



**nkrf**

2/23

Årgang 78

# kontroll & revisjon



**Les mer om:**

- **Hvordan lykkes med virksomhetsstyringen?**  
– en innføring i IIA Norges Veileder og modenhetsmodell
- **Godt personvern: en forutsetning for gode kommunale tjenester**
- **Kronikk: Uavhengig, men lyttende**

- 2 25 år siden...**  
Bjørn Bråthen
- 3 Til forsvar for demokratiet og vårt felles livsgrunnlag**  
Styreleder Per Olav Nilsen, NKRF
- 4 Hvordan lykkes med virksomhetsstyringen?  
– en innføring i IIA Norges Veileder og modenhetsmodell**  
Tor Solbjørg og Cecilie Thorberg,  
medlem og leder av IIA Norges Fag- og metodekomite
- 9 Godt personvern: en forutsetning for gode kommunale tjenester**  
Trygve Børsting, forvaltningsrevisor i Vestfold og Telemark revisjon IKS
- 14 Kronikk: Uavhengig, men lyttende**  
Riksrevisor Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
- 15 Investeringsprosjekter – hva kan gå galt?**  
Terje Grønli, seniorrådgiver i Kommunerevisjonen i Oslo
- 19 Kvalitetskontrollen 2022**  
Øyvind Nordbrønd Grøndahl,  
leder av NKRFs kvalitetskontrollkomite
- 23 utfordringer og muligheter innenfor tverrfaglig samarbeid for barn og unge**  
Johannes O. Nestvold, forvaltningsrevisor i Revisjon Midt-Norge SA
- 27 Nytt om navn**  
Romerike revisjon IKS  
Rogaland revisjon IKS

## 25 år siden...

Av **Bjørn Bråthen**

I nr. 2/1998 hadde forbundsstyrets leder, Per-Martin Svendsen, en gjennomgang av strategiplan 1998 for NKRF servicekontor, hvor han også var styreleder. Han innleder med at forbundet gjorde et strategisk riktig valg da det i 1989 besluttet å opprette et eget servicekontor. Selv om usikkerheten var stor og starten forsiktig, kan vi i dag presentere et servicekontor som har full medlemsoppslutning, fem dyktige ansatte som dekker de aller fleste fagfelt inn råd og veiledning, og betjener det øvrige forbundsarbeidet på en profesjonell måte.

Svendsen skriver videre at Servicekontoret ivaretar mange forskjelligartede funksjoner og det er ønskelig at de ansatte ved kontoret har den nødvendige kompetanse i forhold til oppgavene som skal løses. De ansatte har vist vilje og engasjement til å oppdatere seg og ta del i ny læring, noe som er svært viktig for kontorets utvikling, og for den faglige utviklingen av kommunal revisjon. En viktig del av Servicekontorets funksjon er å holde medlemmene orientert om viktige hendelser knyttet til utviklingen i regnskaps- og revisjonsfaglige spørsmål. Det er derfor viktig at Servicekontoret holder kontakt med ulike fagmiljøer og følger med der nye ting skjer. Informasjonen bringes videre til våre medlemmer

gjennom INFO-brev, fagartikler, «Innsyn» og fra nå også via Internett.

Og NKRF på Internett ([www.nkrf.no](http://www.nkrf.no)) var nettopp tema for servicekontorets faste spalte «Innsyn». Hva var så formålet med forbundets Internettsatsing? I «Innsynet» heter det at for det første må vi kunne si at hjemmesiden er et viktig ledd i det profileringsarbeidet som for tiden pågår i NKRF. Hjemmesidens primære oppgave blir derfor å spre informasjon om forbundet og kommunal revisjon også ut over medlemmenes sfære. Innholdet har selvsagt også medlemmene som målgruppe, bl.a. ved at det gis mulighet for å rette forespørsler ved hjelp av e-post til forbundet og servicekontoret, samt å melde seg på kurs og å bestille bøker, Kommunerevisoren o.l.

Innsynet avsluttes med noen betraktninger fra forfatterens side (les: undertegnede). Etter selv å ha vært igjennom en del teknologiske nyvinninger allerede, har jeg i grunnen sluttet å la meg overraske over hvor raskt man blir avhengig av de nye hjelpemidlene i det daglige arbeidet. Hvem kunne f.eks. i dag klare seg på kontoret uten pc og fax? Internetts mange muligheter vil raskt etter at man velger å ta de i bruk, også bli en del av denne hverdagen. Ja, jeg skulle bare ha visst ... ●

Av Styreleder **Per Olav Nilsen**, NKRF

## Til forsvar for demokratiet og vårt felles livsgrunnlag

Vi har lagt Kontrollutvalgskonferansen 2023 bak oss. Det var den siste i denne kommunestyreperioden, men ikke den siste Kontrollutvalgskonferansen! Det kommer flere.

**V**i kan allerede nå fortelle at den første Kontrollutvalgskonferansen i neste kommunestyreperiode og den 20. i rekka, finner sted 31. januar - 1. februar 2024. Vi gleder oss allerede!

Men la oss dvele litt ved den konferansen som nettopp har vært. Åpenhet, ytringsfrihet og demokrati var nøkkelord for innholdet i konferansen. Anledningen var at Ytringsfrihetskommisjonen la fram sin utredning i august 2022, og at denne utredningen rører ved kjernen i vårt demokrati.

Vi har sett at en del demokratiske verdier har vært satt under press i Europa og i USA, og da er det ekstra viktig at vi her i landet hegner om vårt demokrati. Selv om vi opplever at det norske demokratiet er bedre stilt enn i mange andre land, betyr ikke det at det ikke kan rives ned. Vi har et demokratisk samfunn helt til vi ikke har det lenger – og tida mellom der kan være kortere enn vi liker å tenke på.

Til høsten er det kommunestyre- og fylkestingsvalg, en slags eksamen for lokaldemokratiet – og dermed for demokratiet i seg selv. Levende lokalsamfunn og levende lokaldemokrati går hånd i hånd og er gjensidig avhengig av hverandre. NKRF ser på seg selv og våre medlemmer som viktige forutsetninger for et levende lokaldemokrati.

Et viktig prinsipp er åpenhet – om beslutninger og om hvem som tar beslutningene. Hvem vi handler med, og hvem vi snakker med. Hvem leverer tjenester til kommunen eller fylkeskommunen? Har de ordentlige arbeidsvilkår, og operer de innenfor lovens rammer?

Dette var spørsmål som ble tatt opp på konferansen. Og selv om det er slik at det meste går ordentlig for seg, er det viktig å avsløre de som jukser, og som ikke har rent mel i posen. Gjør en kommune nok for å sikre seg at leverandørene er seriøse? Stiller man de riktige spørsmålene og sjekker man andres erfaringer? Svaret var dessverre nei. Mer kan gjøres.

Dette vil NKRF og våre medlemmer være med og bidra til. Gjennom undersøkelser bestilt av kontrollutvalgene kan vi sette fokus på anskaffelsene kommunene gjør på vegne av innbyggerne. Vi skal ikke gjøre det først og fremst for å ta andre i feil, men for å bidra til læring og gode og rettferdige

konkurransvilkår. Dette er spesielt viktig - for det er i møtet mellom det offentlige og det private at risikoen for korrupsjon er størst. Det har Økokrim sagt i sin trusselvurdering, og det viser også den nyeste domssamlinga fra Transparency International Norge.

Demokratiet er ikke levende uten ytringsfrihet, og derfor er det viktig å styrke denne – for det vil igjen bidra til å styrke den offentlige samtalen. Leder av Ytringsfrihetskommisjonen, Kjersti Løken Stavrum, snakket om dette på konferansen.

Og vi må stille oss spørsmålet: Hvordan kan kommunal kontroll og revisjon bidra her? Jo, ved å gjennomføre undersøkelser og få fram fakta – slik at politikere og andre kan diskutere med hverandre på grunnlag av disse. Enighet om faktagrunnlaget fører ofte til en konstruktiv debatt.

En annen trussel mot demokratiet er cyberangrep. Vi har etter hvert mange eksempler på offentlige institusjoner som har blitt utsatt for hackere, og som har klart å ramme fellesskapets verdier. Noen har klart å lamme hele organisasjoner, og krevd løsepenger fra de som er rammet. Kan vi risikere at valggjennomføringa blir rammet – og sitter det folk der ute som prøver å manipulere valg i Norge – og dermed det norske demokratiet?

Svaret er med sikkerhet ja, men vi vet ikke omfanget. Men vi vet at krigen også kan komme til kommunen. Dette var tema på Kontrollutvalgskonferansen, og det vil med sikkerhet bli et tema på framtidige konferanser og i andre sammenhenger.

Likevel: Ingen utfordring er større enn å redde vårt livsgrunnlag. Kampen for en bærekraftig framtid. EUs nye regler for bærekraftsrapportering vil få innvirkning på Norge. Selv om de i første omgang ikke gjelder kommuner og fylkeskommuner, vil det ha stor betydning for kommune-Norge.

Kravene berører hvem kommunene handler med – og ikke minst: Etter hvert vil det – i en eller annen form – bli økt fokus på bærekraftsrapportering fra kommunene også – og skal bærekraftsrapporteringa ha en verdi, må den bekreftes av noen. Her kan kommunal kontroll og revisjon spille en stor rolle.

Det er nok å ta tak i – for fellesskapets verdier. ●



Av **Tor Solbjørg** og **Cecilie Thorberg**, medlem og leder av IIA Norges Fag- og metodekomite

# Hvordan lykkes med virksomhetsstyringen?

– en innføring i IIA Norges Veileder og modenhetsmodell

Veilederen er en kort og praktisk guide til virksomhetsstyring. Den er utformet så universell som mulig, slik at den kan anvendes både i offentlige og private virksomheter.

I følge de internasjonale standardene for internrevisjon, skal internrevisjonen være en bidragsyter for å evaluere og forbedre organisasjonens prosesser for risikostyring, kontroll og governance.

Her passer det å nevne at dette er temaer som også ledelsen og revisjonen i kommunal sektor skal være opptatt av. I KS-veilederen «Orden i eget hus – Kommunedirektørens internkontroll» fra 2020, blir det i pkt. 1.1 Bakgrunn slått fast at de tre viktigste rådene til kommuner og fylkeskommuner som vil forbedre sin internkontroll, er: Mer formalisert internkontroll, mer risikobasert internkontroll og bedre sammenheng mellom internkontroll og øvrig ledelse og styring. Altså, sagt med litt andre ord, nettopp internkontroll, risikostyring og governance (eller virksomhetsstyring).

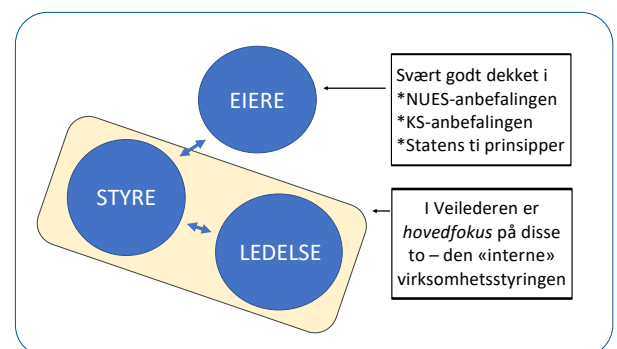
## 1. Innledning

Hva risikostyring og (intern)kontroll er, er godt kjent for de fleste som har interesse for fagfeltet, mens begrepet governance kan være mer uklart. Her brukes gjerne oversettelser som «virksomhetsstyring», «eierstyring og selskapsledelse» eller «foretaksstyring». Disse begrepene brukes litt om hverandre både i forskjellige anbefalinger og i norsk lovgivning (bl.a. i regnskapsloven, allmennaksjeloven, revisorloven og helseforetaksloven).

Innenfor risikostyring og internkontroll finnes det mye avklarende litteratur, veiledninger og definisjoner, mens man ikke er like omforent om hva governance/virksomhetsstyring/foretaksstyring egentlig innebærer. Behovet for en felles forståelse av disse begrepene, og ønsket om en lettfattelig veileder på området, var et viktig utgangspunkt for at IIA Norge utviklet en egen Veileder for virksomhetsstyring (heretter kalt Veilederen), utgitt i 2021.

Virksomhetsstyring handler først og fremst om forholdet og samspillet mellom eiere, styrende organer og ledelse, og hvordan dette samspillet bidrar til å innfri virksomhetens mål – se figur 1 til høyre.

Ettersom forhold knyttet til *eieren* (eierstyringen) i henholdsvis privat, kommunal og statlig sektor er svært godt dekket gjennom Anbefaling for eierstyring og selskapsledelse fra Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES), KS' anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll, og Statens ti prinsipper for god eierutøvelse, fokuseres det i Veilederen noe mindre på eiers rolle og mer på rollene til styret og ledelsen. Altså det som ofte omtales som «den interne virksomhetsstyringen».



Figur 1: Roller i virksomhetsstyringen

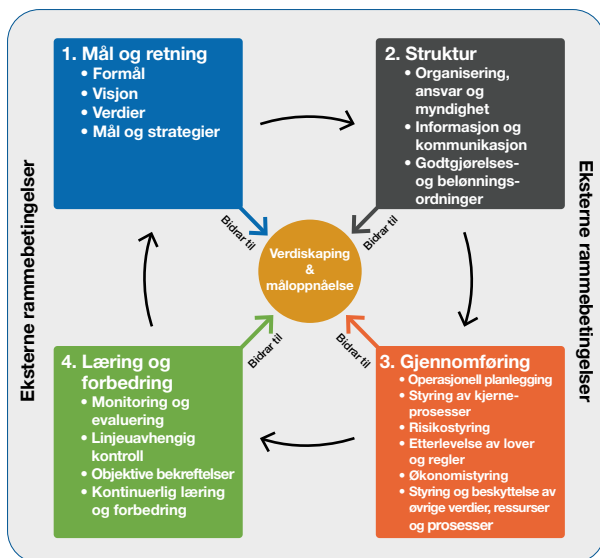
Veilederen er ingen lærebok, men en kort og praktisk guide til intern virksomhetsstyring. Den er bevisst utformet så universell som mulig, slik at den kan anvendes både i offentlige og private virksomheter. Derfor er det også viktig at de som benytter Veilederen tilpasser den til sine behov. Mange offentlige virksomheter har f.eks. ikke et styre, så her må man «oversette» styret til virksomhetens øverste myndighetsorgan eller høyeste stilling, altså der ansvaret for virksomhetsstyringen ligger – i en kommune/fylkeskommune vanligvis kommunestyret/fylkestinget. Andre tilpasninger til eget bruk kan være en naturlig følge av virksomhetens størrelse eller dens eksterne rammebetingelser, slik som lover, reguleringer og konkurransesituasjon.



