien ærlighet, sannhet og åpenhet.

For at samfunnet kan opprettholde høy tillit til kommunal sektor, må kommunenes virksomhet bygge på verdier som nettopp dette, – åpenhet, rolleklarhet og etisk bevissthet. Andersen mener vi må stå for de valgene man tar,

man kan ikke gjøre alt, – men gjøre de viktige tingene riktig, og sikre oss mot at beslutninger som fattes tåler dagens lys. Kontrollutvalgene ble spesielt bedt om å passe på de som ikke kan passe på seg selv, samfunnets vanskeligstilte og utsatte grupper. Opprettholde fokus på kvaliteten på tjenestene og hvordan samfunnet skal møte fremtidens velferd utfordringer, hvor andelen deltidsstillinger er en utfordring. Videre ba Andersen utvalgene passe på at kommunene har interne retningslinjer og varslings-systemer for å sikre åpenhet rundt kommunenes praksis slik at korrupsjon og annen økonomisk kriminalitet unngås.

Digitalisering og fremtidsvisjoner

Gode og tilgjengelige digitale tjenester styrker dialogen med innbyggere og næringsliv og gir gode lokalsamfunn. Det er visjonen til den nye digitaliseringsstrategien for kommunal sektor.



Avdelingsdirektør for digitalisering i KS, Line Richardsen

redegjorde for strategiens overordnede mål og satsingsområder og helhetstenkingen for digitalisering i kommune-Norge. Offentlige tjenester skal

oppleves som sammenhengende og helhetlige for brukerne, uavhengig av hvilke offentlige virksomheter som tilbyr dem. Når innbyggere og næringsliv har behov for tjenester som går på tvers av sektorer, må den digitale informasjonsflyten ikke være til hinder for et helhetlig tjenesteforløp. Digitale løsninger må bidra til samhandling på tvers av systemer, fagområder, sektorer og forvaltningsnivå. For å forbedre og utvikle digitale løsninger må behovene til de som bruker disse løsningene ligge til grunn. Brukerne må derfor involveres i utviklingen av

tjenestene.



Elin Wikmark Darell, leder av Værnesregionen IT; et interkommunalt samarbeid mellom seks kommuner i Trøndelag, ga en tilstandsrapport fra digitaliseringen i kommune-Norge. Hvordan skal norske kommuner ta i bruk teknologi og digitali-

sering for å møte stadig større utfordringer? Digital kompetanse har med forståelse å gjøre og kommunene må over til en innovasjonskultur, sier Darell. Ledere må skape kultur for endring, tørre å satse på det ukjente og løfte frem endringsagentene, de som skaper morgendagen. Ny teknologi og digitalisering kan fornye, forenkle og forbedre alt fra omsorgstjenester og utdanning til boligutvikling, søppeltømming og luftkvalitet. Værnesregionen IT var blant annet av de første i landet med å knytte signaler fra sensorer i hjemmet (fall, dører, temperatur) til den elektroniske pasientjournalen.



Byråd for finans og innovasjon i Bergen kommune, Dag Inge Ulstein, viser til at Bergen kommune lenge har vært i front i arbeidet med å digitalisere kommunal og offentlig sektor. Som Darell, vektlegger også Ulstein,

behovet for å tenke nytt og se effektiviseringen og gevinstene i det å frigjøre midler som kan brukes til andre viktige formål. Ved å digitalisere sparer vi både tid, miljø ved redusert papirbruk, transport og økonomi, men det handler først og fremst om kvalitet i tjenesten for brukeren. Kommunen jobber med å utvide verktøykassen for nye løsninger. «Digifrid» er et nytt innslag i den. Det handler om å integrere løsninger som finnes internt i kommunen og løsninger som ligger hos andre offentlige myndigheter.

Hvem kan vi stole på med dataene våre? Stoler vi på at offentlige og private aktører tar gode valg ved tjenesteutsetting til utlandet? Forbrukerelektronikk blir stadig mer tilkoblet, og det er vanskelig å vite hvor data sendes.



Bjørn Erik Thon, direktør i Datatilsynet viser oss at ved å si ja til å dele, trenger vi tillit. Nye tjenester og produkter er i økende grad basert på data, og i særlig grad personopplysninger.

