



Les mer om:

- *Kan en presset kommuneøkonomi presse de etiske grensene?*
- *Samarbeid gir billigere og bedre tjenester*
- *Nye globale standarder for internrevisjon fra IIA – nå også på norsk*
- *Kronikk: Norske selskaper misbrukes til millionsvindler*

- | | |
|--|--|
| <p>2 75 år siden...
Bjørn Bråthen</p> <p>3 Kommune-kommisjonen og den viktige rollen til kommunal kontroll og revisjon
Per Olav Nilsen, styreleder i NKRF</p> <p>4 Kan en presset kommuneøkonomi presse de etiske grensene?
Rannveig Mogren, kommunedirektør i Gausdal kommune</p> <p>6 Samarbeid gir billigere og bedre tjenester
Bernt Lind-Aaby, fagsjef i Norske Havner</p> <p>10 Nye globale standarder for internrevisjon fra IIA – nå også på norsk
Wilhelm Kavli, fagkoordinator i IIA Norge</p> <p>12 Norske selskaper misbrukes til millionsvindler
Karen Kvalevåg, administrerende direktør i Revisorforeningen</p> <p>14 Forbudene utfordres – ansvarlig saksbehandling av kommunale garantier viktigere enn noen gang
Fagdirektør Kristine Enger, Statsforvalteren i Rogaland</p> <p>16 Hva skjer?
Kommunene drar nytte av samarbeid om beredskap</p> | <p>17 Hvilket avkastningsmål skal kommunen bruke for plassering av midler?
Jostein Aksdal, leder forretningsutvikling og forvalter i Bergen Capital Management og Erlend Lade Støylen, forvalter og investeringsrådgiver i Bergen Capital Management</p> <p>22 Vesentlighet ved revisjon av regnskaper i kommunal sektor
Knut Erik Lie, seniorrådgiver i NKRF – kontroll og revisjon i kommunene</p> <p>24 Hva skjer?
Kravet om skattetrekkkonto forventes fjernet fra 1. januar 2026
Kommunalt ansatte i Sverige utsettes for forsøk på utilbørlig påvirkning
Kommunenes beredskapsarbeid må bli bedre</p> <p>26 Er dine rapporter godt skrevet?
Wilhelm Kavli, fagkoordinator i IIA Norge</p> <p>28 Nytt om navn
Oslo kommune, Kommunerevisjonen
Agder Kommunerevisjon IKS
Møre og Romsdal Revisjon SA
KomRev NORD IKS</p> <p>29 Merverdiavgiftsbehandlingen i samarbeidsprosjekter
Advokatfullmektig Amanda Skoglund og advokat Gaute Corneliussen i Advokatfirmaet PwC</p> |
|--|--|

75 år siden...

Av **Bjørn Bråthen**

I maiutgaven av Kommunerevisoren i 1950 skriver Sverre Huseby bl.a. følgende under overskriften «Distriktsordningen»:

Høsten 1946 la Justisdepartementet frem proposisjon for stortinget som gikk ut på å overføre kommune-revisjonen fra staten til kommunene. Denne ordning som var kommet i stand, var byråkratisk het det da. Ja vel, ordningen var byråkratisk.

Etter at kommunerevisjonen er overført til kommunene, fortsetter departementet å gi oss ordre uten å spørre kommunene, kfr. diverse rundskriv. Er ikke det byråkratisk?

En tydelig frustrert Huseby skriver videre (mine uthevninger):

Sosialdepartementets pålegg om revisjon av grunnlaget for alderstrygd karakteriserte byråsjefen selv som et kjempearbeid. Det fører muligens til at distriktsinn- delingen ikke holder, og at personalet i det enkelte distrikt blir fordoblet etter at det er overlatt revisjons- styrene å ordne med personale. I det hele kan en si at det var lettere å tilpasse revisjonspersonalet etter behovet etter den ordning vi hadde enn etter den vi har fått. Videre kan en si at det ville vært en fordel for oss kommunerevisorer, som har så mange herrer, at **vi hadde en overordnet instans som visste hva vi har å gjøre, og som kunne disponere deretter.**

Vi må vel regne med at det ikke vil bli noen endring i den nåværende ordning foreløpig. Men er det ikke anledning til, etter de retningslinjer som foreligger, **å gjøre hele fylket til et revisjonsdistrikt? Etter den erfaring en har nå, burde våre kommunale myndigheter tenke over det.**

Huseby var her langt forut for sin tid. Og fra redak- sjonen ble det tilføyd (min uthevning):

Det er neppe i samsvar med lovens forutsetning å se på fylket som et distrikt i revisjonsmessig betydning. Stortingets vedtak av 28. juni 1946 gikk i realiteten ut på å føre revisjonen tilbake til primærkommunene og undtaksvist, **for å oppnå en faglig og effektiv revisjon,** ble det åpnet adgang til å slå to eller flere kommuner sammen til et revisjonsdistrikt når fylkesmannen fant dette nødvendig.

Under overskriften «Trygderevisjonen» skriver signaturen A.H. bl.a. følgende:

Ein revisor er ein som ikkje har lov til å gjera noko gale. Derimot skal han tru at andre ikke gjera anna enn gale, og prøva finna mest mogleg feil hjå sine medmenneske. Men det er stundom ein kan vera i tvil om anten ein ting er rett eller gal, og då er det ikke godt å vita kva ein skal gjera.