## 2. Veilederen for Virksomhetsstyring

Figur 2 nedenfor viser Veilederens mest sentrale figur. Den viser de fire temaene og 17 komponentene som anses mest aktuelle og relevante for virksomhetsstyringen. Pilene inn mot sirkelen i sentrum minner oss om at alle elementene i virksomhetsstyringen handler om å innfri virksomhetens mål og skape merverdi. Rekkfølgen på temaene (1 til 4) samsvarer med kjente prosessfremstillinger og styringssirkler, men det er jo ikke slik at man skal starte med første komponent knyttet til mål og retning og jobbe seg gjennom komponent for komponent fram til «kontinuerlig læring og forbedring». Virksomhetsstyringen er dynamisk, og komponentene vil i stor grad henge sammen, håndteres samtidig og påvirke hverandre.

Eksterne rammebetingelser er forhold som virksomheten i liten grad kan styre eller påvirke, slikt som



Figur 2: Virksomhetsstyringens tema og komponenter

Virksomhetsstyringen er dynamisk, og komponentene vil i stor grad henge sammen, håndteres samtidig og påvirke hverandre.

begivenheter og aktiviteter som inntreffer utenfor virksomheten og krav og forventninger fra myndigheter og andre interessenter. De danner et bakteppe for hele modellen, og må hensyntas i styringen av virksomheten.

Det må presiseres at uansett hvor god virksomhetsstyringen er, så har man ingen garanti for måloppnåelse. Mange omstendigheter som virksomheten ikke er herre over, kan hindre dette, ikke minst ulike forhold knyttet til de eksterne rammebetingelsene. Derfor bruker vi formuleringen «bidrar til» verdiskaping og måloppnåelse.

De fire temaene danner kapittelinnstillingen i Veilederen, og omtalen av hver av de 17 komponentene er bygget opp likt. I figur 3 nedenfor ser dere et eksempel på en av komponentene (den med minst tekst). Overskriften er lik komponentens navn, og deretter følger en kortversjon av innholdet. Så kommer omtalen med en forklarende tekst, og hver komponent avsluttes med anbefalinger og tips om praktisk tilnærming («gode råd»). Her benyttes ordet «bør», ikke «skal», for det handler ikke om krav eller pålegg, men om forhold som nettopp «bør» være på plass for å bidra til god virksomhetsstyring.

I Veilederens Vedlegg 1 er alle komponentene listet opp med navn og essens/kortversjon. I denne artikkelen ville det føre for langt å gå inn på hver enkelt komponent i detalj, men nedenfor sier vi litt om hvert av de fire temaene, og da blir mange av komponentene nevnt.

### 3.1 Operasjonell planlegging

#### Strategiske mål operasjonaliseres i konkrete mål og handlingsplaner

Virksomhetens strategiske mål operasjonaliseres i konkrete mål og handlingsplaner for organisering og gjennomføring. Planene gir klare føringer for hvordan strategiene skal gjennomføres og målene nås, samtidig som virksomhetens verdier ivaretas og etterlevs. Måloppnåelse følges opp i forhold til plan og ønsket fremdrift.

#### Praktisk tilnærming

Virksomheten bør:

- utarbeide operative mål som er realistiske, meningsfulle, relevante og mest mulig målbare
- utarbeide handlingsplaner som beskriver ansvar, roller og tidsfrister for de ulike tiltakene og aktivitetene
- etablere et sett av måleindikatorer/målekriterier som gir grunnlag for vurdering av utvikling og grad av måloppnåelse, og for iverksettelse av tiltak hvis utviklingen ikke går i ønsket retning

Figur 3: Eksempel på omtale av en komponent

### 2.1. Tema 1 – Mål og retning

Her behandles noen grunnleggende forutsetninger som må være etablert før man kan strukturere virksomheten og legge til rette for en effektiv og hensiktsmessig drift. Det er virksomhetens Formål, Visjon, Verdier, samt Mål og Strategier, fire komponenter som henger tett sammen og bør samspille med hverandre. I kommunal sektor vil det nok være aktuelt å tilpasse Veilederen terminologi i noen av disse komponentene, det kan f.eks. hende at «samfunnsoppdrag» er et mer relevant begrep enn «formål».

Formålet bør være definert slik at det gir en forklaring på hvorfor virksomheten eksisterer og hvilke behov den skal dekke. Visjonen representere et ønsket fremtidsbilde eller en tilstand som man strekker seg mot. Drammen kommune sin visjon er eksempelvis «Et godt sted å leve», mens Rogaland fylkeskommune har visjonen «Berekraftig utvikling og sterke fellesskap i heile Rogaland».

Verdier handler om hva virksomheten ønsker å stå for, og hvordan man ønsker at de ansatte skal handle og opptre når de representerer virksomheten. Sammen skal disse verdiene bidra til at virksomheten fremstår med integritet, opptre etisk forsvarlig, og fremmer en sunn kultur.

Strategiske mål og strategier må bygge opp under virksomhetens visjon og verdier. Disse besluttes normalt av styret (kommunestyret/fylkestinget), og skal realiseres et stykke frem i tid. De mer kortsiktige operative målene, som omtales som egen komponent i Veilederens tema 3 Gjennomføring, besluttes av ledelsen og bør bygge opp under de strategiske målene.

### 2.2. Tema 2 – Struktur

Veilederen identifiserer tre grunnleggende strukturkomponenter – Organisering, ansvar og myndighet, Informasjon og kommunikasjon og Godtgjørelses- og belønningsordninger. Også disse komponentene må tilpasses virksomhetenes natur og kompleksitet, herunder eventuelle eksterne krav og pålegg.

Organisering av virksomheter bør omfatte ansvars- og myndighetsstruktur som balanserer og fordeler roller, ansvar og myndighet. Som en del av dette bør habilitetsregler være på plass for å sikre nødvendig objektivitet i beslutningsprosesser. Under «praktiske tilnærming» i komponenten organisering, ansvar og myndighet understrekes viktigheten av bl.a. å etablere instruksjer, fullmakts- og styringsstrukturer, roller, rutiner og regler.

Komponenten informasjon og kommunikasjon handler om å nå ut til de som trenger informasjonen både internt og eksternt, til rett tid. Det forutsetter kunnskap om målgrupper og interessenter for ulike typer informasjon.

Virksomhetens godtgjørelses- og belønningsordninger bør belønne ansattes bidrag til langsiktighet

og etisk forsvarlig verdiskapning. I tillegg er det viktig at disse ordningen ikke bidrar til unødige interessekonflikter.

### 2.3. Tema 3 – Gjennomføring

Under Tema Gjennomføring kommer prosessene for styring av den operative driften inn. Virksomhetens mål og strategier operasjonaliseres i konkrete handlingsplaner. Helhetlig og koordinert styring av kjerneprosessene bidrar til effektivitet og kvalitet i driftsfasen, og de suppleres med støtteprosesser, som økonomistyring og risikostyring. Samtidig skal lover og regler etterleves, og virksomhetens verdier forvaltes og beskyttes.

Risikostyring bør være en integrert del av virksomhetsstyringen, harmonisert med andre styringsaktiviteter. Her kan det passe å nevne at mens risikostyring er en egen komponent i Veilederen, så er ikke internkontroll det. Grunnen er at internkontrollens bestanddeler som kontrollmiljø, risikovurdering, kontrollaktiviteter, informasjon og kommunikasjon og oppfølgingsaktiviteter, alle er sentrale elementer i Veilederens øvrige komponenter. Internkontroll som egen komponent ville derfor ha ført til mange gjentakelser og henvisninger.

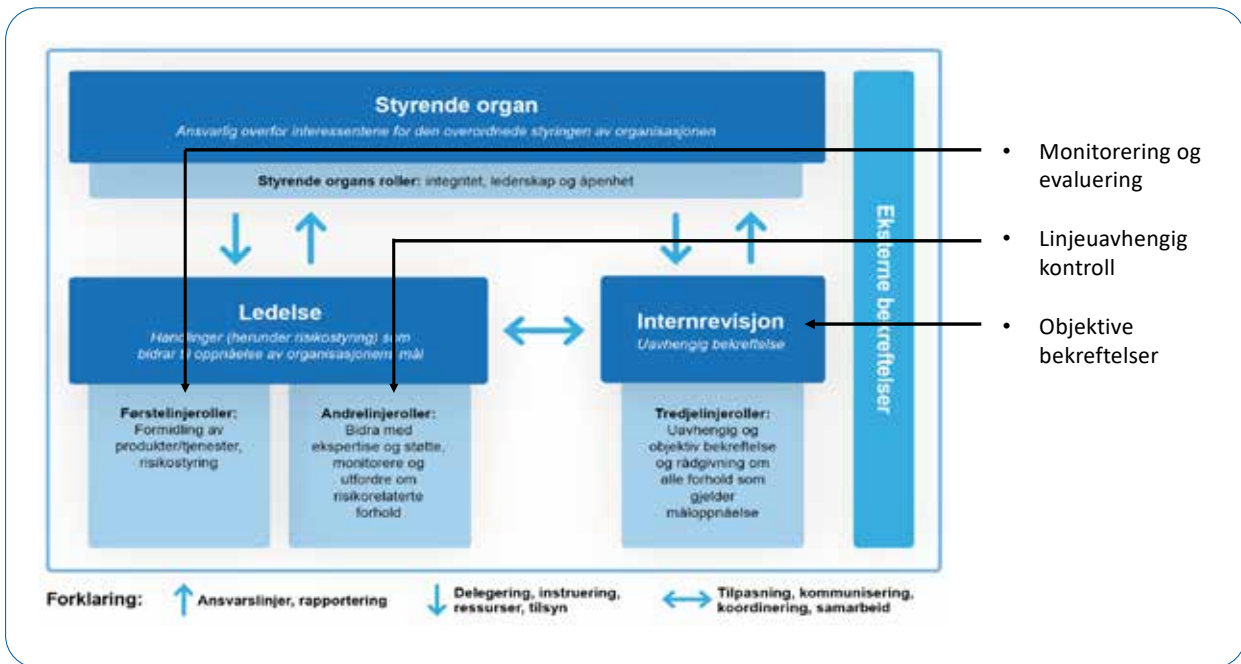
Siste komponent i temaet Gjennomføring er «sekkeposten» Styring og beskyttelse av øvrige verdier, ressurser og prosesser. Her blir en rekke viktige prosesser som virksomheten må styre, listet opp og omtalt. Disse er relevante for de fleste virksomheter, men oppstillingen er naturlig nok ikke ment å være uttømmende.

### 2.4. Tema 4 – Læring og forbedring

Rammebetingelsene til en virksomhet vil være i stadig endring. Derfor er det også viktig med gode prosesser for kontinuerlig læring og forbedring for at virksomheten skal kunne stå sterkt rustet også i fremtiden. Læring og forbedring foregår på alle nivåer i organisasjonen, f.eks. i en avdeling, et prosjekt eller en prosess. Det vil også kunne oppstå svakheter og feil i hvordan de grunnleggende aktivitetene i virksomheten utføres og hvordan kontrolltiltakene fungerer. Derfor er det viktig med systematisk, løpende oppfølging og vurdering av virksomheten, i Veilederen omtalt som monitorering og evaluering.

I figur 4 på neste side sees komponentene opp mot den velkjente «Trelinjemodellen» som viser hvordan ansvaret for internkontroll og risikostyring fordeles og håndteres i en virksomhet, så ser vi at monitorering og evaluering vil foregå «i linjen», altså 1. linje.

Den linjeuavhengige kontrollen – eksempelvis en risikostyrings-, compliance- eller controllerfunksjon – ligger i virksomhetens andrelinje. Funksjonen kan være pålagt gjennom myndighetskrav, men også virksomheter som ikke har et slik krav på seg, vil ofte finne det fornuftig å opprette en slik uavhengig kontroll. Det er avgjørende at disse kontrollfunksjonene har en



Figur 4: Komponentene under Læring og forbedring sett i relasjon til trelinjmodellen

organisatorisk plassering som sikrer uavhengighet til de delene av virksomheten som de kontrollerer.

Objektive bekreftelser til styret og ledelsen bidrar til å danne grunnlag for deres vurderinger og beslutninger. De objektive bekreftelsene knyttes til 3. linjefunksjonen, internrevisjonen, som ikke har ansvar for virksomhetens løpende drift. Funksjonens uavhengighet og autoritet styrkes om internrevisjonens leder ansettes av styret og kan rapportere direkte dit.

Det er avgjørende at disse kontrollfunksjonene har en organisatorisk plassering som sikrer uavhengighet til de delene av virksomheten som de kontrollerer.

Feil, uønskede hendelser og behov for forbedringer blir ofte avdekket og rettet opp gjennom etablerte internkontrolltiltak, men i utgangspunktet vil da bare de som er direkte involvert i forholdet bli kjent med det og lære av det. Lærdommen bør ikke stanse der, men også spres til andre som kan oppleve tilsvarende utfordringer, og til de som har ansvar og myndighet til å iverksette nødvendige endringer. Derfor er det viktig å etablere rutiner for å gjennomføre lærings- og

forbedringstiltak som legger til rette for kontinuerlig læring og forbedring.

### 3. Modenhetsmodellen for Virksomhetsstyring

#### 3.1. Modellens formål og oppbygning

Modenhetsmodellen ble publisert et drøyt år etter selve Veilederen. Den er ment som et verktøy og hjelpemiddel for å kartlegge hvilket nivå man ligger på i styringen av virksomheten. Bruk av modellen gir innsikt i virksomhetens nåsituasjon og skaper grunnlag for forbedring, og kan dermed bidra til virksomhetens måloppnåelse. Den er strukturert iht. temaene og komponentene i Veilederen slik at man lett skal kjenne seg igjen, og for hver komponent er det utarbeidet kriterier for 5 modenhetsnivåer, definert slik dere ser i figur 5 på neste side.