Digitalisering, effektivisering, produktutvikling og videreutvikling av tjenester avhenger av at folk har tillit til å dele opplysninger. Bruk data til et klart formål! Personvern handler om å samle inn minst mulig data, kun det man trenger. Vi er i stor grad overlatt til at virksomhetene som har opplysninger om oss, tar gode valg. Sentralt i dette står vurderinger av risiko og en god internkontroll, det vil si vurdering av verdier, trusler og sårbarhet. Ledelsen, og hver enkelt medarbeider, må ha en klar forståelse av sitt ansvar for personvern og informasjonssikkerhet, og ansvaret for valg om hvilken risiko virksomheten kan akseptere. De må vite hvilke verdier de forvalter i form av personopplysninger og hvordan personopplysningen i praksis blir brukt og sikret.

Etisk standard for å fremme tiltak mot korrupsjon og uetisk atferd



Dag Erichsrud, leder av kontrollutvalget i tidligere Tjøme kommune, ga forsamlingen et innblikk i kontrollutvalgets rolle i undersøkelsen av byggesaksbehandling i Tjøme kommune. Granskningen utført av BDO, omhandlet

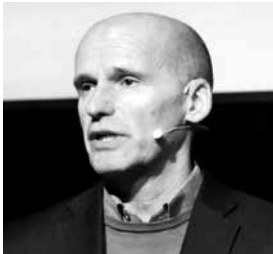
hvordan en rekke hytteeiere på Tjøme og Hvasser ved hjelp av arkitekt har revet, bygget om og modernisert sine fritidsboliger i strandsonen. Granskningen avdekket store feil og mangler ved byggesaksbehandlingen, blant annet habilitetskonflikter, brudd på etiske regler og feil i byggesaker. Granskningen avdekket ikke holdepunkt for korrupsjon, men fastslår at det har vært «utveksling av venetjenester» mellom arkitekt og saksbehandlere i kommunen. Tjøme kommune har oversendt rapporten til politiet for en vurdering.



Tina Søreide, professor ved NHH, benyttet blant annet saken i Tjøme som eksempel på hvor viktig det er at kommunene arbeider aktivt for å forhindre slike hendelser. Etiske retningslinjer må være tilgjengelig, gjøres kjent og jevnlig benyttes til

refleksjon over egen praksis for å skape en felles plattform for den enkelte kommune. De etiske retningslinjene sier noe om hvilken etisk standard organisasjonen vil ha og hvilke handlinger som ikke aksepteres. Formålet er å videreutvikle gode holdninger og god praksis. Søreide fremhevet også kontrollutvalgenes viktige funksjon som kontrollør innenfor området.

På spørsmålet om hvordan en offentlig eier kan sikre seg bedre mot korrupsjon og svart arbeid, understreket



Geir Lippestad, advokat i Advokatfirmaet Lippestad, viktigheten av god styring. Lippestad skisserte dette ved hjelp av et hus, hvor selve grunnsteinen er gjennomføring av risikoanalyser og taket på bygningen er defi-

nert som kultur og ledelse. Mellom kjeller og tak ligger retningslinjer og rutiner, varslingssystemer, tredjeparts-håndtering, monitorering og internkontroll. Risikostyring/compliance er en viktig del av god ledelse. Hver eneste dag må det fattes beslutninger og gjøres valg som innebærer større eller mindre grad av usikkerhet. Skal du styre en virksomhet, må du foreta veivalg, og alle valg innebærer risiko. Kjernen i en risikoanalyse er å identifisere hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe, hvor de kan inntreffe og hvilke konsekvenser de vil ha. Lippestad understreket hvor viktig det er at kontrollutvalgene gjennom sin tilsynsrolle og bestilling av forvaltningsrevisjoner undersøker hvordan de korrupsjonsforebyggende og avdekkende tiltakene som er iverksatt, fungerer. Kontrollsystemene har en viktig forebyggende funksjon, dels gjennom kontroller som reduserer muligheten til å begå korruperte handlinger, dels ved at kontroll øker faren for å bli oppdaget. Kommunene må skape en bevissthet, holdninger, kunnskap og atferd som gjør at regelverk og rutiner faktisk blir etterlevd. Folk, innbyggerne i kommunen, må ha tillit til forvaltningen og at det ikke skjer noe «muffens». Dersom tilliten blir borte, er hele legitimiteten borte, fortsatte Lippestad.



Einar Haakaas, journalist og forfatter av boka «Svartmaling- Kriminelle bygger Norge» ga forsamlingen et innblikk i hvordan albanske kriminelle nettverk har overtatt store deler av norsk malerbransje.