Det er serleg trygderevisjonen som har sett grå hår i hovudet på meg. ●



Av styreleder **Per Olav Nilsen**, NKRF – kontroll og revisjon i kommunene

Større frihet – sterkere ansvar:

Kommunekommisjonen og den viktige rollen til kommunal kontroll og revisjon

Regjeringen har varslet at den vil nedsette en ny kommunekommisjon med et tydelig formål: å legge til rette for at kommunene kan bruke ressursene sine mer fleksibelt og effektivt, og sikre at velferdstjenestene fortsatt holder høy kvalitet i møte med krevende rammevilkår.

Økonomisk press, kompetansemangel og demografiske endringer utfordrer dagens styringsmodell – og regjeringen ønsker nå å se med friske øyne på hvordan staten bør styre kommunesektoren.

Det er et klokt og nødvendig tiltak. At staten erkjenner behovet for å tenke nytt om forholdet mellom lokal frihet og nasjonale krav, vitner om vilje til å ruste offentlig sektor for fremtiden. Imidlertid må større frihet gå hånd i hånd med tydelig ansvarlighet. Det er her kontrollutvalgene og revisjonen har en nøkkelrolle – ikke først og fremst som systemets voktere, men som garantister for at innbyggere fortsatt kan ha tillit til hvordan fellesskapets ressurser forvaltes.

En mulighet for tillitsbasert styring

Når regjeringen nå åpner for å redusere detaljstyringen og gi kommunene større handlingsrom, kan det gi rom for lokale tilpasninger og smartere løsninger – nærmere innbyggernes behov.

Forutsetningen for en slik tillitsreform er at kommunene har gode systemer for styring, kontroll og evaluering. Det handler ikke om å kontrollere for kontrollens skyld, men om å skape kunnskap, læring og forbedring. Uavhengig revisjon og løpende kontroll gjennom kontrollutvalgene bidrar til dette – ved å ettergå om ressursene brukes slik de er ment, om målene nås, og om tjenestene har ønsket effekt.

Innbyggerne i sentrum

Kontroll og revisjon handler i bunn og grunn ikke om systemer og rutiner, men om mennesker. Om eldre som skal få verdig omsorg, barn som skal lære og trives på skolen, og familier som trenger støtte i krevende livssituasjoner. Når kontrollutvalget stiller spørsmål ved økonomiske disposisjoner eller tjenestekvalitet, er det på vegne av nettopp disse innbyggerne.

En mer fleksibel kommunesektor vil gi politiske og administrative ledere større mulighet til å prioritere og

organisere tjenestene lokalt. Samtidig øker behovet for å dokumentere og forklare hvordan valg tas, og hvilke resultater de gir. Her er forvaltningsrevisjon et særlig viktig verktøy: ikke for å peke finger, men for å gi innsikt i hvordan tjenestene virker – og hvordan de kan bli bedre.

Ny dynamikk – nye forventninger

Dersom kommunekommisjonen anbefaler færre detaljerte krav fra staten, vil variasjonene mellom kommunene kunne øke. Det åpner for innovasjon, men også for forskjeller i kvalitet og prioriteringer. Dette understreker betydningen av en aktiv og våken lokal kontrollfunksjon – som forstår lokale forhold, men også ser dem i lys av prinsipper som likebehandling, effektiv ressursbruk og rettssikkerhet.

Kontrollutvalgene og revisorene må følge med i utviklingen og tilpasse sitt arbeid. Det krever høy kompetanse, god dialog med kommunestyret og evne til å se fremover. Men aller viktigst: de må aldri glemme hvem de jobber for. Det er ikke kommunens beste som sådan som står i sentrum – det er innbyggernes rett til gode tjenester, trygg økonomi og åpen forvaltning.

En kommisjon for fellesskapets verdier

Regjeringens initiativ til en ny kommunekommisjon kan bli et viktig vendepunkt i utviklingen av det norske folkestyret. Ved å tenke nytt om styring og ansvar, kan vi både ta bedre vare på ressursene våre og skape en kommunesektor som er mer robust, mer tilpasset lokale forhold – og mer i stand til å møte framtidens utfordringer.

Da må også kontroll og revisjon anerkjennes som en del av løsningen. Ikke som en bremsekloss, men som en konstruktiv kraft for læring, åpenhet og tillit. I en tid med endring og omstilling er det nettopp slike funksjoner vi trenger for å holde kursen – og for å sikre at den nye friheten faktisk fører til bedre tjenester for folk der de bor. ●



Av **Rannveig Mogren**,
kommunedirektør i Gausdal kommune

Kan en presset kommuneøkonomi presse de etiske grensene?

En presset kommuneøkonomi og samtidig problemer med å rekruttere nødvendig kompetanse, utfordrer mange av kommunene når det gjelder kapasitet og kvalitet på tjenestene.

Alle kommuner må også ha nok kapasitet og kompetanse til å ivareta de administrative oppgavene, herunder internkontroll, - i egen kommune, ved interkommunalt samarbeid eller ved kommune-sammenslutning.

Men en presset kommuneøkonomi skal ikke presse de etiske grensene. Kontroll og systemer er viktige virkemidler, men like viktig er god organisasjons-kulturkultur, tillit og samspill.

Kommunesektoren mangler penger, og aller viktigst nå og enda mer framover: vi mangler folk. KS påpeker at summen av styringstrykket fra staten går utover muligheten til å finne gode løsninger for tjenestene vi kan levere til innbyggerne. Og at ulike regjeringer og storting har vedtatt nye krav, lover, forskrifter, reguleringer og tilsyn som kommunene må møte. Hvert vedtak kan hver for seg ha vært fornuftig. Men summen av det hele er blitt for mye.

Hver ny lov gir nye forskrifter og nye dokumentasjonskrav som gir tilsyn og krav om rapportering. Det gir nye muligheter til klagebehandling som binder ressurser og koster sektoren både penger og ansatte på et område. Dette går igjen ut over andre grupper.