På nivå 1 handler det ofte om hva som mangler eller ikke er på plass. Kriteriene vil sjelden være helt fraværende, selv om det nok i enkelte virksomheter kan være tilfelle for noen av Veilederens komponenter. På nivå 2 mangler det en helhet, og her brukes en del negative formuleringer som mangelfullt, uklart og usystematisk. På nivå 3 finnes det en helhetlig tankegang, og kriteriene er stort sett positive, altså er det snakk om hva som er på plass. På nivå 4 legges det vekt på det systematiske og at det jobbes med forbedringer. På nivå 5 blir det i tillegg til kontinuerlig forbedring og effektivisering, lagt vekt på at virksomhetens kultur bidrar til å ivareta komponenten.

For at modellen skal være så enkel og brukervennlig som mulig, uten for mange gjentakelser, så bygger nivå 4 og 5 på nivå 3 og 4. Det vil si at her gjentas ikke

Nivå	Benevnelse	Kjennetegn ved virksomhetsstyringen på dette nivået
1	Tilfeldig	Virksomhetsstyringen fremstår som ikke formalisert og/eller tilfeldig.
2	Påbegynt	Virksomhetsstyringen er mangelfull, men i utvikling. Det er liten grad av helhetlige løsninger og felles definisjoner.
3	Etablert	Virksomhetsstyringen er tilfredsstillende. Helhetlige løsninger og felles definisjoner er etablert.
4	Videreutviklet	Virksomhetsstyringen er velfungerende. Det jobbes systematisk, og forbedringstiltak vurderes/iverksettes.
5	Optimalisert	Virksomhetsstyringen er gjenstand for kontinuerlig forbedring, effektivisering og løpende oppfølging. Dette er en del av kulturen.

Figur 5: Nivåene i Modenhetsmodellen

kriteriene fra forrige nivå, men disse forventes å være på plass.

I praksis vil det ikke være skarpe skiller mellom nivåene, men modellens beskrivelse gir veiledning til vurdering og innplassering.

En kartlegging av modenhet basert på kriteriene i modellen vil gi et bilde av en nåsituasjon, og kan bli en bekreftelse på at virksomheten ligger på ønsket nivå. Men konklusjonen kan også bli at virksomhetsstyringen bør forbedres, og da vil kriteriene på neste nivå være til god hjelp.

### 3.2. Praktisk bruk av Modenhetsmodellen

Når man tar Modenhetsmodellen i bruk, er det viktig å være klar over at den ikke er en snarvei til en klar konklusjon som det kan settes to streker under. Det må brukes skjønn, og man må alltid tenke tilpasning. Dessuten er modellen svært fleksibel, den kan brukes på hele virksomheten eller kun på en del av den, f.eks. en avdeling, en prosess eller et prosjekt. Det er også fullt mulig å bruke den bare på enkelte tema og/eller komponenter, og droppe de komponentene som ikke er relevante for den aktuelle gjennomgangen.

Kostnadene må veies opp mot forbedringen som oppnås ved å komme opp på et høyere nivå, og totalt sett bør man oppleve at nivåhevingen gir merverdi.

Når en har vurdert modenheten og skal bruke resultatene videre, er det viktig å være seg bevisst hvilket nivå man bør etterstrebe. Det er ingen selvfølge at virksomheten ønsker å oppnå nivå 5, ikke minst fordi det alltid vil knytte seg kostnader, gjerne i form av både

tid og penger, til det å forbedre virksomhetsstyringen. Kostnadene må veies opp mot forbedringen som oppnås ved å komme opp på et høyere nivå, og totalt sett bør man oppleve at nivåhevingen gir merverdi.

Ofte vil enkelte komponenter være spesielt viktige for en virksomhet, slik som f.eks. etterlevelse av lover og regler vil være for en finansinstitusjon og for mange enheter i kommunal forvaltning. Da vil man kanskje ønske å være på nivå 5 på denne komponenten, mens det kan aksepteres et lavere nivå for noen andre komponenter.

### 4. Vedlikehold og videreutvikling av Veilederen

IIA Norge ønsker å oppdatere Veilederen jevnlig for å sikre at den også i fremtiden vil oppleves som relevant og aktuell. Innspill og kommentarer basert på erfaringer høstet gjennom bruken av den, vil derfor bli tatt imot med stor takk! Innspill kan sendes [post@iia.no](mailto:post@iia.no), og både Veilederen og Modenhetsmodellen kan lastes ned fra: [iia.no/publikasjoner](http://iia.no/publikasjoner). ●

**Tor Solbjørg** er statsautorisert revisor og diplomert internervisor. Han har 50 års yrkeserfaring fra revisjon og revisjonsrelaterte bransjer, inklusive finansiell revisjon (var partner i Noraudit/BDO), internervisjon (i Nordlandsbanken og, de siste 17-18 årene, Helse Nord RHF), akademia (førstelektor ved Siviløkonomutdanningen i Bodø) og, ikke minst, kommunal revisjon (som fylkesrevisor i Nordland og rådgiver ved NKRF Servicekontor). Han har vært medlem av utvalg og komiteer i NKRF, Revisorforeningen og IIA Norge, og har skrevet faglitteratur, bl.a. forfattet NKRFs bok "Kommunal revisjonsmetodikk". Tor er for tiden medlem av IIA sin Fag- og metodekomitee.

**Cecilie Thorberg** er siviløkonom, CIA (Certified Internal Auditor) og diplomert internervisor. Hun har jobbet med økonomi- og administrasjon i privat sektor i 15 år og har 12 års erfaring fra internervisjon i offentlig sektor. For tiden jobber hun som internervisor i Politidirektoratet og er leder for IIA sin Fag- og metodekomitee.





Av **Trygve Børsting**, forvaltningsrevisor i Vestfold og Telemark revisjon IKS

# Godt personvern: en forutsetning for gode kommunale tjenester<sup>1</sup>

En forutsetning for at kommunen skal levere gode tjenester er at innbyggerne har tillit til at de opplysningene de deler med kommunen blir ivaretatt på en god måte og ikke blir tilgjengelige for uvedkommende. Vernet om innbyggernes personopplysninger er derfor et grunnleggende prinsipp i offentlig forvaltning.

**D**ette kommer blant annet til uttrykk i forvaltningsloven § 13 som verner opplysninger om innbyggernes personlige forhold. Søkelyset på å ivareta personopplysninger på god måte fikk et fornyet driv i 2018 med EUs nye personvernregler. De siste årene har også vist oss at kommuner ikke går fri fra cyberkriminalitet, hvor risikoen er betydelig for at personopplysninger kommer på avveie.

Denne artikkelen omhandler hvordan vi som revisorer med forvaltningsrevisjon kan bidra til kommunens personvernarbeid.

## Rammene for forvaltningsrevisjonsprosjekt

Behandling av personopplysninger er i dag regulert av EUs personvernsforordning (GDPR). I Norge er disse reglene tatt inn i personopplysningsloven. Reglene for behandling av personopplysninger i GDPR er omfattende. I tillegg er kommunen en stor organisasjon med mange fagområder som behandler store mengder personopplysninger, som i mange tilfeller også er sensitive. Samtidig går den teknologiske utviklingen raskt.

Den store bredden, både med tanke på kravene i lovverket og kommunens behandling av personopplysninger, gjør det viktig å tenke på avgrensning tidlig i prosjektet.

## Sentrale begreper i GDPR

**Personopplysning:** enhver opplysning som kan knyttes til en identifiserbar person.

**Særlige kategorier av personopplysninger:** visse typer opplysninger som anses som særlig sensitive, jf. GDPR art. 9 (1).

**Behandling:** enhver operasjon som gjøres med personopplysninger, eks. innsamling, organisering, lagring, endring, bruk, publisering/utlevering og sletting.

**Den registrerte:** personen som det kommunen behandler personopplysninger om.

**Behandlingsansvarlig:** fysisk eller juridisk person (eks. kommune) som bestemmer formålet og hvordan personopplysninger skal behandles.

**Databehandler:** fysisk eller juridisk person (eks. IKT-firma) som behandler personopplysninger på vegne av den behandlingsansvarlige.

Kilde: GDPR art. 4

Denne utfordringen kommer godt til uttrykk i fortalen til GDPR (pkt. 6):

*Den raske teknologiske utviklingen samt globaliseringen har skapt nye utfordringer med hensyn til vern av personopplysninger. Omfanget av innsamlingen og utvekslingen av personopplysninger har økt betraktelig. Teknologien gjør det mulig for både private selskaper og offentlige myndigheter å benytte seg av personopplysninger i sitt arbeid i et helt nytt omfang.*

<sup>1</sup> Erfaringene jeg deler i denne artikkelen baserer seg på flere prosjekter både jeg og mine kollegaer i Vestfold og Telemark revisjon IKS har gjennomført på personvern. Takk også til kollegaer for gode innspill til teksten.

I tillegg kommer også temaer som er tett knyttet til personvern, eks. IKT-sikkerhet, som i seg selv er omfattende temaer.

Den store bredden, både med tanke på kravene i lovverket og kommunens behandling av personopplysninger, gjør det viktig å tenke på avgrensning tidlig i prosjektet. Avgrensning kan gjøres først og fremst i formulering av problemstilling, men kan også framgå av avgrensninger og revisjonskriterier.

### Problemstillinger og avgrensninger

Som for alle forvaltningsrevisjoner setter problemstillingene en viktig ramme for prosjektet. I de forvaltningsrevisjonene jeg har arbeidet med har vi delt prosjektet i to deler. I første del ser jeg på kommunens rutiner og styringssystem som en helhet, og i andre del fokuserer jeg på et utvalg casestudier. Problemstillingene kan formuleres som dette:

1. Har x kommune etablert tiltak for å ivareta kravene i personopplysningsloven?
2. Hvordan blir personopplysningsloven og kommunens egne tiltak fulgt opp i praksis i kommunens enheter?

Aktuelle avgrensninger kan være f.eks. mot IKT-sikkerhet, arkiv og saksbehandling og taushetsplikt. Det er også en mulighet å avgrense til en bestemt del av kommunen, men det kan være et like godt alternativ å spesifisere dette i problemstillingene.

### Revisjonskriterier

Hvilke revisjonskriterier du velger å utlede har også stor betydning for omfanget av forvaltningsrevisjonen.

Aktuelle kilder for revisjonskriteriene er:

- personopplysningsloven (GDPR)
- Datatilsynets veiledere
- fagbøker om temaet

Under vil jeg gjennomgå noen aktuelle temaer som det er aktuelt å utlede revisjonskriterier for.

#### Organisering av personvernarbeidet

Kommunen som rettssubjekt er, i de fleste tilfeller, behandlingsansvarlig for de personopplysningene som blir behandlet av eller på vegne av kommunen. Det er kommunens ansvar at det blir gjennomført tilstrekkelige tekniske og organisatoriske tiltak for å sikre at behandlingen av personopplysninger gjøres med tilfredsstillende sikkerhet. Tiltakene skal være tilpasset risikoen som er knyttet til den enkelte behandling av personopplysninger, jf. GDPR art. 24 (1).

Kommunedirektøren har ansvar for at kommunen har internkontroll, også på personvernområdet, jf. kommuneloven § 25-1.

Det er derfor aktuelt å kartlegge hvordan kommunen har organisert seg i personvernarbeidet, og hvordan de har sikret en tilstrekkelig internkontroll.

Det er derfor aktuelt å kartlegge hvordan kommunen har organisert seg i personvernarbeidet, og hvordan de har sikret en tilstrekkelig internkontroll.

En viktig aktør i kommunens arbeid med personvern er personvernombudet. Kommunen er pålagt å ha dette, jf. GDPR art. 37. Personvernombudet har flere forskjellige oppgaver, blant annet:

- gi råd og informasjon både til kommunen og de registrerte/innbyggerne
- kontrollere overholdelse av reglene i GDPR
- samarbeide med og være kontaktpunkt for Datatilsynet

Det stilles også særlige krav til personvernombudet. Personvernombudet skal ha dybdekunnskap om personvernlovgivningen og praksis på området, jf. GDPR art. 37 (5). Videre må den som oppnevnes ha tilstrekkelig uavhengighet.

I dette ligger det både at personvernombudet ikke skal instrueres i utførelsen av sine oppgaver, og at hen ikke skal ha andre oppgaver i kommunen som kommer i konflikt med oppgavene som personvernombud. Et eksempel på sistnevnte er at personvernombudet ikke kan være systemansvarlig for IKT-systemer, da hen som systemansvarlig vil være med å bestemme hvilke og hvordan personopplysninger skal behandles. Dette er noe hen skal kontrollere som personvernombud.<sup>2</sup> Kommunen må også sørge for at personvernombudet har tilstrekkelige ressurser og tid til å utføre sine oppgaver og mulighet til å holde seg faglig oppdatert.

#### Protokoll

Kommunen er pliktig til å føre en protokoll over de behandlingsaktivitetene den utfører. Minstekrav til protokollen er listet opp i GDPR art. 30, og inkluderer blant annet:

- formålet med behandlingen
- hvilke grupper med personer det samles personopplysninger om
- hvilke personopplysninger som blir samlet
- hvilke personopplysninger som blir utlevert til andre
- hvis mulig tidsfrist for sletting av personopplysninger
- hvis mulig beskrivelse av tekniske og organisatoriske sikkerhetstiltak

Siden kommunen har mange forskjellige behandlinger av personopplysninger, vil protokollen fort bli svært omfattende. Det er derfor en risiko for at den blir uoversiktlig, hvis man ikke har gode verktøy for å håndtere informasjonen.

<sup>2</sup> Se: Næss og Østmo, «Hvordan skape et supert personvernombud?», Lov & Data, 2/2021, s. 8-11

Det er derfor en risiko for at den blir uoversiktlig, hvis man ikke har gode verktøy for å håndtere informasjonen.

Kommunen må også sikre at de som fyller ut informasjonen om behandlingene i protokollen har tilstrekkelig kompetanse, slik at de oppgir korrekt informasjon. Det kan også bli en utfordring for kommunen å holde informasjonen i protokollen oppdatert.