Samtidig som de kriminelle har bedrevet en storstilt skattesvindel gjennom godt organisert hvitvasking, har de hentet de svarte inntektene sine fra byggeprosjekter finansiert med norske skatte kroner. De har blant annet jobbet på Forsvarsdepartementet, Skatte-direktoratet, Regjeringskvartalet, politiets lokaler, skoler, kirker, kulturhus og en rekke andre offentlige bygg. Selv Eidsvollbygningen, symbolet på den frie norske nasjonalstaten og respekt for loven, ble pusset opp av kriminelle, forteller Haakaas, som videre viser til at firmaene de jobber i er underleverandører på byggeprosjekter. De dropper skatt og

arbeidsgiveravgift, og får refundert merverdiavgift ved fiktiv fakturering.



Etikk i en ny medie-hverdag av Per Arne Kalbakk, NRKs etikk-redaktør, understreket at en tillitvekkende yrkesetikk er en viktig del av journalistenes profesjonsbygging. Yrkeskodeksen (det etiske

regelverket) og den etiske «kontrollen» med yrkesutøverne ble fremhevet som sentrale trekk ved profesjoners arbeid for egen status og anerkjennelse. Ansvar for å sikre dette er nedfelt i redaktørens plikter og rettigheter. Redaktørplakaten forplikter enhver aktør i norske medier. Yrkesetikken, skriftlige nedfelt i retningslinjer, samt Vær Varsom-plakaten er det sentrale presseetiske dokumentet, og inneholder et sett av etiske normer og regler for pressen. Pressens samfunnsrolle, ytringsfriheten og offentlighetsprinsippet, samt integritetsnormer presiserer hvordan journalister og redaktører skal ivareta sin uavhengighet og sin troverdighet. Regler for journalistisk adferd og innsamlingsarbeid uttrykker videre hvordan journalister skal opptre overfor kilder og informanter. Publiseringsreglene er særlig rettet mot personvern og hensynet til enkeltmennesker som havner i medias søkelys. Til å overvåke og fremme den etiske og faglige standarden i norske medier har Norsk Presseforbund opprettet Pressens Faglige Utvalg (PFU). Utvalget skal påtale brudd på Vær Varsom-plakaten og Tekst-reklameplakaten.



Harald Stanghelle, redaktør i Aftenposten, avsluttet Kontrollutvalgskonferansen med et skråblikk på omdømme, varsling og kontroll og peker på at autoritet er blitt et fremmedord. Enkeltindividet står sterkere, mens

fellesskapet har blitt svakere. Stadig flere henter informasjon og nyheter fra sosiale medier, hvor mye lever sitt eget liv uten kvalitetssikring og kildekritikk. Skillet mellom sant og usant er visket ut. Stanghelle stiller seg videre kritisk til det økende omdømmehysteriet og den misforståtte praktiseringen av lojalitetsplikt i kommune Norge og viser til eksempler der varslere blir trakassert og hvor ytringsfriheten for ansatte i offentlig sektor er under stort press. Tillit – skal vi være oss bevisst – vilje og evne til troverdig kontroll er avgjørende i tiden som ligger fremfor oss, sier Stanghelle. Å være på vakt for fellesskapets verdier er avgjørende!

Neste års konferanse blir arrangert 30-31 januar 2019.



NKRFs samleside for konferansen med lenker til dokumentasjon, nyhetsoppslag, twitring, bakgrunnsinformasjon og lignende, finner du her: http://www.nkrf.no/nkrfs_kontrollutvalgskonferanse_2018/



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 **Bjørn Halvor Wikasteen**, seniorrådgiver,
K-Sekretariatet IKS, Tromsø

«Offentlige anskaffelser – det er dyrt å være fattig»

Saker som omhandler offentlige anskaffelser er relativt ofte oppe til behandling i kontrollutvalgene rundt om. En del saker om anskaffelser har også blitt behandlet i riksmedia.

Det samlede volum for offentlige anskaffelser beløper seg årlig til ca. 500 milliarder kroner. Kommunesektoren står for en betydelig andel av dette. Det å ha observert og erfart lovverket fra forskjellige sider i anskaffelsesprosessen har vært en meget nyttig erfaring, og jeg vil i denne artikkelen¹ trekke frem noen observasjoner.

Observasjon 1: «Fattig kjennskap til anskaffelsesregelverket»

EØS-avtalen ble undertegnet 2. mai 1992 mellom det som da var sju EFTA-land og tolv EF-land. I 1994 ble det avholdt folkeavstemning om EU-medlemskap i Østerrike, Sverige, Finland og Norge. Norge sa nei, de tre andre landene gikk ut av EFTA og ble medlemmer av EU fra 1. januar 1995. Norges nei medførte dog ikke at EUs regelverk om anskaffelser ble adoptert, og innført som norsk rett. Fra 1. januar 1995 var hele EU/EØS-regelverket på plass i norsk rett.