Alt av lover, forskrifter, krav, normer, rettigheter og tilsyn er innført med gode intensjoner, men handlingsrommet for å finne lokale løsninger spises opp.

Det er avgjørende at kommunene – forankret i toppledelsen – har oppmerksomhet på hvordan opprettholde og styrke tilliten til kommunen.

Kommunedirektøren må ha oppmerksomheten på følgende; **Kontroll og systemer** som sikrer

- Forsvarlighet:

Kommunene leverer tjenester og gjør vedtak utfra lov og forskrift, dvs. med faglige standarder og vedtatte bemanningsnormer. Kommuneloven § 25-1 sier at kommunedirektøren skal sørge for systematisk internkontroll, herunder at lover og forskrifter følges.

Dette gjøres ved å organisere, delegerer og lede ledere: gi retning, veilede, støtte, sørge for

Alt av lover, forskrifter, krav, normer, rettigheter og tilsyn er innført med gode intensjoner, men handlingsrommet for å finne lokale løsninger spises opp.

kompetanseutvikling, prosessledelse, ta ansvar for gjennomføring: være med på å definere hva som er riktige tjenester (godt nok), planlegge, rapportere.

En av hovedoppgavene til kommunedirektørene er ifølge kommuneloven å påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Rapportering til, informasjon til og involvering av folkevalgte i prosesser er sentralt, slik at de er kjent med tilstanden og har nødvendig styringsinformasjon.

- **Rettssikkerhet:** Definert som likebehandling, etterrettelighet og dokumentasjon. Kommunene har skriftlig saksbehandling, krav til begrunnelse av vedtak, samt klagebehandling.

- **Åpenhet og transparens** i saker og prosesser er sentralt.

Kommunene er i hovedsak «åpne» (etter offentlighetsloven, kommuneloven og forvaltningsloven) ved postlister, partsretter, innsynsrettigheter og åpne politiske møter.

I tillegg til kontroll og systemer, er *god organisasjonskultur, tillit og samspill* avgjørende.

I en presset situasjon er det avgjørende at politiske prosesser preges av respekt og åpenhet, og at debattklimaet blir konstruktivt, og ikke destruktivt, som vi så tendenser av i prosessen rundt den videregående skolen i Innlandet.

Det er nettopp nå – når kommuneøkonomien er presset og man må ta de store prioriteringsdiskusjonene,

at man må hegne om etikken, være svært bevisst på de etiske grensene. I tjenestene og i politikken. Bevissheten rundt habilitet er et eksempel.

Statlig kontroll og tilsyn med kommunale tjenester, og kontrollutvalgenes regnskaps- og forvaltningsrevisjon er begge deler viktige og nyttige. Man kan mengden og detaljeringsnivået reduseres, uten at det går på tilliten løs?

Sett fra en kommunedirektør sitt synspunkt ønsker vi gode tilsyn og gode forvaltningsrevisjonsprosjekter, men kun basert på lov og forskrift, og ikke veiledere. Og disse må baseres på risiko og vesentlighet, og ikke presseoppslag, lokalpolitiske innfall og omkamper.

Kommunesektoren står overfor store endringer. Strammere økonomi, færre yrkesaktive og flere eldre betyr omstilling, og at prioriteringene blir mer krevende. Det stiller også enda større krav til etiske avveininger, åpen kommunikasjon, hensiktsmessige plan- og styringssystemer og inkluderende prosesser.

Ledelse er et av de viktigste virkemidlene for å levere godt på samfunnsoppdraget. Kommunale ledere må forholde seg til statlige krav og styring, og i tillegg endrede krav, behov og forventninger fra innbyggerne. Kommuneledelsen har en viktig rolle i til å bygge tillit og skape forståelse i egen organisasjon, med ansatte, tillitsvalgte og verneombud og inn mot de folkevalgte.

Kommunene både må og ønsker å jobbe med innovasjon og nye løsninger for å møte utfordringene framover. For å finne de beste løsningene må ledere og ansatte i kommunene ha handlingsrom. Det betyr at de må oppfordres til å prøve, uten å være redd for å feile. Dette må vi snakke om. Vi kan ikke ha det slik at redselen for å gjøre feil, og omfanget av kontroll og tilsyn, hindrer kommunene i å tenke innovativt.

Vi kan ikke ha det slik at redselen for å gjøre feil, og omfanget av kontroll og tilsyn, hindrer kommunene i å tenke innovativt.

I krevende budsjettider foreslår mange folkevalgte å kutte i administrasjon for å skjerme andre tjenester. Det er greit, men en bør alltid ta seg tid til å få utredet konsekvensene og foreta en risikovurdering.

Færre administrativt ansatte kan medføre dårligere tjenester til innbyggere og dårligere tjenester og tilrettelegging for folkevalgte, og det kan svekke muligheten til å rekruttere og beholde nøkkelpersonell. Uten nok ledere til å lede og koordinere og ansatte til å løse administrative oppgaver, kan resultatet bli at en ikke har nok kapasitet til å drive faglig «sidemannskontroll».



Rannveig Mogren var en av innleiderne på Kontrollutvalgs-konferansen 2025

Det kan føre til dårligere saksbehandling med flere fristbrudd. Dårligere kapasitet til informasjon på hjemmesiden, og veiledning til innbyggere. Eller at en ikke har tilstrekkelig kapasitet til å drive god nok økonomistyring, eller at en ikke får laget gode nok kravspesifikasjoner ved innkjøp, eller har for dårlig oppfølging av attestering og anvisning av fakturaer, eller uforsvarlig post- og arkivhåndtering, eller for dårlig oppfølging av ansatte og arbeidsmiljøet.