### **Behandlingsgrunnlag**

I forbindelse med en gjennomgang av kommunens protokoll kan det være hensiktsmessig å undersøke om kommunen har et gyldig behandlingsgrunnlag for sin databehandling. Kort fortalt krever all behandling av personopplysninger et behandlingsgrunnlag, jf. GDPR art. 6. I samme artikkel er de lovlige behandlingsgrunnlagene listet opp. Det er flere av grunnlagene som er aktuelle for kommunens forskjellige databehandlinger, så kommunen må vurdere hvilket grunnlag som passer for hver behandling. Det skal kun brukes ett grunnlag per behandling.

Hvis kommunen skal behandle særlige kategorier av personopplysninger (også kalt sensitive personopplysninger) må kommunen, i tillegg til et behandlingsgrunnlag i GDPR art. 6, ha et grunnlag for behandlingen i GDPR art. 9, andre ledd.

### **Risikovurderinger og vurderinger av personvernkonsekvenser**

Kommunens skal gjennomføre nødvendige tiltak for å sikre at behandling av personopplysninger har et tilstrekkelig sikkerhetsnivå som samsvarer med risikoen behandlingen innebærer, jf. GDPR art. 32. Kommunen har derfor et behov for å gjennomføre risikovurderinger av sine behandlinger.

Kommunen har ofte egne planer for slike risikovurderinger. Min erfaring er imidlertid at risikovurderinger ikke blir gjennomført i det omfanget som planen legger opp til.

I tilfeller hvor en behandling vil medføre en høy risiko for personers rettigheter og friheter, skal det gjennomføres en utvidet risikovurdering som heter «vurdering av personvernkonsekvenser» (forkortet DPIA – Data Protection Impact Assessment). Datatilsynet har også utarbeidet en liste over typer behandlinger hvor kommunen skal gjennomføre en DPIA. Dette kommer i tillegg til de tilfellene hvor kommunens selv vurderer det som nødvendig.

Tatt i betraktning at kommunen behandler mange personopplysninger som er sensitive, særlig i sektorer som oppvekst, helse og sosial, er min erfaring at kommunene har gjennomført relativt få DPIAer.

### **Tiltak for å håndtere brudd på personopplysnings-sikkerheten**

Når det oppstår et brudd på personopplysnings- eller informasjonssikkerheten, eks. at sensitive personopplysninger er publisert på kommunens nettside, vil det være viktig for kommunen raskest mulig å få rettet bruddet. Dette forutsetter at kommunen har godt kjente kanaler for varsling av avvik, og at slike avviksmeldinger kommer frem raskt.

Rask varsling gir kommunen mulighet til å begrense skaden på bruddet, eks. ved raskt å fjerne opplysninger som ved en feil er publisert på kommunens nettsider. For det andre er kommunen pålagt å varsle Datatilsynet innen 72 timer fra et brudd på personopplysnings-sikkerheten blir kjent, jf. GDPR art. 33.

Kommunen er også forpliktet til å varsle de personene som er berørt av bruddet på personopplysnings-sikkerheten, hvis det er sannsynlig at bruddet medfører en høy risiko for fysiske personers rettigheter og friheter. I denne sammenhengen skal rettigheter og friheter tolkes vidt, slik at det ikke bare gjelder rettigheter og friheter etter personopplysningsloven, men også annet nasjonalt eller internasjonalt regelverk og inngåtte avtaler.<sup>3</sup>

### **De registrertes rettigheter**

Personer som kommunen behandler personopplysninger om, «de registrerte», har en rekke rettigheter beskrevet i GDPR kap. III. Her er det viktig å merke seg at i offentlig sektor er noen av rettighetene begrenset, både med begrensninger som følger av GDPR og i andre lovverk. I det følgende beskriver jeg noen av disse rettighetene som kommunen plikter å overholde.

### **Informasjon**

Kommunen plikter å informere om sin innsamling av personopplysninger, jf. GDPR art. 12-14, både når den hentes direkte fra den registrerte og fra andre kilder.

Kommunen har som oftest en personvernerklæring på sine nettsider for å informere om sin behandling av personopplysninger. En tydelig og tilpasset personvernerklæring er et godt middel for å oppfylle kravet til informasjon, men den er sjeldent tilstrekkelig for å dekke alle måtene kommunen samler inn og behandler personopplysninger på. Det kan derfor være et behov for å gi ytterligere informasjon til de behandlede når kommunen samler inn opplysninger til bestemte formål, eks. når en innbygger søker om en kommunal tjeneste.

I tillegg til den informasjonen som kommunen selv skal gi ved innsamling av personopplysninger, kan den

<sup>3</sup> Datatilsynet, «Informasjon til de berørte», datert: 25.05.22, <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/virksomhetenes-plikter/avvik/ma-si-fra-til-berorte/>

registrerte be om å få informasjon om innsamlingen og behandlingen av sine personopplysninger. GDPR art. 15 lister opp hvilken informasjon som kommunen skal gi om behandlingen. Artikkelen fastsetter også at den registrerte har rett til en kopi av de opplysningene som kommunen behandler.

Av GDPR art. 12 kommer det fram at kommunen plikter å legge til rette for at de registrerte skal utøve sine retter og at kommunen skal gi:

*informasjon [...] om behandlingen på en kortfattet, åpen, forståelig og lett tilgjengelig måte og på et klart og enkelt språk, især når det gjelder informasjon som spesifikt er rettet mot et barn.*

### Retting og sletting

Hvis den registrerte gjør kommunen oppmerksom på feil i personopplysningene om hen, skal kommunen uten ugrunnet opphold rette disse opplysningene, jf. GDPR art. 16. Den registrerte skal også kunne gi utfyllende informasjon hvis hen mener at personopplysningene som kommunen har er ufullstendige, i den grad de utfyllende opplysningene er relevante for formålet til kommunens behandling.

På visse vilkår kan den registrerte kreve å få sine personopplysninger slettet, jf. GDPR art. 17. Blant annet hvis personopplysningene ikke lengre er nødvendige for det formålet de ble innsamlet til, eller at den registrerte trekker tilbake sitt samtykke til at personopplysningene blir behandlet.<sup>4</sup>

Det er imidlertid viktig å merke seg at retten til å bli slettet er begrenset for de personopplysningene som kommunen behandler. Disse begrensningen kommer frem i GDPR og av andre lover. GDPR art. 17 fastsetter at retten til sletting ikke gjelder når behandlingen er nødvendig for blant annet å utøve ytrings- og informasjonsfrihet, arkivformål, og for at kommunen skal oppfylle en rettslig forpliktelse den har etter nasjonalt lovverk. Eksempel på nasjonalt lovverk som legger begrensninger på hvilke personopplysninger kommunen kan slette, er blant annet arkivloven og kommuneloven.

### Reservasjonsrett mot automatiserte beslutninger

Den registrerte har rett til ikke å være gjenstand for en avgjørelse som kommunen gjør utelukkende basert på automatisert behandling, herunder profilering, hvis denne beslutningen har rettsvirkninger eller på tilsvarende måte i betydelig grad påvirker vedkommende, jf. GDPR art. 22.

Et praktisk eksempel på dette kan være søknad om skjenkebevilling. Her kan hele behandlingsprosessen være automatisert, basert på de opplysningene som søker fyller inn eller som kommunen henter fra andre

Det er imidlertid viktig å merke seg at retten til å bli slettet er begrenset for de personopplysningene som kommunen behandler.

kilder. Søker vil da ha mulighet til å reservere seg mot at behandlingen av søknaden gjøres automatisert. Merk likevel at det er noen unntak til denne retten, jf. GDPR art. 22, andre ledd.

### Databehandleravtale

En databehandler er noen (eks. en IKT-bedrift) som behandler personopplysninger på vegne av kommunen, der kommunen er behandlingsansvarlig. Kommunen må sikre at den har en avtale med databehandler som regulerer databehandlerens behandling av personopplysninger, en databehandleravtale, jf. GDPR art. 28.

Mange databehandlere har også egne databehandlere som behandler data på deres vegne. Disse vil da være underdatabehandlere av kommunen. Kommunen må samtykke til at underdatabehandlere blir benyttet av databehandler.

Det er verdt å merke seg at terskelen for å være databehandler er lav. Eks. vil en leverandør av et IKT-system hvor alle personopplysninger behandles lokalt i kommunen, fortsatt være en databehandler hvis den har tilgang til systemene for å gjøre eks. vedlikehold eller brukerstøtte.

### Metode

Som ellers i forvaltningsrevisjon vil en sammensetning av flere forskjellige metoder i arbeidet med personvern gi et bedre datagrunnlag.

Et godt utgangspunkt er å bruke dokumentgjennomgang for å kartlegge kommunens rutiner for blant annet personvern, informasjonssikkerhet og ansvarsfordeling/delegasjonsreglement.

Videre kan det være nyttig å se på avvik som meldes på personvern, både for å kartlegge hva slags avvik som blir rapportert, og at systemet er lagt til rette for å rapportere avvik på personvern. Sistnevnte er viktig både med tanke på at avviksmeldinger kommer til rett person, og for at kommunen kan nytte gjøre seg av avvikene i det videre forbedringsarbeidet.

Siden det fort kan bli store mengder data som skal vurderes i et forvaltningsrevisjonsprosjekt om personvern, kan stikkprøver være et nyttig virkemiddel for å få innsikt i kommunens praksis. Aktuelle områder å gjøre stikkprøver på er blant annet:

<sup>4</sup> Dette gjelder hvis samtykke var grunnlaget for at personopplysningene ble samlet inn, og det ikke finnes annet grunnlag for behandlingen. I de fleste tilfeller benytter kommuner andre behandlingsgrunnlag.

- IKT-systemer eller behandlinger i protokollen: er korrekte og oppdaterte opplysninger registret i protokollen, herunder korrekt behandlingsgrunnlag?
- Risikovurderinger av behandlinger eller IKT-system: er risikovurdering gjennomført og oppdatert?
- Databehandlere for IKT-system: har kommunen oversikt over databehandlere og underdatabehandlere, og har kommunen en dekkende databehandleravtale med disse?
- Vurdering av personvernkonsekvenser (DPIA): oppfyller DPIAen kravene i GDPR? Er tiltak i DPIAen fulgt opp? Min erfaring er at kommunen har så få DPIAer at jeg kan se på alle.

Intervju av sentrale personer som personvernombud, IKT-ansvarlig og kommunedirektør kan også være nyttig.

Vi har også gjennomført casestudier. Her har vi prøvd både å bruke IKT-systemer og enheter i kommunen som casestudier. Min erfaring er at jeg har hatt størst nytte av å bruke enheter (eks. en enkelt skole, sykehjem eller hjemmetjenestebase) hvor jeg gjennomfører et intervju og befaring (omvisning) på enheten. Dette gir, etter min erfaring, det mest fullstendige inntrykket av enhetens arbeid i praksis.

### Skriveprosess

Personvern er et område hvor det både er et omfattende regelverk og et stort omfang av personopplysninger som kommunen behandler. Det berører hele kommunens virksomhet. I tillegg til dette kan temaet fremstå som abstrakt, siden alt er digitalt og lovverket bruker mange ord og konsepter som kan være vanskelig å ha noen intuitiv forståelse av. Det vil derfor kreve en innsats fra revisor i skrivearbeidet for å formidle funn på en måte som er tilgjengelig for kontrollutvalgets medlemmer, kommunestyret og innbyggerne i kommunen. Et tips er å ha en liten ordliste, hvor sentrale begreper blir forklart, tidlig i rapporten.

Selv om personvern kan være et utfordrende felt å ta fatt på, vil jeg påstå at det er verdt innsatsen. Min erfaring er at kontrollutvalgene setter stor pris på rapportene på dette temaet, da de tar opp viktige temaer.

Kommunens arbeid bygger på tillit, at innbyggernes kan være trygge på at deres personvern ivaretas er sentralt for å holde på denne tilliten. Derfor er forvaltningsrevisjon på dette området helt sentralt. ●

**Trygve Børsting** er forvaltningsrevisor i Vestfold og Telemark revisjon IKS. Han er personvernombud for selskapet og er utdannet statsviter med mastergrad fra Universitetet i Oxford.

## Aktuelle kurs nå ...



Når	Hva	Hvor
14. – 15.3	Arena for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2023	Trondheim
25. – 26.4	A.2.43 Kvantitative metoder i forvaltningsrevisjon	Lillestrøm
13. – 14..6	NKRFS Fagkonferanse 2023	Tromsø
Når	Hva	
eKurs	<b>Internasjonale standarder for kvalitetsstyring – ISQM 1 og ISQM 2 Nyhet!</b>	
eKurs	Kommuneregnskapet for politikere	
eKurs	Forvaltningsrevisjon om økonomistyring	
eKurs	Konsolidert årsregnskap	
eKurs	Intro – kommuneregnskap	
eKurs	Intro – forvaltningsrevisjon	
eKurs	Arbeidet med misligheter	
eKurs	Mva i kommunesektoren – unntakene i kompensasjonsretten	
eKurs	Etikk og omdømme	
eKurs	Test av kontroller, substanshandlinger og utvalgsmetodikk	
eKurs	Planlegging av revisjonen og bruk av vesentlighet	
eKurs	Revisjon av inntekter i kommunal sektor	



Gå til [nkrf.no/kurs](https://nkrf.no/kurs) eller bruk QR-koden for å lese mer om kursene og for å melde deg på.

...for faglig oppdatering



Foto: Riksrevisjonen

Av Riksrevisor **Karl Eirik Schjøtt-Pedersen**

## Uavhengig, men lyttende

Offentlig revisjon har gjennomgående høy tillit i Norge. Andre ser verdien av arbeidet vi gjør. Det gjelder både oss i Riksrevisjonen og dere som reviderer landets kommuner.

«Riksrevisjonen må på banen», hører vi ofte. Politikere, interesseorganisasjoner, media og andre ønsker at vi skal undersøke saker som de er opptatt av. Det er et tegn på tillit, og tillit bygger vi ved å levere høy faglig kvalitet, være åpne om det vi finner og ha god dialog med samfunnet rundt oss.

### Uavhengigheten er urokkelig

Revisors uavhengighet er en grunnverdi. Derfor er det forankret i loven vi jobber etter at Riksrevisjonen selv bestemmer hva vi skal undersøke og hvordan.