Det nye med regelverket var at det ga rettskrav ovenfor forvaltningen og disse kunne håndheves for domstolene. Dette innebar en grunnleggende endring i forhold til tidligere. Resultatet fra starten var i første omgang et lite tilgjengelig og komplisert regelverk, blant annet fordi EU-direktivene ble inntatt ordrett i norsk rett, uten retts tekniske tilpasninger eller supplerende regler.

Det ble raskt avdekket behov for full revisjon og tilpasning. Nærings- og energidepartementet nedsatte i oktober 1995 et offentlig utvalg som fikk i oppgave å fremme forslag til et revidert og forenklet statlig anskaffelsesregelverk. Utvalget la frem forslag i NOU 1997: 21 Offentlige anskaffelser i juni 1997. Arbeidet resulterte i ny lov av 16. juli 1999 som trådte i kraft 1.1.2001. Loven ble da også utvidet til å omfatte kommuner og fylkeskommuner.

¹ Artikkelen er basert på et foredrag holdt på representantskapsmøtet i K-Sekretariatet IKS i april 2017.

I 2006 ble det gjennomført en ny omfattende revisjon av anskaffelsesregelverket på grunnlag av nye EU-regler i 2004. I 2007 kom det inn nye krav til lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Klageorganet for offentlige anskaffelser (KOFA) ble etablert i 2003. KOFA har fortsatt intet tilsynsorgan, og de er avhengig å få inn en klage før de kan ta opp en sak. Det er flere som har tatt til orde for at Konkurransetilsynet burde få i oppgave å gjøre tilsyn uavhengig av klage. Det kom ytterligere lovendringer i 2011 som tok initiativ til visse forenklinger, og dette ble fullført ved siste lovendring i 2016 som trådte i kraft fra 1.1.2017.

Til kommunenes forsvar kan det anføres at det ikke har vært lett å følge med på de mange lovendringer som har funnet sted, og anskaffelsesjussen oppfattes som et juridisk minefelt med skarpladde advokater på begge sider. Dette er etter mitt skjønn en feilslutning. Problemet er snarere at mange kommuner tror regelverket er mer utilgjengelig enn det i realiteten er. Man gjør seg helt avhengig av ekstern kompetanse, og bruker ikke ressurser på å bygge opp kompetanse på dette internt. Min påstand er at for høy bruk av ekstern kompetanse gjør at kommunene lett mister «eierskap» til anskaffelsen. Det er ikke minst farlig av hensyn til den etterfølgende gjennomføring.

Observasjon 2: «Fattig på pris»

Mange kommuner legger for stort vekt på pris når det skal gjennomføres en anskaffelse. Det er mange grunner til å advare mot å la anskaffelsen ene og alene bli en konkurranse på kroner og øre. Dersom pris vektet 100 prosent ved anskaffelsen er det min påstand at det da nesten er 100 prosent sikkert at sluttprisen ikke blir dette. En anbudskonkurranse med pris som eneste kriteriet, vil medføre at man får en kontraktspart som trolig har gitt en pris ned mot

selvkost. Det betyr igjen at kommunen vil ha en kontraktspart som nesten er avhengig av å bruke enhver mulighet til å finne en «endring» som kan gi grunnlag for prisjustering. Dette vil særlig gjelde ved bygg- og anleggskontrakter hvor den som vinner er langt billigere enn de øvrige. Da er det all grunn til å være på vakt. Nytt er at kommunene etter siste lovendring nå kan legge vekt på «livsløpskostnader» ved anskaffelser og således bygge på at kvalitet over tid lønner seg.

Observasjon 3: «Fattig etter brudd på regelverket»

Alvorlige brudd på anskaffelsesregelverket kan i dag bli en kostbar affære for kommunene. En forbigått anbyder kan ta saken inn for KOFA. Riktignok er ikke kommunene formelt sett bundet av avgjørelsene derfra, og det finnes eksemplarer fra rettspraksis hvor domstolene har kommet til motsatt resultat. Men det finnes også eksemplarer hvor domstolene har utmålt store erstatningskrav. I de fleste tilfeller vil en fellelse i KOFA medføre at kommunene finner en minnelig løsning med forbigått anbyder, men dette vil uansett kunne påføre kommunen uforutsette kostnader. Det er et paradoks at det per dato ikke finnes et uavhengig statlig tilsyn med offentlige anskaffelser. Særlig med tanke på hvor store verdier som forvaltes gjennom anskaffelsesregelverket. NHO har tatt til orde for at dette tilsynsoppdraget bør kunne utføres av Konkurransetilsynet, og det er ikke utenkelig at et uavhengig tilsyn kan komme på plass etter hvert. Nytt er uansett at KOFA fra 1.1.2017 fikk tilbake adgang til å ilegge overtredelsesgebyr på inntil 15 prosent av kontraktssummen ved ulovlige direkteanskaffelser uten anbud, men dette er altså – fortsatt – betinget av at det kommer inn klage fra forbigått anbyder.