Det skal planlegges, det skal digitaliseres, og IKT-systemer og digitale tjenester skal driftes og videreutvikles, personvern og informasjonssikkerhet skal ivaretas. Utredninger, prosessarbeid og rapportering til staten og de folkevalgte skal leveres. Kontroll og tilsyn skal følges opp.

Oppsummert:

- Kommunene må ha evne og vilje til etisk refleksjon og åpenhet, også om de vanskelige sakene og prioriteringen, både i tjenestene og i de folkevalgte organ.
- Kommunene må arbeide aktivt med et godt samspill i de folkevalgte organ, og mellom politikk og administrasjon. KS folkevalgtprogram er et viktig virkemiddel der.
- Kommunene bør satse på ledelse.
- Alle kommuner må ha nok kapasitet og kompetanse til å ivareta de administrative oppgavene, herunder internkontroll, i egen kommune, ved interkommunalt samarbeid eller ved kommunesammenslutning. ●

Rannveig Mogren er kommunedirektør i Gausdal kommune, og hun er nestleder i Norsk Kommunedirektørforum.



Av **Bernt Lind-Aaby**, fagsjef i Norske Havner

Samarbeid gir billigere og bedre tjenester

Er interkommunalt samarbeid en kilde til effektivisering og bedre tjenester? Eller en skjult trussel mot lokaldemokratiet og kommuneøkonomien?

Eierne av slike samarbeid argumenterer for det første, men erkjenner samtidig behovet for sterk eierstyring for å ivareta samfunnsinteresser og forhindre demokratisk underskudd.

For å forstå hvordan samarbeid mellom kommuner påvirker tjenesteproduksjonen, har vi i vår mastergradsoppgave ved UiT Norges arktiske universitet, undersøkt hvordan eierne opplever effektene av å samarbeide. Bidrar det til billigere og bedre tjenester? Formål med arbeidet er å kartlegge de opplevde effektene av at kommuner etablerer formelle samarbeid med andre kommuner.

Gjennom en kvantitativ empirisk studie undersøker vi hvordan representantskapsmedlemmer i interkommunale selskaper (IKS) innen brann og redning, og avfall og renovasjon opplever at samarbeidet fungerer.

Balansen mellom demokratisk deltakelse og effektive tjenester

Uavhengig av størrelse, møter alle kommuner de samme krav til tjenesteproduksjon. Historisk viser det seg at mindre kommuner med spredt bosetting og få innbyggere har større utfordringer med å tilby gode og kostnadseffektive tjenester enn i byområder og sentrale strøk. Demografisk utvikling og økonomisk press forsterker disse utfordringene.

Samarbeid med andre kommuner har for mange vært løsningen for å effektivisere tjenestetilbudet og møte utfordringer de ikke kan løse alene. Økonomisk press, krav om spesialiserte tjenester og behovet for å dele kompetanse er viktige drivkrefter. Gjennom samarbeid kan kommunene oppnå stordriftsfordeler, bedre kvalitet på tjenestene og sikre en mer bærekraftig ressursbruk, spesielt viktig for mindre kommuner med begrensede ressurser.

En av årsakene for at Solberg-regjeringen iverksatte strukturreformen for færre og større kommuner, var å styrke kommunenes evne til å levere gode tjenester gjennom å få økt kompetanse og faglighet i kommunene. Det ble blant annet pekt på at fremveksten av interkommunale selskaper avdekket at dagens oppgaver er for store for den eksisterende kommunestrukturen.

Svaret ligger i hvordan man balanserer kravet til demokratisk deltakelse og behovet for et effektivt tjenestetilbud til innbyggerne.

Men er det slik at større kommuner trenger å være løsningen på kapasitets- og kompetanseutfordringene i kommunal sektor? Eller kan samarbeid bidra til at beslutninger fortsatt tas nær de som blir berørt og sikre at lokale behov ivaretas? Svaret ligger i hvordan man balanserer kravet til demokratisk deltakelse og behovet for et effektivt tjenestetilbud til innbyggerne.

Omfattende og komplekst tema

Gjennomgangen av tidligere forskning viser at samarbeid mellom kommuner er et omfattende tema med mange dimensjoner, hvor det er krevende å «generalisere» funn fra en studie til en annen. Det finnes ikke én enkelt og beste måte å organisere kommunal tjenesteproduksjon på, siden effektene av samarbeid er komplekse og kontekstavhengige. Samarbeidets effekt på kostnader og ytelse varierer betydelig avhengig av kontekst, samarbeidsform, befolkningsstørrelse og eierstyring.

Det har også vært diskusjon om hvordan samarbeid bidrar til kostnadsbesparelser, mens man i relativt stor grad har oversett hvordan samarbeid påvirker kvaliteten på tjenestene som leveres.