For oss er det ett unntak, nemlig at Stortinget som er vår oppdragsgiver, kan pålegge oss særskilte undersøkelser. Det skjer sjelden, kun to ganger de siste fem årene. Men selv når de øverste folkevalgte gir oss et oppdrag, er det vi som bestemmer hvordan oppdraget skal løses. Vi jobber uavhengig av både Stortinget, regjeringen, statsforvaltningen og andre samfunnsaktører. Slik er og må det være.

### Forankret i internasjonale standarder

Riksrevisjonen skal sette dagsorden, men uten å være politisk. Et av hovedmålene våre er nettopp å være aktuelle og relevante, men det blir vi først i møte med andre. Derfor mener jeg at vi bør åpne opp og lytte mer. Lytte til samfunnsaktører. Til de som berøres av velferdstjenestene det offentlige leverer. Til frivillig sektor, men også til lokale, regionale og statlige myndigheter. De internasjonale standardene for revisjon understreker dette.

Derfor har jeg det siste året invitert flere viktige samfunnsaktører til dialogmøter. Jeg ønsker å høre hva de er opptatt av, om våre revisjoner er nyttige og sam-

tidig vise at Riksrevisjonen er til stede i og for hele landet. Jeg har blant annet snakket med ordførere, statsforvaltere, regionale representanter for NHO, LO og KS, rektorer ved universiteter og høyskoler, fagkomiteer på Stortinget og statsråder. Det er svært nyttig og gir oss verdifull innsikt og kunnskap som vi kan bruke til å levere enda bedre revisjoner.

### En veiledende medspiller

God dialog med de vi reviderer er også avgjørende. Vi bør oppfattes mer som en medspiller og mindre som en motspiller. En som bidrar til at forvaltningen klarer å gjennomføre forbedringer til nytte for innbyggerne.

Et utvalg går nå gjennom loven Riksrevisjonen jobber etter. I den forbindelse har vi blitt evaluert, blant annet av forvaltningen. De trekker frem veiledning fra revisor som særlig positivt. Det er jeg glad for og vil at vi skal gjøre enda mer av.

Målet med offentlig revisjon er jo ikke å finne feil, men å unngå dem. Derfor må vi lytte til hva virksomhetene selv ser som utfordringer. Hva er viktig for dem? På hvilke områder kan revisjon gjøre en forskjell? Vi må også formidle kunnskapen og erfaringene vi har opparbeidet oss gjennom å revidere mange ulike virksomheter over tid.

God dialog går alltid begge veier. Vi må også ha dialog om resultatene av våre revisjoner og mulighetene de viser. Og vi må lytte til hvordan vi kan utforme våre anbefalinger slik at de kan bidra til reell endring.

Så må vi selvsagt, i all vår dialog og i all vår veiledning, passe på revisors integritet. Men det er ingen motsetning mellom uavhengighet og dialog så lenge vi er bevisst vår egen rolle. ●

### Øvrige kronikører:



Bidragstere fra KS  
Kommunesektorens  
organisasjon

Foto: Kommunal  
Rapport

Ragnhild Sved, debattredaktør  
i Kommunal Rapport



Foto: T1 Norge

Tor Dølvik, spesialrådgiver i  
Transparency International Norge og medlem  
av Kommunesektorens etikuttvalg



Av **Terje Grønli**, seniorrådgiver i Kommunerevisjonen i Oslo

## Investeringsprosjekter – hva kan gå galt?

Oslo kommune gjennomfører investeringsprosjekter for flere milliarder årlig. Disse prosjektene gir Oslo nye barnehager, IT-systemer, skoler, sykehjem og samfunnskritisk infrastruktur. At investeringsprosjektene planlegges, gjennomføres og følges opp på en tilfredsstillende måte, er avgjørende for god og effektiv forvaltning av fellesskapets verdier.

**K**ommunerevisjonen i Oslo gjennomfører jevnlig forvaltningsrevisjoner for å undersøke investeringsprosjektene i kommunen. I denne artikkelen går jeg gjennom noen av de forbedringsområdene av de vi har avdekket ved planlegging, gjennomføring og evaluering av investeringsprosjekter.

### Planlegging av investeringsprosjekter

#### Gjennomføring av konseptvalgutredninger

Ved investeringsprosjekter bør det gjennomføres en konseptvalgutredning for å finne det rette tiltaket for å løse kommunens behov. Da er det viktig å presentere en god beskrivelse av hvilket problem som skal løses og at utredningen vurderer ulike tiltaks fordeler og ulemper, før utredningen anbefaler tiltak.

I våre undersøkelser har vi sett at det i varierende grad blir utarbeidet slike konseptvalgutredninger, også for investeringsprosjekter av betydelig størrelse.

I våre undersøkelser har vi sett at det i varierende grad blir utarbeidet slike konseptvalgutredninger, også for investeringsprosjekter av betydelig størrelse. Der det har blitt gjort slike utredninger var det i flere tilfeller kun analysert ett konsept. I andre framsto konseptene som ble analysert, som relativt like.

Konsekvensen av manglende eller dårlig arbeid med konseptvalgutredninger er at man ikke kan være trygg på at det beste tiltaket blir valgt for å nå de effektmål som er satt for tiltaket. Det spiller mindre rolle om prosjektet når sine resultatmål, dersom prosjektet har

utviklet feil produkt og dermed ikke oppnår de effektene det var ment å gi.

#### Økende kostnadsestimater tidligfasen

Tidligfasen av et investeringsprosjekt strekker seg fra de helt innledende behovsvurderingene fram til bystyret vedtar gjennomføring av prosjektet. I en rapport fra 2021 så vi på hvordan prosjektenes kostnadsestimater endret seg i denne perioden. Estimatenes økte for de fleste prosjektene. Gjennomsnittlig økning var på 113 prosent, noe som utgjorde 23,3 milliarder kroner. Prosjektet med størst økning i estimatene hadde en økning på 387 prosent.

Selv om kostnadsestimatene som gjøres tidlig, for eksempel i konseptvalgutredningen, vil ha en mye større usikkerhet enn når prosjektet har gjennomført forprosjektet, hadde vi forventet at denne usikkerheten burde tilsi at noen prosjekter hadde en økning i estimatene, mens andre hadde en reduksjon. Når det ikke var tilfelle, kan det tyde på at kostnadene blir systematisk undervurdert i konseptvalgutredningene. At kostnadsestimatene er realistiske på et porteføljenivå, er viktig for den overordnede økonomistyringen i virksomhetene og for kommunen samlet.

Når kostnadene øker i så stor grad forventet vi også å se nye vurderinger av alternative konsepter underveis, siden økningen i kostnadsestimatene kunne medføre at det ikke lenger var det valgte tiltaket som var det mest effektive eller best egnede. Dette var imidlertid i liten grad gjort.

#### Manglende planer for gevinstrealisering

Poenget med å gjennomføre investeringsprosjekter er at det skal gi noen gevinster/nytteeffekter etter at det er ferdig. I mange tilfeller kommer ikke disse gevinstene av seg selv. Ofte må det iverksettes tiltak for at gevinstene skal bli realisert, og dette bør planlegges. Dette arbeidet bør ifølge beste praksis starte tidlig i prosjektforløpet og

ikke vente til prosjektet har levert produktene. Det bør også utpekes en rolle eller person som er ansvarlig for at gevinstene blir realisert, og det bør dokumenteres at gevinstene er realiserte.

Gjennomførte undersøkelser har avdekket at gevinstrealiseringsplaner har manglet eller hatt mangler. Videre har vi avdekket mangler når det gjelder plassering av eierskap til gevinstene, og manglende dokumentasjon av nytten til teknologien som er utviklet.

### Gjennomføringsfasen

#### **Svakheter i oppfølgingen av byggeprosjekter**

I 2019 så vi på oppfølgingen av et utvalg byggeprosjekter, der vi blant annet så på endringshåndtering, fravikshåndtering og avdekking og oppfølging av feil og mangler.

I investeringsprosjekter oppstår det vanligvis behov for endringer underveis, noe som innebærer at entreprenøren må gjøre en ekstra jobb som den har krav på kompensasjon for. Entreprenøren skal da sende inn en endringsmelding som byggherren skal behandle. Vi så at kommunens vurderinger i behandlingen av disse endringsmeldingene i liten grad var dokumenterte. Dette svekket muligheten for god internkontroll og økte risikoen for at feilvurderinger ikke ble fanget opp.

Kommunens praksis innebar at to like brukerønsker i to ulike prosjekter kunne få ulikt utfall avhengig av hvordan prosjektenes økonomiske situasjon så ut.

Vi så også endringsmeldinger der vi ikke kunne se at det faktisk var en endring fra den inngåtte kontrakten. En av endringsmeldingene dreide seg om at entreprenøren ikke hadde gjort en god nok jobb. Der tok kommunen regningen for merarbeidet dette ga framfor å ansvarliggjøre entreprenøren som var ansvarlig for arbeidet.

Videre så vi at økonomien i prosjektets gjennomføringsfase var en viktig faktor i prosjektleders vurdering av om brukerønsker skulle godkjennes. Beste praksis tilsier at brukerønsker i størst mulig grad skal avklares i planleggingen av prosjektet. Kommunens praksis innebar at to like brukerønsker i to ulike prosjekter kunne få ulikt utfall avhengig av hvordan prosjektenes økonomiske situasjon så ut. Konsekvensen av dette er risiko for at kommunens midler overordnet ikke ble brukt effektivt, siden penger som ble brukt til å innfri brukerønsker i et bygg, kunne gitt større nytte i et annet prosjekt.

I Oslo skal byggene i utgangspunktet følge kravene i kommunens standardiserte kravspesifikasjon, men det kan søkes om fravik fra disse. I undersøkelsen så vi at antall godkjente fravik virket høyt, og at samme type

fravik ble gitt i flere prosjekter. Dette ga risiko for at leverandøren kunne spekulere i dette når de leverte tilbud, og kunne i så fall medføre at tilbyderne ikke konkurrerte på like vilkår.

Vi fant også at det var mangler i den skriftlige saksbehandlingen av fravikene. Skjemaene var ufullstendig utfylt og økonomiske konsekvenser var i liten grad vurdert. Vi så også at kommunen ikke hadde krevd økonomisk kompensasjon, noe vi mente burde vært gjort for eksempel ved at fravikene virket å være kun i entreprenørens interesse.

Feil og mangler var i stor grad fulgt opp, men vi avdekket også feil og mangler som ikke hadde blitt fulgt opp. Disse ble oppdaget dels ved befaringer vi gjennomførte og dels ved å bruke kommunens overvåkingssystem for inneklima. Feilene kunne etter vår vurdering vært avdekket tidligere, og vi mente at kommunen ikke hadde benyttet IT-systemene i tilstrekkelig grad til å følge opp feil og mangler, etter overtakelsen.

#### **Prognose for sluttkostnad er ikke en prognose**

I gjennomføringen av et investeringsprosjekt bør det rapporteres på prognose for sluttkostnad, altså hva prisen for prosjektet ligger an til å bli. En oppdatert prognose for sluttkostnad er et viktig styringsverktøy for prosjektledere, men kanskje særlig for prosjekteier-siden som ikke er like tett på prosjektet til daglig.

I flere undersøkelser har vi påpekt svakheter knyttet til dette. Det har vært tilfeller der prognosen ikke var oppdatert, men i stedet satt lik den økonomiske rammen prosjektleder har fått tildelt. I andre tilfeller har prognosen blitt oppdatert, men at prognosen ikke ga et godt bilde av prosjektets økonomiske situasjon, noe som jo er hovedpoenget med en slik prognose.

#### **Oppnåelse av prosjektenes resultatmål**

I 2017 undersøkte vi i hvilken grad resultatmålene, det vil si fastsatte mål for kostnad, gjennomføringstid og kvalitet, ble oppnådd i investeringsprosjektene. Det litt spesielle med undersøkelsen var at det ville vært et avvik dersom alle prosjektene hadde oppnådd sine resultatmål knyttet til økonomi. Dette skyldes at styringsrammen (P50) skal settes slik at 50 prosent av gjennomførte prosjekter ender opp med en sluttkostnad under styringsrammen og 50 prosent over. Tilsvarende for kostnadsrammen (P85) som skal settes slik at 85 prosent av gjennomførte prosjekter ender opp med en sluttkostnad under kostnadsrammen og 15 prosent over.

Undersøkelsen viste at 5 av 17 gjennomførte prosjekter oversteg styringsrammen (P50), noe som utgjorde 29 prosent. Tilsvarende oversteg 3 av 17 kostnadsrammen, noe som utgjorde 18 prosent. Antall prosjekter som var inkludert i undersøkelsen var for lav til at vi kunne konkludere på om dette var i tråd med føringene eller ikke, men når vi så nærmere bak resultatet viste det seg at de økonomiske rammene virket å ha blitt satt for høyt.



**Artikkelen er basert på følgende rapporter:**

- Rapport 11/2016 Nye Deichmanske bibliotek – kvalitetssikring og styring
- Rapport 2/2017 Oppnåelse av resultatmål i investeringsprosjekter
- Rapport 14/2017 Gevinstrealisering – Program for elektroniske tjenester
- Rapport 18/2018 Internkontroll i investeringsprosjekter i Omsorgsbygg
- Rapport 1/2020 Omsorgsbyggs oppfølging av byggeprosjekter
- Rapport 6/2021 Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter
- Rapport 15/2021 Innføring av velferdsteknologi i hjemmetjenesten
- Rapport 7/2022 Kostnadsoverskridelser i investeringsprosjekter

Dette var etter vår vurdering et tegn på at de økonomiske rammene var for romslige.

I planleggingen av prosjektet blir det vanligvis utarbeidet en S-kurve som viser hvor sannsynlig det er at prosjektet kan gjennomføres til en gitt kostnad. En gjennomgang av denne for de 12 prosjektene som hadde levert under styringsrammen, viste at 11 av 12 prosjekter hadde levert til en kostnad som i planleggingen ble vurdert som under 5 prosent sannsynlig. Dette var etter vår vurdering et tegn på at de økonomiske rammene var for romslige.

**Evaluering av investeringsprosjektene****Årsaker til kostnadsoverskridelser kunne vært oppdaget tidligere**

Beste praksis for prosjektstyring tilsier at virksomheten skal nyttiggjøre seg erfaringene som gjøres i prosjektene. Det er derfor viktig at prosjektene reflekterer over erfaringer som blir gjort, slik at feil ikke gjentas og gode erfaringer gjentas.