Observasjon 4: «Fattig på rolleforståelse»

En annen årsak til tvister rundt anskaffelser er at det finner sted et møte mellom to forskjellige verdener. Det er kommunen som skal gjennomføre et samfunnsoppdrag, f.eks. bygge nytt sykehjem, og det er entreprenørene og andre som skal tjene penger på prosjektet. At lovverket nå åpner for økt mulighet for dialog med tilbydere i anbudsprosessen er vel og bra. Tanken er at man skal rydde bort uklarheter underveis, og på denne måte hindre konflikter. Men kommunene må aldri glemme at de snakker med noen som skal tjene penger på prosjektet. En økt dialog vil også medføre at entreprenører gis ytterligere innsikt i prosjekteringen, og f.eks. får bekreftet at kommunen tror havnebassenget bare består av løse masser, men at det i realiteten består av mye leire. Dette vil medføre at det fort kommer endringsmelding med krav om tilleggsvederlag fordi kommunen har tatt feil med hensyn til grunnforhold. Det vil

kunne gjøre prosjektet langt dyrere. Kommunen må derfor ikke «spille poker med kortene feil vei», og være seg bevist på rollene i anbudsprosessen.

Observasjon 5: «Fattig på gjennomføringskompetanse»

Det er mange kommuner som bruker ressurser på å få frem et anbudsgrunnlag og gjennomføre konkurransen. Det er derimot min påstand at anskaffelsen knapt er halvferdig med at resultatet av anbudskonkurransen er i boks. Det er ikke nok å få på plass en kontrakt. Det er minst like viktig at kommunene har god kompetanse på gjennomføringen av anskaffelsen. I mange tvister er det særlig påstander om mangler ved prosjekteringsgrunnlaget. Prosjektet kan være planlagt av kommunens egne ingeniører. Dette gjelder særlig oppdrag innen vann og avløp. Utfordringen ligger i å få kommunens kompetanse på planleggingsstadiet tilgjengelig for de som gjennomfører anskaffelsen på vegne av kommunen. Det er viktig at prosjekteringskompetansen i kommunen er med i prosjektet helt til overlevering finner sted. Alt for ofte ser man at stans og forsinkelser skriver seg fra at entreprenør ikke får svar på enkle forslag til endringer av f.eks. rørtrase. Dette er spørsmål som prosjekterende kan svare på stående fot, men dersom denne kompetansen er bortgjemt og ikke lett tilgjengelig kan det koste kommunen dyrt i form av ventevederlag og annet.

Observasjon 6: «Løsninger finnes mot fattigdom»

Etter kommunesammenslåinger vil det ventelig bli større prosjekter og dertil større fallhøyde. Derfor bør det være et viktig punkt på saklisten både for nye og gamle kommuner at man skrur sammen et solid anskaffelsesmiljø som kan gjennomføre alle faser i prosjektet fra fødsel – normale liv – sykdom og død. Det er en kjent sak at det kan bli kostbart å ringe advokater og andre rådgivere når huset står i full fyr, og at det er rimeligere å drive brannvern. Mitt råd til kommune-Norge er å ta konsekvens at man er på et område hvor det skjer anskaffelser for 500 milliarder kroner i året, og bygge opp en egen fagkompetanse på rådhuset. Kommunene har kompetansemiljøer og er gjennomgående gode i f.eks. plan- og bygningsloven. Det burde være en målsetning og selvfølge at det også bygges opp tilsvarende kompetansemiljø innen anskaffelsesregelverket. Det vil være stillinger som fort vil betale seg selv.

Bjørn Halvor Wikasteen har erfaring fra anskaffelser både som advokat, jurist i entreprenørselskap og som seniorrådgiver i K-Sekretariatet IKS som er faglig sekretariat for en rekke kontrollutvalg.



Av **Tage Karlsen**, seniorrådgiver, K-Sekretariatet IKS

Kommentar til innlegg «Forberedelse av saker til kontrollutvalget» i Kommunerevisoren nr. 1/18

I innlegg i Kommunerevisoren nr. 1/2018 følger Per Arne Nyberg, kontrollutvalgsleder i Bærum kommune opp innlegg i Kommunerevisoren nr. 4/2017 av Per-Martin Svendsen og Kristin Løseth, begge ansatt i Bærum kommunerevisjon, og svar fra Tage Karlsen og Bjørn H. Wikasteen i Kommunerevisoren nr. 6/2017.