Oppsummert synliggjør forskningen på området to motstridende synspunkter på effekten av interkommunalt samarbeid på kostnader og effektivitet:

- 1) IKS gir *stordriftsfordeler* med grunnlag i oppskalering og samdrift
- 2) IKS medfører *stordriftsulemper* med grunnlag i økte transaksjonskostnader og fragmentert eierstyring

Tabell 1: Deskriptiv analyse (brann og redningsselskaper)

(n=66)	Min	Max	Gjennomsnitt	Standardavvik
Sikrer større fagkompetanse enn om kommunene skulle tilby dem hver for seg	2	5	4,45	0,706
Sikrer at kommunene er i stand til å etterleve lovpålagte myndighetskrav	2	5	4,42	0,725
Bidrar til større organisatorisk kapasitet enn om kommunene skulle tilby dem hver for seg	1	5	4,35	0,813
Bidrar til bedre tjenester	1	5	4,21	0,713
Skaper mer attraktive arbeidsgivere	1	5	4,09	0,836
Sikrer likeverdige tjenester til innbyggerne	2	5	4,06	0,782
Er avhengig av god eierstyring for å sikre samfunnsmessige interesser	2	5	4,06	0,699
Er avhengig av god eierstyring for å hindre "demokratisk underskudd"	1	5	4,05	0,885
Bidrar til en bedre organisering av tjenesteproduksjonen	2	5	4,00	0,823
Legger til rette for innovasjon i tjenesteproduksjon	1	5	3,91	0,872
Bidrar til å etablere virksomhetskultur som gir økt måloppnåelse	1	5	3,89	0,825
Bidrar til mer kostnadseffektive tjenesteproduksjon	1	5	3,85	0,980
Legger til rette for bedre resultatvurdering av tjenesteproduksjon	2	5	3,77	0,780
Legger til rette for økt politisk oppfølging av tjenesteproduksjon	1	5	3,50	0,996

Gjennomsnitt basert på en vurderingsskala fra sterkt uenig (1) til svært enig (2)

Tabell 2: Deskriptiv analyse (avfall og renovasjonsselskaper)

(n=106)	Min	Max	Gjennomsnitt	Standardavvik
Sikrer større fagkompetanse enn om kommunene skulle tilby dem hver for seg	3	5	4,50	0,573
Bidrar til større organisatorisk kapasitet enn om kommunene skulle tilby dem hver for seg	2	5	4,43	0,676
Sikrer at kommunene er i stand til å etterleve lovpålagte myndighetskrav	2	5	4,37	0,622
Bidrar til mer kostnadseffektive tjenesteproduksjon	3	5	4,30	0,604
Bidrar til bedre tjenester	2	5	4,30	0,679
Legger til rette for innovasjon i tjenesteproduksjon	1	5	4,16	0,794
Er avhengig av god eierstyring for å sikre samfunnsmessige interesser	1	5	4,15	0,673
Bidrar til en bedre organisering av tjenesteproduksjonen	2	5	4,12	0,739
Er avhengig av god eierstyring for å hindre "demokratisk underskudd"	1	5	4,11	0,843
Skaper mer attraktive arbeidsgivere	2	5	4,04	0,742
Sikrer likeverdige tjenester til innbyggerne	1	5	4,01	0,762
Bidrar til å etablere virksomhetskultur som gir økt måloppnåelse	2	5	3,93	0,707
Legger til rette for bedre resultatvurdering av tjenesteproduksjon	2	5	3,82	0,714
Legger til rette for økt politisk oppfølging av tjenesteproduksjon	1	5	3,49	0,988

Gjennomsnitt basert på en vurderingsskala fra sterkt uenig (1) til svært enig (2)

I vår oppgave har vi sett det som viktig å finne ut om disse to antakelsene stemmer.

Billigere og bedre?

I undersøkelsen ble respondentene bedt om å vurdere om de var enige eller uenige i 14 påstander som fanger opp følgende overordnede spørsmål:

- Hvordan påvirker interkommunalt samarbeid effektiviteten i bruk av eierkommunenes ressurser?

- Hvordan påvirker etableringen av interkommunale samarbeid utviklingen av kompetansemiljøer i kommunene, og på hvilken måte bidrar disse miljøene til økt kapasitet og forbedret bruk av samfunnets ressurser?
- Hvordan sikres en bedre balanse mellom eierstyring og profesjonell selskapsledelse i interkommunale foretak innen teknisk tjenesteproduksjon?

Overordnet viser analysen (se tabell 1 og 2 over) at eierne opplever at samarbeid bidrar til bedre og billigere



Tabell 3 Brann og redning fordelt på kommunestørrelse (gjennomsnitt (SD))

Kommunestørrelse	Bidrar til mer kostnadseffektive tjenesteproduksjon	Bidrar til bedre tjenester	Sikrer at kommunene er i stand til å etterleve lovpålagte myndighetskrav	Bidrar til en bedre organisering av tjenesteproduksjonen	Legger til rette for økt politisk oppfølging av tjenesteproduksjon
1 (under 5000)	3,94 (0,92)	4,31 (0,62)	4,53 (0,70)	4,06 (0,92)	3,67 (1,07)
2 (5000-15000)	3,88 (1,23)	4,21 (1,05)	4,57 (0,65)	3,93 (0,62)	3,43 (0,76)
3 (over 15000)	3,63 (0,89)	4,00 (0,52)	4,06 (0,77)	3,94 (0,77)	3,06 (1,18)

Vurderingsskala: Sterkt uenig =1, Uenig=2, Usikker=3, Enig=4 og Svært enig=5

Tabell 4 Avfall og renovasjon fordelt på kommunestørrelse (gjennomsnitt (SD))

Kommunestørrelse	Bidrar til mer kostnadseffektive tjenesteproduksjon	Bidrar til bedre tjenester	Sikrer at kommunene er i stand til å etterleve lovpålagte myndighetskrav	Bidrar til en bedre organisering av tjenesteproduksjonen	Legger til rette for økt politisk oppfølging av tjenesteproduksjon
1 (under 5000)	4,34 (0,59)	4,38 (0,64)	4,46 (0,65)	4,29 (0,74)	3,82 (0,90)
2 (5000-15000)	4,38 (0,57)	4,35 (0,75)	4,46 (0,65)	4,04 (0,77)	3,15 (0,88)
3 (over 15000)	4,17 (0,65)	4,13 (0,68)	4,13 (0,51)	3,97 (0,67)	3,23 (1,07)

Vurderingsskala: Sterkt uenig =1, Uenig=2, Usikker=3, Enig=4 og Svært enig=5

tjenester. Samtidig er det usikkerhet ved enkelte av påstandene. Det er bred enighet om at samarbeid fører til større fagkompetanse, organisatorisk kapasitet og sikrer at kommunene er i stand til å etterleve lovpålagte myndighetskrav.