I 2020 undersøkte vi blant annet innhenting og bruk av erfaringer som var gjort i løpet av prosjektene og fant

at det var lite systematisert. Heller ikke i prosjektene sluttrapporter var dette gjort.

I 2022 undersøkte vi store og unike investeringsprosjekter, det vil si prosjekter med budsjett på over 500 millioner kroner og der kommunen ikke hadde gjennomført et lignende investeringsprosjekt den senere tid. Der vurderte vi at informasjonen om årsaker til kostnadsoverskridelser la et begrenset grunnlag for læring ved at det kun ble rapportert om årsakene, men i liten grad drøftet hva virksomheten kunne gjort for å unngå eller redusere konsekvensen av den uønskede hendelsen.

**Avslutning**

Det er mye som kan undersøkes når investeringsprosjekter skal revideres. I denne artikkelen håper jeg å ha bidratt til tanker om hva som kan revideres i din(e) kommuner, og om de avvikene vi har funnet i Oslo også kan gjelde for dere. ●

**Terje Grønli** er samfunnsøkonom og jobber med forvaltningsrevisjon i Kommunerevisjonen i Oslo. Han har tidligere jobbet med forvaltningsrevisjon i Riksrevisjonen og i Direktoratet for økonomistyring, der han jobbet med samfunnsøkonomiske analyser og gevinstrealisering.

**NKRFs konferansetilbud 2023:**

- Arena for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll, 14. – 15. mars, Trondheim
- KOMØK'23 | 5. – 6. juni, Gardermoen
- Fagkonferansen | 13. – 14. juni, Tromsø
- Samling for kontrollutvalgssekretariater | 13. – 14. sept., Kristiansand
- Lederkonferansen | 1. – 2. november, Stavanger
- Fagtreff for regnskapsrevisorer | 14. - 15. november, Gardermoen

Sett av datoene i kalenderen nå – vel møtt!



– kontroll og revisjon i kommunene

For nærmere informasjon og påmelding  
→ [nkrf.no/kurs](https://nkrf.no/kurs)

# Kontroll og revisjon i kommunal sektor

Ny utgave!

**Hovedinnholdet i denne boka** er utfyllende kommentarer til bestemmelsene om egenkontroll i kommuneloven (syvende del) og forskrift om kontrollutvalg og revisjon, herunder kommunestyrets kontrollansvar (kap. 22), kontrollutvalg (kap. 23) og revisjon (kap. 24). Lovens bestemmelser om kommunedirektørens internkontroll (kap. 25) og eierstyring (kap. 26) blir også kommentert. Videre behandles utvalgte deler av bestemmelsene om statlig tilsyn (kap. 30) med vekt på samordning.

**Denne fjerde utgaven** er oppdatert i tråd med ny lov og forskrift samt med de tolkningsuttalelsene mv. som har kommet etter at disse trådte i kraft.

Boka er først og fremst skrevet med tanke på dem som arbeider med kontroll og revisjon i kommunal sektor, herunder kontrollutvalgsmedlemmer, men vil også være nyttig for øvrige folkevalgte og ansatte i kommuner, fylkeskommuner og kommunale, fylkeskommunale og interkommunale virksomheter.

Fjerde utgaven av boka er skrevet av rådgiver Renate Borgmo, Fredrikstad kommune (tidl. seniorrådgiver i NKRF) og seniorrådgiverne Bjørn Bråthen og Knut Erik Lie i NKRF.



Innehaverne av boka vil få tilgang til en QR-kode som via en smarttelefon eller et nettbrett, gir tilgang til en egen nettside hvor forfatterne vil publisere vesentlige endringer etter at papirutgaven av boka gikk i trykken (des.-22), og som er av betydning for innholdet i boka.

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



Bestilling kan gjøres på eget bestillingsskjema på NKRFs nettsider. QR-koden fører deg til mer info og bestilling.

– på vakt for  
*felleskapets  
verdier*

  
– kontroll og revisjon i kommunene



Av **Øyvind Nordbrønd Grøndahl**,  
leder av NKRFs kvalitetskontrollkomite

## Kvalitetskontrollen 2022

Kontrollen i 2022 omfattet fem enheter som var plukket ut for ordinær kontroll, dvs. kontroll av både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon.

I tillegg ble det gjennomført seks oppfølgingskontroller av enheter som ikke ble godkjent i 2021-kontrollen; fire kontroller av regnskapsrevisjon og to av forvaltningsrevisjon.

### Fokusområder

For ordinære kontroller etableres fokusområder. Områdene vektlegges særskilt i kontrollene, i tillegg til kontrollen av standardetterlevelse generelt. Bruk av fokusområder i kontrollene gir anledning til å følge opp risikoområder som er identifisert i tidligere kontroller, eller nye krav og føringer for gjennomføring av revisjonene.

Kvalitetskontrollkomiteen fastsetter fokusområder etter innspill fra revisjons- og regnskapskomiteen og forvaltningsrevisjons- og eierskapskontrollkomiteen. Fokusområder for 2022-kontrollen var:

Regnskapsrevisjon:

- Tilstrekkelige og hensiktsmessige revisjonsbevis på lønnsområdet.

Forvaltningsrevisjon:

- Gjennomføring av eierskapskontroller etter ny standard (RSK 002 Standard for eierskapskontroll). For forvaltningsrevisjoner hele RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon.

### Resultater ordinære kontroller

Resultatet etter de fem ordinære kontrollene var at samtlige enheter fikk «godkjent» på forvaltningsrevisjon. Samtlige fikk også godkjent på enhetens interne kvalitetssikringssystem.

På regnskapsrevisjon var det én enhet som fikk «ikke godkjent». Kommuneoppdraget var tilfreds-

stillende gjennomført. Det ble imidlertid avdekket vesentlige og gjennomgående avvik og mangler i revisjonen av et menighetsråd, fra planlegging og gjennomføring av revisjonen, til avslutningsfasen.

Kontroll av fokusområdet lønn, viste generelt:

- Gjennomgående god dokumentasjon av fast lønn hos de kontrollerte enhetene
- Noe varierende kvalitet og arbeid for variabel lønn
- Noe avvik ved anordning av variabel lønn
- Lønnsområdet revideres av de fleste kontrollerte enheter som test av kontroll og substanstester, noe komiteen anser å være riktig tilnærming til revisjon av et såpass stort område i regnskapet.

Kontroll av fokusområdet eierskapskontroll ble gjort i tre enheter. Dette var første gang det ble gjennomført kvalitetskontroll av ny standard for eierskapskontroll (RSK 002). I alle kontrollene ble det konkludert med «godkjent». Kontrollene viste at enhetene har felles kvalitetssikringssystemer for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll, som gjerne også gjennomføres av samme avdeling som har ansvar for forvaltningsrevisjon. God praksis for gjennomføring av forvaltningsrevisjoner gir trolig gode resultater også for eierskapskontroller.

Forhold som likevel ble påpekt, eller diskutert, var:

- Om det i kontroller som omfatter flere selskaper og mange eierkommuner:
  - o kan sendes oppstartsbrev kun til leder av eierorganene
  - o om høringsuttalelser (ev. noen av disse) kan gjengis og sammenfattes i sammendraget i rapporten, uten å legges ved rapporten i sin helhet
- Bruken av KS sine 21 anbefalinger for god eierstyring:
  - o om disse er autoritative nok som kilder til

Kontrollene viste at enhetene har felles kvalitetssikringssystemer for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll, som gjerne også gjennomføres av samme avdeling som har ansvar for forvaltningsrevisjon.



- kontrollkriterier, slik at det kan gjøres vurderinger uten «forbehold»
- o om noen av anbefalingene kan anses som mer grunnleggende og obligatoriske enn andre.

### Forbedringspunkter ordinære kontroller

Vurderingskategoriene som benyttes i innstillingene fra kontrollørene og i komiteens endelige vedtak er «godkjent» eller «ikke godkjent». Tidligere var det også en mellomkategori med «godkjent med merknader».

Det er fra komiteens side lagt vekt på at kontrollør skal påpeke forbedringspunkter, eller forhold enheten bør vurdere nærmere, også i tilfeller der konklusjonen er «godkjent». Dette er viktig for at kontrollene skal bidra til læring og utvikling. Dette er også ofte gjennomgående funn og problemstillinger, som kan tas videre av de andre fagkomiteene i NKRF.

For regnskapsrevisjon var disse bl.a.:

- Utforming av utvalg, utvalgsstørrelser, projisering og evaluering (ISA 530 Stikkprøver i revisjon)
- Benytte NKRF sine maler for uttalelser (ISRS 4400 Avtalte kontrollhandlinger, revisjonsberetning og grunnlag beregning vesentlighetsgrense)
- Ved bruk av analytiske kontrollhandlinger mangler omtale av pålitelighet, egnethet og akseptabelt avvik (ISA 520 Analytiske handlinger).
- Revisjon av estimater dårlig dokumentert (ikke gjennomført)
- Sen planlegging
- Tydeligere beskrivelse og håndtering av identifisert risiko
- Glemte å slette fjorårstall og informasjon som ikke lenger er gjeldende for årets revisjon.

For forvaltningsrevisjon var noen av forholdene som ble påpekt bl.a.:

- Utledning av revisjonskriterier:
  - o i for liten grad operasjonalisert/konkretisert og knyttet til problemstillingene
  - o mangelfullt og for generelt kriteriegrunnlag, f.eks. der det også finnes sektorlovgivning med relevante kilder til kriterier
  - o det vurderes ikke på alle kriterieutledningene til hver av problemstillingene

Det er fra komiteens side lagt vekt på at kontrollør skal påpeke forbedringspunkter, eller forhold enheten bør vurdere nærmere, også i tilfeller der konklusjonen er «godkjent».

- Vurderinger og konklusjoner:
  - o ikke konkludert
  - o ikke tydelig skille mellom vurderinger (opp mot revisjonskriteriene) og konklusjoner (opp mot problemstillingene)
- Anbefalinger:
  - o ikke tydelig skille mellom vurderinger og anbefalinger, f.eks. slik at det i vurderingene også er formulert «anbefalinger» eller «pålegg»
  - o ingen anbefalinger, selv om dette åpenbart er hensiktsmessig på bakgrunn av funn og vurderinger i undersøkelsen.

Andre forhold som ble påpekt var manglende begrunnelse for bruk av deskriptive (beskrivende) problemstillinger, når det åpenbart var gode kilder til kriterier for problemstillingene. Det ble også pekt på at «øvrige funn og vurderinger» i en undersøkelse, som egentlig faller utenfor formål og problemstillinger, med fordel kan adresseres på andre måter. Det ble i tillegg påpekt at lav svarprosent på spørreundersøkelser bør kommenteres i metodekapitlet, ev. gjennomføre en frafallsanalyse, og brukes med nødvendige forbehold i fakta og vurderinger.

### Resultater oppfølgingskontroller

Oppfølgingskontroll gjøres av enheter som fikk «ikke godkjent» i ordinær kontroll året før. Kontrollene skal gjøres av de avvikene som ble identifisert. I noen tilfeller, der vesentlige mangler og avvik var gjennomgående, gjennomføres i realiteten en ny full kontroll.

Av de fire oppfølgingskontrollene av regnskapsrevisjon fikk én enhet «ikke godkjent». Det ble vurdert som vesentlig mangel og avvik at det ikke var revidert anordning lønn og potensielle tap på krav og estimat (ressurskrevende brukere). Det ble også vurdert som vesentlig mangel og avvik at avdekkede feil i revisjonen utgjorde beløp langt over vesentlighetsgrensen. Revisjonsberetningen som er avgitt for oppdraget er etter komiteens vurdering dermed feil.

Av de to oppfølgingskontrollene av forvaltningsrevisjon fikk én enhet «ikke godkjent». Det ble identifisert betydelig svakheter i datagrunnlaget for gjennomførte undersøkelser. Det ble vurdert som en vesentlig mangel at det i én av undersøkelsene var konkludert generelt og for hele populasjonen, basert på data fra et meget begrenset utvalg. Det ble i tillegg påpekt svakheter knyttet til både representativitet og validitet i bruken av spørreundersøkelser.

Komiteen viser til pkt. 16 i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som krever at revisor skal sikre at dataene er relevante og pålitelige, samt pkt. 17 som krever at revisor skal innhente data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og svare på problemstillingene.

### Endringer i kontrollordningen

På NKRF sitt årsmøte i 2021 ble det vedtatt å endre kvalitetskontrollen fra kontroll av revisjonsenhet til

kontroll av oppdragsansvarlig revisor (mht. ansvar for utførelsen av revisjonsoppdrag) og revisjonsenhet (mht. ansvar for internt kvalitetssikringssystem).

Kvalitetskontrollkomiteen samarbeider med administrasjonen i NKRF om utformingen av ny kvalitetskontrollordning. Det er i den forbindelse innhentet informasjon om Revisorforeningens kvalitetskontrollordning, hvor det nettopp er oppdragsansvarlige som kontrolleres.

Innretningen og gjennomføringen av kvalitetskontrollen vil med ny kontrollordning stort sett være den samme, dvs. kontroll av standardetterlevelse. Enhetene vil fortsatt bli kontrollert når det gjelder intern kvalitetssikring, som nå vil skje etter nye ISQM 1 Kvalitetsstyring for revisjonsforetak som utfører revisjon eller forenklet revisorkontroll av regnskaper, eller andre attestasjonsoppdrag eller beslektede tjenester og ISQM 2 Oppdragskontroll.

Den viktigste endringen med ny ordning er ansvarliggjøringen av oppdragsansvarlig revisor, både på regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, for resultatene av kontrollen av enkeltoppdrag.

Den viktigste endringen med ny ordning er ansvarliggjøringen av oppdragsansvarlig revisor, både på regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, for resultatene av kontrollen av enkeltoppdrag. Det er forutsatt at ny ordning skal være selvfinansierende. Det må på plass et register over oppdragsansvarlige som er oppdatert, f.eks. slik at enhetene rapporterer inn oppdragsansvarlige på et fast tidspunkt.

En hovedutfordring blir utplukk av kontroller og omfanget på kontrollene. Det kan være stor variasjon i antall oppdragsansvarlige mellom enheter. Det må etableres en ordning for utplukk og gjennomføring som sikrer en håndterbar arbeidsbelastning for kontrollørene, og som samtidig vil gjøre at det blir likebehandling og et jevnt «kontrolltrykk» for enhetene.