Nybergs innfallsvinkel er å annonsere et behov for «begrepsavklaring». Hans springende punkt synes å være formuleringen i kontrollutvalgsforskriftens § 20 første ledd: «Kommunestyret eller fylkestinget skal sørge for at kontrollutvalget har sekretariatsbistand som til enhver tid tilfredsstiller utvalgets behov.» Med utgangspunkt i denne formuleringen foreslår Nyberg en fordeling av saksutredningsoppgavene til kontrollutvalget mellom revisjonen og kontrollutvalgets sekretariat, som skal sikre utvalget størst mulig behovstilfredsstillelse.

Nyberg stiller videre opp generelle spørsmål om hva som er et saksframlegg og hva forsvarlig utredning innebærer i forhold til å «tilfredsstille utvalgets behov». I denne sammenhengen fremsettes en from oppfordring: «Alle dere som skriver om arbeidsdelingen bør gå sammen om å definere begrepene dere bruker slik at dere snakker om det samme, samtidig.» Problemet med Nybergs forslag er imidlertid at det overser det faktum at vi er på et regelstyrt område hvor den eneste gyldige tilnærming går gjennom tolkning av gjeldende regler. Dette er, som påpekt i vårt innlegg i Kommunerevisoren nr. 6/2017 en enkel øvelse, idet reglene er aldeles klare og entydige.

For å komme i rett mål er det imidlertid påkrevd å nærme seg tolkningsoppgavene med den juridiske metode som verktøy. Det er nå en gang juss vi har med å gjøre. Gjør man dette på riktig måte vil man se at Nyberg blander sammen tre forskjellige regler. Det er lite fruktbart.

Den bestemmelsen han siterer og bruker som utgangspunkt for sitt resonnement, kontrollutvalgsforskriftens § 20 første ledd, er i forhold til hans argumentasjon et blindspor. Bestemmelsen fastslår det som allerede er sagt

i kommunelovens § 77 nr. 9; at kommunestyret/fylkestinget har ansvar for å sørge for sekretariatsbistand til kontrollutvalget. Departementet har i forskriftsbestemmelsen gjort en tilføyelse om at denne til enhver tid skal tilfredsstille utvalgets behov. Denne tilføyelsen må antas først og fremst å være av pedagogisk karakter, for å synliggjøre at det stilles kvalitative krav i form av tilstrekkelig kompetanse og kvantitative krav i form av kapasitet hos sekretariatet. Den er for øvrig i samsvar med omtalen av bestemmelsen i lovforarbeidene. Uavhengig av denne formuleringen må man nok uansett legge til grunn at kommunestyrets plikt etter kommunelovens bestemmelse også forutsetter at sekretariatet skal besitte disse egenskapene. Bestemmelsen sier imidlertid ingen ting om saksutredningen for kontrollutvalget, som faktisk er temaet i de innlegg som er utgangspunkt for Nybergs initiativ. Vi foreslår derfor at den parkeres for godt i denne sammenheng.

For så vidt gjelder Nybergs spørsmål vedrørende forsvarlig saksutredning er dette et generelt krav til saksforberedelse for alle folkevalgte organer. Den generelle bestemmelsen finnes i kommunelovens § 23 nr. 2, som pålegger rådmannen ansvar for at «de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet». I forhold til kontrollutvalget er det utvalgets sekretariat som har akkurat det samme ansvaret, men her hjemlet i kontrollutvalgsforskriftens § 20 nr. 2. Innholdet i kravet til forsvarlig saksutredning er rimelig godt klarlagt. Det er det bare å forholde seg til, og ikke noe det er overlatt til sekretariatet og revisjonen å forhandle om.