Selskapsorganisering kan være det som sikrer at kommunene får tak i de riktige folkene i en stadig hardere kamp om arbeidskraften. Representantskapsmedlemmene opplever at samarbeid gjennom interkommunale selskaper bidrar til å skape mer attraktive arbeidsgivere.

Eierstyring fremkommer også som svært viktig for å sikre at samfunnsmessige interesser ivaretas og hindre demokratisk underskudd. Derimot er det noe mer usikkert om selskapsorganisering legger til rette for økt politisk oppfølging og bedre resultatvurdering av tjenesteproduksjonen. Dette avhenger av hvordan selskapene styres av eierne.

Generalistkommuneutvalget viste blant annet til at virksomhet organisert i interkommunalt samarbeid i

mange tilfeller får mer politisk og administrativ oppmerksomhet enn virksomhet som er organisert i egen kommune – rett og slett fordi den er interkommunal.

For eksempel kan behandling av eierskapsmelding føre til at forhold som gjelder virksomheten i det interkommunale samarbeidet løftes til kommunestyret. Utvalget mener at det kan tyde på at enkelte kommuner kan ha sterkere politisk styring av interkommunale samarbeid enn de har av områder innen egen virksomhet.

I undersøkelsen er det også interessant å se om det er forskjeller i resultatene basert på kommunestørrelse (målt i innbyggere). Analysen viser at eiere fra små kommuner i større grad opplever samarbeid som fordelaktig sammenlignet med respondentene fra større kommuner, jf. tabell 3 og 4 over. Dette indikerer at det oppleves som mer «viktig» for mindre kommuner enn for større kommuner. Det fremkommer også at samarbeid bidrar til å sikre at små kommuner etterlever lovfestede myndighetskrav

Vi analyserer også om det er underliggende faktorer som kan forklare sammenhengen mellom variablene. For brann og redning er det identifisert to faktorer som forklarer den viktigste variasjonen i datasettet. Den første faktoren kan tolkes som «effekter av samarbeidet» og den andre faktoren som «politisk oppfølging av samarbeidet». Dette antyder at vellykket interkommunalt samarbeid om brann og redning ikke bare handler om å oppnå effekter av å samarbeide, men også om hvordan samarbeidet styres og forankres politisk.

Analysen viser at eiere fra små kommuner i større grad opplever samarbeid som fordelaktig sammenlignet med respondentene fra større kommuner.

For avfall og renovasjon er det også identifisert to faktorer som forklarer den viktigste variasjonen i data-settet. Den første faktoren kan tolkes som «effekter av å samarbeide» og den andre faktoren som «effekter av selskapsorganisering». Dette antyder at det å høste gevinster av å samarbeide ikke bare handler om å jobbe sammen, men også hvordan det interkommunale selskapet er strukturert og organisert.

Konklusjon

Undersøkelsen viser at representantskapsmedlemmer i interkommunale selskaper opplever at samarbeid bidrar til billigere og bedre tjenester. Videre indikerer resultatene at mindre kommuner opplever effektene av samarbeid som mer betydningsfulle enn større kommuner, og at samarbeid er avgjørende for å sikre at kommuner med lavt innbyggertall etterlever lovfestede myndighetskrav

Interkommunalt samarbeid organisert i selskaper kan derfor betraktes som en kilde til effektivisering og bedre tjenestetilbud til innbyggerne, men det krever god eierstyring for å ivareta samfunnsinteresser og forhindre demokratisk underskudd. ●

Faktaboks om oppgaven:

Bakgrunn for artikkelen er masteroppgaven «Interkommunalt samarbeid om tekniske tjenester – gunstig for alle, svært viktig for små kommuner» som ble levert desember 2024 ved Institutt for samfunnsvitenskap på UiT Norges arktiske universitet.

Masteroppgaven undersøker de opplevde effektene av samarbeid mellom kommuner om produksjon av tekniske tjenester, med fokus på bransjene brann og redning, samt avfall og renovasjon.

Oppgaven er skrevet av Bernt Lind-Aaby og Hans-Cato Slotterøy, og er tilgjengelig via munin.uit.no i løpet av våren.

Bernt Lind-Aaby har en mastergrad i Supply chain management fra Høgskolen i Molde og en MBA i Strategisk ledelse og økonomi fra UiT. Han er daglig leder i Nettverk fjord- og kystkommuner og fagsjef i Norske Havner.

Aktuelle kurs nå ...



Når	Hva	Hvor
7. – 8. mai	Kvantitative metoder i forvaltningsrevisjon	Gardermoen
12. – 13. juni	KOMØK'25 – Kommuneøkonomikonferansen 2025	Gardermoen
17. – 18. juni	NKRFS Fagkonferanse 2025	Bergen
Når	Hva	
eKurs	Forenklet etterlevelseskonskontroll av økonomiforvaltningen – erfaringer og tips	Nyhet!
eKurs	Intro - nyansatte	
eKurs	Kommuneregnskapet på 90 minutter	
eKurs	Intro – revisjonskriterier	
eKurs	Intro – juridisk metode	
eKurs	Konsolidert årsregnskap	
eKurs	Revisjon av regnskap for kirkelige fellesråd og menighetsråd	
eKurs	Mislighetsrettet arbeid og hvitvasking ved revisjon av kommuner	
eKurs	Håndtering av henvendelser til kontrollutvalget	
eKurs	Eierskapskontroll	
eKurs	Innføring i merverdiavgift	
eKurs	Intro – kommuneregnskap	
eKurs	Intro – forvaltningsrevisjon	



Gå til nkrf.no/kurs eller bruk QR-koden for å lese mer om kursene og for å melde deg på.