I forbindelse med innføring av ny ordning vil det bli gjort nødvendige endringer i reglement, retningslinjer og skjemaer for kvalitetskontrollen. Noen justeringer ble gjort forut for 2022-kontrollen. Det er i retningslinjene blant annet presisert at det er påviste avvik som skal undersøkes i oppfølgingskontroller, men også at kontrollør fritt velger oppdrag som da skal kontrolleres.

Nytt skjema A Konfidensielle opplysninger om revisjonsenheten inkluderer nå også eierskapskontroller.

Oversikten i skjemaet, og dermed grunnlaget for utplukk, er revisjonsåret for begge revisjonstyper. Det er utformet et nytt skjema D for regnskapsrevisjon som tar høyde for grenseoppgangen mot etterlevelseskontroller.

Skjema E er tatt bort. Enhetene skulle her bekrefte at fakta fra kontrollene var korrekte, men ikke «implikasjonene». Dette håndteres nå i høringsrunden på utkast til kontrollrapport, hvor også enhetens mulighet for tilsvarende på kontrollørens innstilling og vurdering ivaretas.

NKRF sitt styre har besluttet å foreslå overfor årsmøtet i juni at implementering av den nye ordningen utsettes ett år. Begrunnelsen for dette er å få bedre tid til å utrede den nye ordningens innretning samt å forankre den gjennom en grundig prosess blant bedriftsmedlemmene, herunder med en høring.

### Omdømme og utvikling

I kvalitetskontrollkomiteens handlingsplan for 2022-23 er hovedmålsettingen formulert slik: «å sikre at kontrollene holder høy faglig kvalitet, har oppslutning og legitimitet blant medlemmene og bidrar til faglig utvikling og godt omdømme for kommunal revisjon».

Kvalitetskontrollen skal bidra til å synliggjøre NKRFs fokus på kvalitet og kvalitetsarbeid i kommunal revisjon, øke tilliten til medlemmenes revisjonsutførelse og vise at kommunal revisjon holder samme faglige standard som privat revisjon. Kvalitetskontrollen skal også oppleves som nyttig og relevant for medlemmene, peke på læringspunkter og bidra til bedre praksis. Den skal i tillegg bidra til å identifisere områder eller gjennomgående utfordringer, som blant annet kan fungere som gode innspill til kurs og faglige utviklings tiltak i regi av NKRF.

For å kunne bidra til både omdømmebygging og videreutvikling, må det være etablert en kvalitetskontrollordning som er uavhengig, forutsigbar og kompetent. Det er flere forutsetninger som må være på plass for å sikre dette – og en bærekraftig kvalitetskontrollordning på sikt.

Komiteen har lagt stor vekt på å finne tiltak som kan bidra til å sikre likebehandling i gjennomføringen av

Kvalitetskontrollen skal bidra til å synliggjøre NKRFs fokus på kvalitet og kvalitetsarbeid i kommunal revisjon, øke tilliten til medlemmenes revisjonsutførelse og vise at kommunal revisjon holder samme faglige standard som privat revisjon.



## KVALITETSKONTROLL

kontrollene. God opplæring av nye kontrollører er ett slikt tiltak. Etter at utplukket av enheter er gjort, gjennomføres et heldagsmøte med samtlige kontrollører. Komiteen oppfordrer også til at kontrollørene løpende diskuterer prinsipielle spørsmål seg imellom, noe som også er forutsatt i retningslinjene. Komiteen opplever at dette nå skjer i større grad. I tillegg avklares prinsipielle spørsmål løpende med de andre fagkomiteene i NKRF.

Før endelige kontrollrapporter er ferdige, gjennomføres et samordningsmøte mellom komite og kontrollører. Dette gir en trygghet både for den enkelte kontrollør og komiteen for at beslutningsgrunnlaget for endelige vedtak er godt. Møtene, som nå også er nedfelt i retningslinjene, bidrar til å sikre en ensartet forståelse av krav i standarder og avklaring av tvils- og gråsonetilfeller. Møtene er også viktig som opplæringsarena for nye kontrollører.

Avgjørende for at kvalitetskontrollordningen kan holde et høyt faglig nivå er at et tilstrekkelig antall gode regnskapsrevisorer og forvaltningsrevisorer lar seg rekruttere som kontrollører. Det er et stort behov for

Avgjørende for at kvalitetskontrollordningen kan holde et høyt faglig nivå er at et tilstrekkelig antall gode regnskapsrevisorer og forvaltningsrevisorer lar seg rekruttere som kontrollører.

flere kontrollører. Kontrollørressursene er allerede knappe. Utfordringen blir ikke mindre med overgang til ny kontrollordning, der omfanget av kontrollene sannsynligvis vil øke.

Det vil bli lyst ut etter nye kontrollører for årets kontroll. Komiteen oppfordrer enhetene til å vurdere om de kan tilby gode revisorer til dette viktige arbeidet. I tillegg til å bidra til å sikre standardetterlevelse, kvalitet og godt omdømme for kommunal revisjon, gir kontrolloppgaven også en enestående mulighet for læring og kompetanseheving for den enkelte kontrollør. Dette vil også komme enheten kontrolløren kommer fra til gode! ●

### KVALITETSKONTROLLKOMITEEN

**Leder:** Øyvind Nordbrønd Grøndahl,

Romerike revisjon IKS

**Medlem:** Marianne B. Elverum,

Viken kommunerevisjon IKS

**Medlem:** Jostein Ek,

Østre Viken kommunerevisjon IKS

**Varamedlem:** Margrete Mjølhus Kleiven,

KomRev Nord IKS

**Varamedlem:** Tommy Pettersen, Revisjon Øst IKS

**Observatør fra administrasjonen:** Rune Tokle

**Kontaktperson i styret:** Per Olav Nilsen



For mer informasjon om NKRFs kvalitetskontrollordning: [www.nkrf.no/komiteene/kvalitetskontrollkomiteen](http://www.nkrf.no/komiteene/kvalitetskontrollkomiteen)

**KOMØK<sup>23</sup>**  
5.-6. JUNI  
SCANDIC OSLO AIRPORT

**Merk datoene. Det åpnes for påmelding ca. 15. mars.  
Vel møtt!**



Av **Johannes O. Nestvold**,  
forvaltningsrevisor i Revisjon Midt-Norge SA

## Utfordringer og muligheter innenfor tverrfaglig samarbeid for barn og unge

I september i fjor arrangerte Revisjon Midt-Norge SA en fagdag for våre kunder med overskriften; «*Utfordringer og muligheter innenfor tverr-faglig samarbeid for barn og unge*». Denne artikkelen er en refleksjon over innleggene.

**F**or å belyse ett av områdene hvor det jobbes tverrfaglig tok vi for oss forebyggingen av radikalisering, voldelig ekstremisme, men også utenforskap. Foredragsholderne som bidro på dagen var Stian Lid, forsker fra OsloMet, Sebastian Klein, pedagogisk leder ved Falstadsenteret, Bente Marie Ohnstad, professor i rettsvitenskap ved Høyskolen i Innlandet og Lasse Arntsen, oppvekst- og utdanningsdirektør i Trondheim kommune.

Denne artikkelen er en refleksjon over de innlegg som ble presentert for oss på dagen. Den ser på kommunens rolle som forebygger og som støtteapparat, og hvilken styrke som ligger i godt tverrfaglig samarbeid.

Som revisor kommer vi i kontakt med de tverrfaglige samarbeidene både internt i kommunene, men også som interkommunale samarbeid. Utfordringsbilde vil kunne si noe om hvor fokuset bør være når det kommer til kontroll og revisjon, samtidig som det pekes på mulighetsrommet ut fra foredragene og på bakgrunn av erfaringer fra egenkontrollen i kommunene.

### Hva har fortiden lært oss?

Både 22. juli 2011 og Mannshaussaken fra 2019 vitner om hvilke konsekvenser radikalisering har fått i nyere tid. Men radikalisering er ikke et nytt fenomen her i Norge. Sebastian Klein, pedagogisk leder ved Falstadsenteret i Levanger, fortalte i sitt foredrag om adferdsutfordringer hos en ung gutt på 1940-tallet som endte med landssvikoppgjøret. Fortellingen var gripende og innbydde til refleksjoner over et levd liv, men også datidens støtteapparat.

Hvorfor skal vi vende blikket bakover, når bekymringene i dag også står i kø?

Den spanske filosofen og professoren George Santayana, ble kjent for sitatet: «*De som ikke kan huske historien er dømt til å gjenta den*». Sitatet viser

betydningen av både det å formidle historien, men og å ta lærdom av den.

Som revisor er det lett å si seg enig i at læringspotensialet ligger i de feil som allerede er begått. Klein er imidlertid tydelig på at det ikke er realistisk å forvente at ett besøk på minnested alene vil skape en endring hos personer som er i ferd med å bli radikalisert. Men at dette vil være en prosess og et arbeid som må skje over tid. Falstadsenteret har derfor tatt en større forebyggende rolle med å tilby et mer omfattende undervisningsopplegg, som strekker seg fra grunnskole til høyskole/universitetsnivå.

### Hva bør bekymre oss?

VG skrev i august i fjor om at politiet i Oslo hadde sett en økning i antallet bekymringsmeldinger knyttet til radikalisering og voldelig ekstremisme blant unge under 18 år. Unge gir samtidig uttrykk for at de er usikre på hvor de skal henvende seg med konkrete bekymringer knyttet til radikalisering. Dette kan tyde på at selv om bekymringer meldes, kan det allikevel foreligge betydelige mørketall. Stian Lid, forsker ved OsloMet, gav i sitt foredrag uttrykk for at det ikke er noen enhetlige årsaker og prosesser som er avdekket i forskningen som kjennetegner de som blir radikalisert, men at utenforskapet ofte er noe som går igjen.

En trangere kommuneøkonomi, hvor det meldes om kutt i ulike lavterskeltilbud og forebyggende arbeid, vil kunne spille negativt inn på disse målsettingene.

**Utenforskapet** inntreer når personer mangler den sosiale tilknytning til samfunnet rundt dem<sup>1</sup>, som å føle at man ikke er en del av velferdsstaten eller kanskje blir stående i aktiv opposisjon til den. Pandemien førte kanskje også til et økt utenforskap, ved at vi ikke kunne delta i samfunnet på vanlig måte, at enkelte mistet jobben og noen ble sittende alene med egne tanker. I stortingsmeldingen «*ingen utenfor*» er målsettingen klar:

«*Flere skal sikres en oppvekst som beskytter mot fremtidig utenforskap. Flere må få en sjanse til å vise hva de kan. Flest mulig skal få muligheten til å delta i arbeidslivet. De som av ulike grunner ikke kan delta i arbeidslivet, skal likevel kunne delta i samfunnslivet ellers*».

Målsettingen vil på denne måten sikre inkludering, redusere behovet for omfattende hjelpebehov og økte utgifter til sosialhjelp senere i livet, men også virke preventivt med tanke på radikaliseringsprosess.

En trangere kommuneøkonomi, hvor det meldes om kutt i ulike lavterskeltilbud og forebyggende arbeid, vil kunne spille negativt inn på disse målsettingene.

Hva annet enn utenforskapet bør fange vår oppmerksomhet? Lid peker på kombinasjonen mellom et ekstremt tankesett og det å ha hatt det vondt i livet, ha opplevd det å være et offer og kanskje blitt påført traumer, som en mulig risiko. Eller å ha militante holdninger i kombinasjon med å være spenningssøkende.

Naturlig nok knyttes det også risiko til å ha vokst opp i et miljø med ekstremistiske holdninger. Lid pekte imidlertid her på at kulturkompetansen vil være et viktig verktøy i tolkningen av bekymringer, da i betydningen av å ha tilstrekkelig kunnskap om hva som er innenfor eller utenfor den kulturelle konteksten. I mangel av denne kompetansen kan det være nødvendig å rådføre seg med andre.

### Hvor ekstremt bør vi ytre oss?

Vi kommer i denne sammenhengen ikke utenom å nevne ytringsfriheten. Ytringsfriheten er stadig et tilbakevendende tema både her i Norge og verden over. Elon Musk har nylig blitt den nye eier av nettsamfunnet Twitter, med sine 330 millioner månedlige brukere. Begrunnelsen for oppkjøpet er ifølge ham selv at det er «viktig for sivilisasjonens fremtid å ha et felles digitalt torg, hvor et bredt spekter meninger kan debatteres på en sunn måte, uten at man tyr til vold». Med makt og innflytelse over sosiale medier kommer også muligheten til å påvirke folks oppfatning av sannheten. Mange er nå spente hvordan Musk skal kunne balansere målsettingen om et «varmt og velkomment sted for alle» med en større grad av ytringsfrihet. Selv peker Musk på lovens rammer.

I Norge er det grunnlovsretten som oppstiller utgangspunktet om at vi kan si det vi mener, og debattere det vi ønsker. Men noen begrensninger i retten til å ytre seg foreligger, dersom disse begrensningene kan utledes av loven selv. Enhver har rett til å bestemme over seg selv og stille spørsmål ved om noe er å betrakte som sannhet. Alt vi bli presentert for kan nødvendigvis ikke være sant, men vi utfordres til å ta stilling til det. Det å være uenig og debattere er en forutsetning for et velfungerende demokrati, og kommer til uttrykk i balansen mellom opposisjon og de som sitter med makten.

Klein er medlem av ytringsfrihetskommisjonen og har pekt på at når samfunnet blir mer og mer mangfoldig vil dette kunne føre til flere konflikter. Med et større antall konflikter kommer også lysten til å sensurere det en selv ikke er enig i. Henrik Syse, filosof og forsker ved fredsinstituttet (PRIO), har også frontet en bred og vid ytringsfrihet, men har også manet til gode rammer for ytringene våre i lys av respekt og hvordan vi selv ønsker å bli talt til.

Lid peker i sin bok om «forebygging av radikaliseringsprosess og voldelig ekstremisme» på at det også bør være vide rammer for ytringer i klasserommet. På bakgrunn av Syse sine argumenter og ut fra dannelsesformålet i opplæringsloven, kan vi si at skolen (og dermed kommunen) får et ansvar. Det må samtidig understrekes at denne oppgaven absolutt ikke hviler på skolen alene, men også på oss som privatpersoner og foresatte.