Så kommer vi til det som er kjernen i Nybergs innlegg, oppgavefordelingen mellom revisjonen og kontrollutval-

«Den begrepsavklaringen Nyberg foreslår er altså ikke relevant. Og den arbeidsfordelingen han foreslår mellom sekretariat og revisjon er ikke tillatt etter kontrollutvalgsforskriftens § 20.»

gets sekretariat. Det er dette vi redegjorde for i vårt innlegg i Kommunerevisoren nr. 6/2017. Vi anser det ikke nødvendig å gjenta hele argumentasjonen. Vi viser til innlegget og begrenser oss i denne omgangen til å påpeke at:

1. Sekretariatet er pålagt ansvaret for utarbeidelse av alle saksframlegg til kontrollutvalget, også saker vedrørende rapporter fra revisjonen. Dette følger direkte av forskriftens § 20 annet ledd. Revisjonens rapporter følger da som vedlegg til saksframlegget. Sekretariatet kan ikke foreta endringer i revisjonens rapporter, men har plikt til å påpeke eventuelle forhold ved rapporten som kontrollutvalget bør være oppmerksom på. For å sikre kvaliteten i saksutredningen av rapporter fra revisjonen er ikke løsningen at revisor overtar sekretariatsfunksjonen, men at sekretariatet har bred kompetanse, herunder regnskaps- og revisjonsfaglig. Dette er for øvrig også påpekt i Kontrollutvalgshåndboken, som er utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
2. Det bør ikke by på problemer for noe kontrollutvalg å skille mellom saksutredninger til kontrollutvalget og rapporteringer fra revisor.

3. Hverken kommunens administrasjon eller revisjonen har adgang til å foreta saksutredning for kontrollutvalget. Dette følger av samme paragrafs tredje ledd. Bestemmelsen er begrunnet i behovet for uavhengighet i saksutredningen. Kontrollutvalget er ved lov og forskrift pålagt å føre løpende kontroll med den kommunale forvaltningen, og utvalget har et påseansvar i forhold til revisor.

4. Ovenfor nevnte regler er fastsatt av Kommunal- og regionaldepartementet i forskrift med hjemmel i lov. Reglene er klare og medfører ingen tolkningsproblemer. Departementet har ikke på noen måte invitert til forhandlingsrunder mellom sekretariat og revisjon for å avklare «begreper». Dette kan i så måte sammenlignes med veitrafikkloven og tilhørende forskrifter, hvoretter det ikke er rom private overenskomster om forståelsen av promillegrensen eller betydningen av rødt trafikklys.

Den begrepsavklaringen Nyberg foreslår er altså ikke relevant. Og den arbeidsfordelingen han foreslår mellom sekretariat og revisjon er ikke tillatt etter kontrollutvalgsforskriftens § 20.

Sekretariatets uavhengighet



Av **Kjetil Kalager**, forvaltningsrevisor (statsviter) i Hedmark Revisjon IKS

Jeg viser til flere innlegg i Kommunerevisoren relatert til arbeidsdelingen mellom sekretariat og revisjon. Et saksforhold som flere ganger trekkes frem er knyttet til sekretariatets uavhengighet. Etter min vurdering fremstår dette som et noe oppkonstruert forhold. I en kommune er det for eksempel ikke noe krav om at det skal være et uavhengig sekretariat mellom administrasjonen/rådmannen på den ene siden og formannskapet/kommunestyret på den andre siden. Satt på spissen er vel de fleste enige i at det er større grunn til å anta at rådmannen kan søke å for-

lede politikerne, fremfor at revisjonen skal gjøre dette overfor kontrollutvalget?

Mitt poeng er at en god arbeidsdeling, i de fleste tilfeller, vil forutsette et tett samarbeid mellom sekretariat og revisjon. Dette gjelder ikke minst knyttet til hensiktsmessig planlegging av bestillinger og kontrollutvalgsmøter gjennom året. Sekretariatet har likevel selvsagt en plikt til å reagere dersom revisjonen ikke etterlever sine oppgaver på en god måte overfor kontrollutvalget og kommunen.

ROGALAND REVISJON IKS



Øyvind Bjørnsen Anda (37) begynte 1. februar 2018 som oppdragsleder. Han er registrert revisor og har lang erfaring i revisjon i privat sektor og bred erfaring fra flere mindre revisjonsselskap. Han har sin utdanning fra Universitetet i Stavanger (UiS).



Ståle Opedal (54) begynner igjen som forvaltningsrevisor etter noen operative år i Stavanger kommune med folkehelse som hovedfelt, men også med kommunereform arbeid mv. Ståle er statsviter og har bred forskererfaring fra IRIS/Rogalandsforskning.



Eivind Kristoffer Meling (25) er for tiden mastergradsstudent i finans med bachelor i revisjon som basis. Han begynner full tid 13. august 2018, men jobber i 40 prosent stilling i perioden 1. februar – 30. april 2018 mens han studerer.

AUST-AGDER REVISJON IKS



Irina Ivanova (32) er ansatt som regnskapsrevisor fra 1. desember 2017. Hun har bachelor i regnskap og revisjon. Irina kommer fra stillingen som revisor i EY.