...for faglig oppdatering


 Av **Wilhelm Kavli**, fagkoordinator i IIA Norge

 Foto: Gabrielle Sturlason/
Sturlason AS Polyfoto

Nye globale standarder for internrevisjon fra IIA – nå også på norsk

Fra og med 9. januar 2025 er de nye globale standardene for internrevisjon obligatoriske. Dermed er den største endringen i rammeverket for internrevisjon siden 2004 vel i havn.

Hvilken plass har disse standardene i Norge i dag? Og hva betyr så denne endringen for norske internrevisjoner?

Nær enerådende

I Norge har både større finansforetak, andre virksomheter i privat sektor og en rekke større statlige virksomheter etablert internrevisjon. Både for finansforetak og for statlige virksomheter som har valgt å etablere internrevisjon, har myndighetene fastsatt krav om at internrevisjonen skal benytte «anerkjente standarder». I praksis viser «anerkjente standarder» i all hovedsak

for internrevisjon til standardene fra The Institute of Internal Auditors (IIA).

Nå finnes det riktignok også standarder for internrevisjon fra ISO, men når disse benyttes er det i all hovedsak ved internrevisjon av operasjonelle prosesser – også kjent som operasjonell revisjon. Og da gjerne der prosessene som revideres er styrt etter andre ISO-standarder.

ISO-standardene for internrevisjon bygger for øvrig langt på vei på prinsippene fra IIAs standarder. Selv er jeg ikke kjent med eksempler på at internrevisjon på virksomhetsnivå i Norge følger andre standarder enn dem fra IIA.

Ambisiøs oversettelse

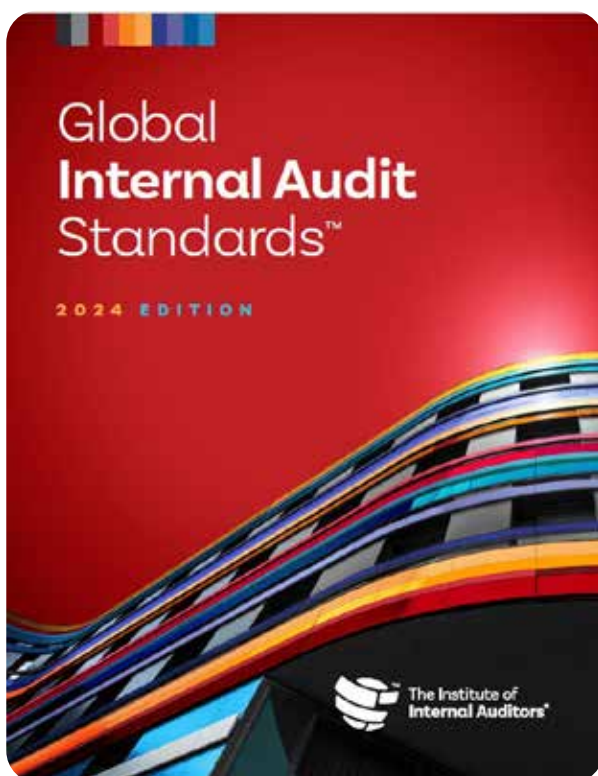
IIAs standard er opprinnelig utgitt på engelsk, og den engelske originalen er den gjeldende. Men for å legge til rette for bruk, ønsker IIA at standardene skal oversettes til nasjonale språk. IIA Norge har lojalt fulgt oppfordringen, og lanserte en full norsk oversettelse 7. januar 2025.

IIA Norge har ønsket at oversettelsen skulle bli minst like tilgjengelig som originalen. Vi har lagt stor vekt på klarspråk og god sammenheng mellom begrepene. For å lykkes har vi vært nødt til å ta oss friheter fra *ordlyden* i originalens formuleringer, og heller fokusere på å uttrykke *meningen* enklest mulig.

Selv om vi neppe har lykkes fullt ut alle steder, ser vi at oversettelsen på viktige punkter faktisk har blitt tydeligere enn originalen. Tilbakemeldingene så langt er da også gjennomgående gode.

Stor forbedring i form og struktur

Endringer i innarbeidede standarder er alltid litt krevende. Og som i mange andre sammenhenger: Gevinstene kommer ikke seilende på en fjøl. Så det er opp til hver av oss å finne tid til å sette oss inn i det nye rammeverket, med ny struktur, nye begreper og re-



formulerte krav. Men det er det vel verdt. For de nye standardene er på mange måter et mye bedre verktøy enn de utgående 2017-standardene.

Strukturen i 2017-standardene var vel for så vidt logisk, men det er ikke til å stikke under en stol at den var ganske så tung å få hodet rundt. Den nye strukturen, og ny visualisering av denne, formidler logikken og sammenhengene i standardene, rammeverket og faget på en veldig mye bedre måte.

Femten overordnede prinsipper

Et bærende element i den nye strukturen er inndelingen av de 52 standardene under 15 overordnede prinsipper. Men dette er ikke bare et strukturelt grep. Disse 15 prinsippene fanger essensen i standardene, og løfter frem de grunnleggende hensynene som kravene i standardene er utformet for å ivareta.