Ragnhild Sørbotten ved HiØ har forsket på radikaliseringsprosessen<sup>2</sup> og mener at den viktigste forebyggingen skjer ved bruk av empatien, gjennom folk som ser mennesker og anerkjenner dem, dette uten nødvendigvis å være enige i det som ytres.

### Hva kan forventes av kommunen?

I 2014 la regjeringen frem en «*handlingsplan mot radikaliseringsprosess og voldelig ekstremisme*». Planen ble revidert i 2020. Målsettingen for planen er å fange opp personer i risikozonen så tidlig som mulig og møte dem med tiltak som virker. Dette kan ses i sammenheng med betegnelsen «tidlig innsats» som er en generell satsing på forebyggingsområde.

I planen fremheves det at: «*Samarbeid på tvers av fagområder og samfunnssektorer er en nøkkelfaktor for å lykkes med arbeidet*». Lid begrunner dette i at ingen enkeltaktør har god nok oversikt over problemet til å utforme de nødvendige virkemidlene, og ingen aktør har tilstrekkelig handlingsrom til å kunne håndtere problemet alene. Som leverandør av en rekke velferdstjenester har kommunene omfattende kontakt med

<sup>1</sup> <https://snl.no/utenforskap>

<sup>2</sup> <https://soundcloud.com/sporenforsker/ep-5-hvorfor-bli-noen-radikaliseret-phd-stipendiat-ragnhild-sorbotten>



Mer og tettere samarbeid på tvers av tjenester har ofte blitt framsatt som selve løsningen på svakheter i tjenesteytingen og ordninger som ikke har vist seg fruktbare over tid.

sine innbyggere gjennom hele livsløpet. Dette gjør at kommunen kommer i en særstilling med tanke på både å avdekke bekymringer og å være en pådriver i forebyggingen.

Mange kommuner har lagt forebyggingen av radikaliserings inn under SLT (samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak) som er en allerede etablert samarbeidsform. Modellen skal sørge for å koordinere kunnskap og ressurser mellom politi og relevante kommunale, fylkeskommunale og statlige tjenester, men også opp mot næringsliv og frivillige organisasjoner.

Kommunene har lenge hatt en rolle i å vurdere bekymringer, blant annet som barnevernsmyndighet. Når vi nå ser at flere kommuner ikke innfrir på dette området, rettes det kanskje sterkere kritikk enn ellers, nettopp fordi man har med de yngste å gjøre.

I en rapport fra 2017 om barnevernet i Bergen (Fjeld-rapporten) ble det pekt at funnene i Bergen hadde overføringsverdi til de utfordringer barnevernet står ovenfor i Norge som sådan. Som følge av rapporten<sup>3</sup> ba byrådet i Bergen kontrollutvalget om å gjennomføre en forvaltningsrevisjon av barnevernstjenesten. Rapporten<sup>4</sup> fra revisor pekte på flere forbedringspunkter blant knyttet til informasjonsflyt og samarbeidet mellom de ulike barnevernsenhetene i byen. Situasjonen i barnevernet i Bergen toppet seg i høst, da Statsforvalteren åpnet tilsynssak etter at et barn ble funnet skadd i en leilighet i byen. Utfallet av det som ble karakterisert som en barnevernskrise, var at byrådslederen måtte ta det fulle ansvaret og gå.

Mer og tettere samarbeid på tvers av tjenester har ofte blitt framsatt som selve løsningen på svakheter i tjenesteytingen og ordninger som ikke har vist seg fruktbare over tid. Bente Ohnstad, professor i rettsvitenskap ved høyskolen i Innlandet, trakk i sitt foredrag frem barnevernsreformen som et av eksemplene på dette. Samarbeidet innen tjenesten anses ikke å ha oppnådd sitt potensiale, og man har funnet det nødvendig å vektlegge plikten til koordinering og samarbeid for å imøtekomme barns og familiers behov. Selv om reformen først og fremst regulerer barnevernet, er det ifølge Ohnstad bred enighet om at målene best oppnås gjennom endringer i hele oppvekstsektoren<sup>5</sup>.

### Hva er suksessfaktorer i tverrfaglige samarbeid?

Forvaltningsrevisjon benyttes også som et verktøy for å vurdere både interne og eksterne samarbeid kommunene etablerer. Ofte ser vi at de mer vellykkede samarbeidene kjennetegnes av:

- en sterk forankring
- at ansvar og roller er avklart og kommunisert
- gode relasjoner mellom de ulike aktørene

Relasjonskompetansen var også et av temaene i Buskerudprosjektet (barnevernsprosjektet i Buskerud) på 1980-tallet. I prosjektet ble ulike barnevernstiltak prøvd ut som et alternativ til ungdomsfengsel. Funnene fra prosjektet tydet på at flere av aktørene hadde et negativt inntrykk av hverandre. I rapporten ble det pekt på at: «Skolen er mistenksom ovenfor barnevernet. Barnevernet liker ikke skolen. Barnepsykiatrien liker verken skolen eller barnevernet. Oppsøkende tjenester liker ingen andre og ingen andre liker politiet».

Ikke minst bør alle som arbeider for barns og familiers beste, kjenne til de bestemmelsene som begrenser deres myndighetsutøvelse.

Lasse Arntsen som oppvekst- og utdanningsdirektør i Trondheim kommune pekte i sitt innlegg på at flere kommuner nå gjennomfører relasjonskartlegginger for å finne ut mer om samarbeidsklimaet mellom offentlige etater og avdelinger. Denne typen kartlegginger kjenner vi også igjen fra skoler som gjennomfører kartlegginger av relasjonene mellom elever ved såkalte sosiometri. I begge disse tilfellene vil resultatene være en pekepinn på hvem det er som bør jobbe mer med sin samhandling, enten det er snakk om elever eller aktører innenfor kommunalt tverrfaglige samarbeid.

En annen viktig forutsetning for de tverrfaglige samarbeidene er at de må skje innenfor lovens rammer. Taushetsplikten har av mange blitt sett på som et hinder for godt samarbeid. Manglende kunnskap om

<sup>3</sup> <https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/3373651/Barnevernsrapport-Fjeld-utvalget>

<sup>4</sup> <https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/bk360/5666613/Forvaltningsrevisjon-av-barneverntjenesten-i-Bergen-kommune-endelig-rapport-pdf>

<sup>5</sup> Gudbrandsdølen Avis: <https://www.gd.no/oppvekstreformen-kommunenes-overordnede-ansvar/05-18-1632372>

Dette gir ny mening til det afrikanske ordtaket; «*Det trengs en hel landsby for å oppdra et barn*».

regelverket har ifølge Ohnstad ført til eksempler på at taushetsplikten har blitt brutt, blant annet når bekymringer meldes til barnevernet. Mange kan tenke at det å sende en melding til barnevernet vil være å «hjelp» familier. Ohnstad mener at når kommunalt ansatte melder familier til barnevernet uten grunnlag i loven, vil dette kunne resultere i at offentlige ansatte bryter taushetsplikten.

Et eksempel på dette vil være når en skole rutinemessig melder langvarig skolefravær til barnevernet. Ohnstad trekker derfor frem kunnskap og kompetanse innen eget fagfelt som viktig ved tverrfaglige samarbeid, men også kunnskapen om samarbeidsinstansene. Ikke minst bør alle som arbeider for barns og familiers beste, kjenne til de bestemmelser som begrenser deres myndighetsutøvelse<sup>6</sup>.

PST har også ytret ønske om at helsetjenestene skal kunne dele mer informasjon med politiet, fordi mange med ekstremistiske holdninger også har psykiske lidelser. Psykiske lidelser blir dermed ansett som en sårbarhetsfaktor i radikaliseringsprosesser. Justisministeren gikk i høst ut og lovet at taushetsplikten derfor skulle gjennomgås<sup>7</sup>.

### Hvordan forebygge radikalisering?

Her om dagen kom førsteklasingen i huset hjem med følgende beskjed: «*Vi må samarbeide i landet vårt, skal vi få det godt*». Han hadde lært om krig og uroligheter i verden i forbindelse med FN-dagen. Vi har sett at ut-sagnet også gjelder i et forebyggingsperspektiv, nettopp fordi det er ingen enkeltaktør som har kapasitet og kunnskap nok til å ta denne oppgaven alene. Flere kommuner har allerede etablerte samarbeidsformer, hvor forebygging hører hjemme (eksempelvis SLT), mens andre kommuner har løsere former for samarbeid.

Felles for å lykkes med gode samarbeid vil ofte være god forankring, klar og tydelig ansvars- og rollefordeling og gode relasjoner aktørene imellom. De ulike samarbeid må også finne sted innen lovens rammer. Offentlige instanser vil her være prisgitt at bekymringer meldes,

men det å melde bør også veies opp mot risikoen for å ramme folks uskyld.

God kunnskap om taushetsplikten blir derfor avgjørende. Ofte vil det også være mulig å henvende seg til offentlige instanser for å drøfte saker anonymt og på generelt grunnlag. Dette kan bringe klarhet i de faktiske omstendighetene.

Det kan argumenteres for at forebyggingstanken blir for snever om den avgrenses til å avdekke og melde bekymringer, fordi vi ikke tar tak i problemet ved roten. Hvis det er utenforskapet som utgjør risikoen, vil det være her skoen trykker, og behovet for tiltak er størst. Kommunen kommer inn som en viktig forebygger i mange ledd og har en oppgave med å hindre utenforskapet. Dette gjøres gjennom at elever har det trygt og godt i skolen, at skolefrafallet ikke bli for stort, eller at folk ikke blir stående utenfor arbeidslivet.

Lid mener at mye av forebyggingen også skjer ved å bygge det gode lokalsamfunnet, og her er idretten og frivilligheten en sentral aktør. Ofte benytter vi betegnelsen det å skape «*laget rundt barnet*», ved at alle aktører som er involvert i et barns tjenestetilbud skal koordinerer sine tjenester og følge med på barns utvikling. Dette gir ny mening til det afrikanske ordtaket; «*Det trengs en hel landsby for å oppdra et barn*».

Lasse Arntsen inntok også individperspektivet ved å oppfordre oss til å stille oss selv spørsmålet: Hvordan kan jeg, gjennom min jobb, bidra til et bedre samfunn og de gode relasjonene? Hver enkelt av oss, som ansatte i det offentlige, som deltager i det lokale idrettslaget, eller som nabo, kan derfor sies å ha et selvstendig ansvar for å bidra til å skape det lokalsamfunnet vi selv ønsker å være en del av. ●

**Johannes O. Nestvold** er utdannet jurist og har vært ansatt i det som i dag er Revisjon Midt-Norge SA siden 2015. Han har tidligere erfaring fra kommunal sektor.

<sup>6</sup> Gudbrandsdølen Avis: <https://www.gd.no/oppvekstreformen-kommunenes-overordnede-ansvar/o/5-18-1632372>

<sup>7</sup> <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/BWlwav/pst-oensker-aa-lette-paa-helsetjenestens-taushetsplikt>



## ROMERIKE REVISJON IKS

**Åshild Bygdås Høgset** begynte 1. desember 2022 som forvaltningsrevisor. Åshild har en bachelor i utviklingsstudier og har nylig sluttført en master i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo.



**Hilde Mathlin** er ansatt som senior forvaltningsrevisor fra 1. desember 2022. Hilde har master i rettsvitenskap fra Universitetet i Oslo, og kommer fra advokatfirmaet Nicolaisen. Tidligere har Hilde 14 års erfaring som jurist.



## ROGALAND REVISJON IKS

**Cathrine Både Hansen** (33) begynte 1. november 2022 som administrasjonsleder. Cathrine har fagbrev i kontor- og administrasjonsfaget. Hun har variert erfaring.



## Martin Schanche-Olsen (36)

begynte 19. september 2022 som forvaltningsrevisor. Martin kom fra Statsforvalteren i Rogaland, der han jobbet i samfunnsavdelingen og beredskapsstaben. Han har lang erfaring både fra offentlig og privat sektor.



## Goda Mikalaviciute (40) begynte

1. desember 2022 som revisor. Goda har bachelor i forretningsjus og master i organisasjon og ledelse fra BI. Hun kommer fra Hjelmeland kommune der hun var ansatt som fagleder økonomi og har erfaring innen kommunalt regnskap.



## Samira Abdille (25) begynte hos

oss 1. desember 2022 som revisor. Samira er nyutdannet med master i økonomi og administrasjon – spesialisering økonomisk analyse. Hun har variert arbeidserfaring.



### Kontroll & revisjon utgis av:

NKRF – kontroll og revisjon i kommunene  
Postboks 1417 Vika,  
0115 Oslo  
Tlf.: 23 23 97 00

**E-post:** post@nkrf.no

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

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

### Ansvarlig redaktør:

Styreleder Per Olav Nilsen

### kontroll & revisjon kommer ut seks ganger i året:

2.1., 1.3., 2.5., 3.7., 1.9. og 1.11  
Frist for innsending av stoff til NKRF er som hovedregel den 5. i måneden forut for utgivelse.

### Abonnementspris:

Kr 525 pr. år

### Forsidebilde:

Foto: Knut Erik Lie

### Annonsepriser:

1/1-side bakside kr 6 250  
1/1-side andre sider kr 5 700  
3/4-side kr 5 050  
1/2-side kr 4 400  
1/4-side kr 3 250  
1/8-side kr 1 950  
Prisene er ekskl. mva.  
Rabatt vurderes ved flere innrykk.  
Andre annonseformat etter forhandlinger.

**Opplag:** 1600  
ISSN 2703-9692

Foto som ikke er merket med rettighetshavere eies av NKRF.

Skann QR-koden og få kontroll & revisjon direkte på smarttelefon eller nettbrett.



Grafisk design og trykk:  
Merkur Grafisk AS



Returadresse:  
NKRF  
Postboks 1417 Vika  
0115 Oslo



**NKRF**  
**fagkonferanse**  
2023

**Velkommen til**  
**fagkonferansen!**  
**2023**

Clarion Hotel The Edge, Tromsø 13–14 juni



– på vakt for  
*felleskapets*  
*verdier*

  
– kontroll og revisjon i kommunene