Elin Sollid Slaatten (47) er ansatt som regnskapsrevisor fra 1. januar 2018. Hun er utdannet revisor, og er både autorisert regnskapsfører og registrert revisor. Elin kommer fra stillingen som revisor i revisjonsfirmaet Revisjon Skagerak AS i Risør.

INDRE ØSTFOLD KOMMUNEREVISJON IKS



Jehona Rukiqi (34) er ansatt som revisormedarbeider i et vikariat fra januar 2018. Hun har en bachelorgrad i regnskap og revisjon fra Høgskolen i Østfold. Jehona har tidligere jobbet i Sarpsborg kommune, enhet økonomi, i tillegg til flere års erfaring fra skoleverket. Hun er bosatt i Sarpsborg.

AGDER KOMMUNEREVISJON IKS



Henriette Svendsen (29) er ansatt som forvaltningsrevisor fra 25. oktober 2017. Hun er utdannet jurist fra Universitetet i Oslo og skrev masteroppgaven sin innen skatterett. Henriette har erfaring fra offentlig forvaltning gjennom tidligere stilling som førstekonsulent i NAV.

FOLLO INTERKOMMUNALE KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT - FIKS



Kjell Tore Wirum startet 1. november 2017, og overtok formelt jobben som kontrollsjef/ daglig leder ved årsskiftet. Wirum kommer fra stillingen som fagpolitisk rådgiver fra Fremskrittspartiets stortingsgruppe med erfaring fra fagfeltene næring, kommunal samt energi og miljø. Han er utdannet jurist og har tidligere jobbet som sekretariatsleder/spesialkonsulent i Kontrollutvalgssekretariat Nordmøre samt kontrollsekretær i Kontrollutvalgssekretariatet for Romsdal.

ROMERIKE REVISJON IKS



Tord Willumsen (45) er ansatt som forvaltningsrevisor, og har hovedfag i statsvitenskap (Cand. polit.). Bakgrunn som kommuneforsker ved UiT og Østlandsforskning der han jobbet med spørsmål om demokrati, forholdet mellom politikk og forvaltning, organisasjon og ledelse og kommunal forvaltning. Han har spisskompetanse på utføring og gjennomføring av kvalitative og kvantitative undersøkelser.

MØRE OG ROMSDAL REVISJON IKS



Ingrid Walstad Larsen (30) begynte som forvaltningsrevisor 1. februar. Ingrid er fra Trondheim, flyttet til Nordmøre gjennom traineeprogrammet Kom Trainee, og har nå valgt å slå seg ned her ved kysten. Ingrid har en mastergrad i sosiologi fra NTNU, og har siden 2014 jobbet med rekruttering, organisasjonsutvikling og personaloppgaver i Møre og Romsdal fylkeskommune. Hun ser frem til å lære mer om feltet forvaltningsrevisjon, som hun anser som svært relevant innenfor hennes bakgrunn i samfunnsvitenskap. Ingrid er glad for at får å ta del i det hun synes er et viktig og spennende samfunnsopdrag!

HVA SKJER?

Kommunesektoren er innovativ

Tre av fire kommunale virksomheter har innført en eller flere innovasjoner de to siste årene.

Det aller første innovasjonsbarometer for kommunesektoren, som KS nylig lanserte, slår fast at kommunene lærer av hverandre og i tillegg er gode på gjenbruk. Medarbeiderne spiller en nøkkelrolle når nye løsninger skal realiseres. 88 prosent oppgir at medarbeiderne setter i gang eller fremmer den nyeste innovasjonen. Det betyr at kommunal sektor ikke er avhengig av eksperter eller ildsjeler for å lykkes med innovasjon.

Fakta. Hva kjennetegner en innovativ kommune?

- Mellomstor kommune (10-50.000 innbyggere)
- Middels sentralitetsgrad
- Liten andel korrigerte frie inntekter
- Har store virksomheter med mange ansatte
- Ligger hvor som helst i landet



Alt om Innovasjonsbarometeret på www.ks.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., 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:
Knut Erik Lie

Annonsepriser:

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

Opplag: 2000
ISSN 0800-644X

Foto som ikke er merket med rettighetshavere eies av NKRF.

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



Grafisk design og trykk:
Mercur Grafisk AS



Returadresse:
Norges Kommunerevisorforbund
Postboks 1417 Vikå
0115 Oslo



NKRF fagkonferanse 2018

Velkommen på fagkonferansen 2018



Følg konferansen
på Twitter:
#fk18nkrf



Scandic Ambassadeur, Drammen, 12.–13. juni



Norges Kommunerevisorforbund
– på vakt for fellesskapets verdier