Dette gir flere fordeler, men jeg vil her trekke frem en av dem: Som kjent kan det oppstå situasjoner der en internrevisjon ikke er i stand til å oppfylle et bestemt krav i en standard, eller der ulempene ved å oppfylle kravet vil være klart uforholdsmessige. I slike tilfeller kan man ut fra «etterlev eller forklar»-regelen vise og dokumentere hvordan man på en annen måte oppfyller det grunnleggende hensynet som kravet skal ivareta, og dermed likevel være i samsvar med standardene.

Egen del om styring og oppfølging av internrevisjonen

Det er vårt inntrykk at internrevisjonene i norske virksomheter generelt holder høy faglig standard. Dette henger nok sammen med at det i Norge i løpet av de siste to tiårene har vært bred oppslutning om det faglige løftet mot mer risikobasert og verdifokusert internrevisjon.

Samtidig ser vi at internrevisjonen i mange virksomheter har lidd under svakheter i rammene den opererer innenfor – både organisatorisk og prosessuelt. Å samle dette som handler om rammene for internrevisjonen i et eget område i standardene vil gjøre det lettere å adressere og rydde av veien slike svakheter.

Et styrket begrepsapparat

De nye standardene er utstyrt med en utvidet ordliste med solide definisjoner av 57 sentrale begreper. Mange av de begrepene som er videreført fra 2017-standardene har fått ny eller endret definisjon. Sammenhengen mellom begrepene er nå bedre enn tidligere, selv om det fortsatt glipper litt noen steder.

Vi oppfordrer internrevisjonene til å legge om til de nye begrepene, og de norske oversettelsene av disse, så langt det passer i deres virksomhet. Dette vil legge til rette for internrevisorenes egen bruk av standardene, og også for god faglig dialog mellom internrevisorer på tvers av virksomheter.



De fem områdene i de nye standardene

Og vi ser ikke bort fra at deler av det nye norske klarspråklige begrepssettet for styring og kontroll også kan ha verdi for kommunal forvaltningsrevisjon. Vi deler i hvert fall gjerne.

Krav til å adressere rotårsakene (om mulig)

I det faglige løftet mot mer risikobasert og verdifokusert internrevisjon har det å også identifisere og adressere rotårsakene til de avvikene man har avdekket vært et sentralt grep. Selv om fordelene ved å adressere rotårsaker lenge har vært et tema i rammeverket vårt, er det først nå at dette er kommet med som et «skal»-krav i standardene. Slik vi ser det blir nok dette den viktigste innholdsmessige endringen i standardene, og en vi virkelig ønsker velkommen.

Selv om flere internrevisjoner lenge har jobbet godt med dette, har vi som profesjon helt klart en vei å gå her. Og på denne veien slår vi gjerne følge med faglig ambisiøse forvaltningsrevisorer. Interessert? Følg med i *kontroll & revisjon*!

IAs standarder for internrevisjon ligger som før, fritt tilgjengelig på nettstedet til IIA Norge, i engelsk original (<https://iia.no/product/global-internal-audit-standards-2024/>) og i norsk oversettelse (<https://iia.no/product/globale-standarder-for-internrevisjon/>). ●

Wilhelm Kavli er fagkoordinator i IIA Norge. Han har bakgrunn som internrevisor fra Bufdir og UDI, har en fortid som universitetslektor, og er samfunnsviter av utdanning.



Foto: Revisorforeningen

 Av **Karen Kvalevåg**, administrerende
direktør i Revisorforeningen

Norske selskaper misbrukes til million-svindel

Organiserte kriminelle utnytter stadig oftere legitime selskaper til omfattende svindel. Bedragerier mot det offentlige og næringslivet koster nå det norske samfunnet mer enn 15 milliarder kroner årlig.

Forenkling og digitalisering er et konkurransefortrinn, men vi kan ikke være naive. Vi må ha solide kontrollmekanismer.

En fersk undersøkelse fra Opinion, utført av Revisorforeningen, viser at over 80 prosent av nordmenn har opplevd svindelforsøk det siste året. Men, mens de fleste av oss har lært å være skeptiske til falske SMS-er og telefonsamtaler, har kriminelle nettverk funnet nye og mer sofistikerte metoder.

Kriminelle bruker i økende grad legale strukturer for å gjennomføre omfattende økonomisk svindel.

Digitale sårbarheter krever nye løsninger

Et tillitsbasert system har lenge vært en styrke i norsk næringsliv og offentlig sektor. Digitaliseringen har skapt nye utfordringer som krever andre løsninger enn tidligere.

Vi kan ikke være naive. Høy tillit er Norges største konkurransefortrinn, men den må beskyttes gjennom effektive kontrollmekanismer. Dette handler om å sikre like konkurransevilkår og beskytte velferdsstaten mot omfattende svindel.

Høy tillit er Norges største konkurransefortrinn, men den må beskyttes gjennom effektive kontrollmekanismer.

Revisor som viktig kontrollfunksjon

Revisorloven definerer forebygging og avdekking av økonomisk kriminalitet som en av hovedoppgavene våre, og jeg er helt sikker på at revisjon har en sterk forebyggende effekt.

Vi hjelper også det offentlige med å avdekke saker. Revisorer sender i økende grad meldinger om mistenkelige transaksjoner, men økningen fra revisjonsbransjen har ikke holdt samme takt som andre rapporteringspliktige. Vi må ikke gi opp å rapportere selv om mange saker ikke blir fulgt opp. Det er viktig å få statistikk og kunne avdekke trender for å forebygge enda mer effektivt.

Øvrige kronikører:



Bidragstyttere fra KS
Kommunesektorens
organisasjon



Foto: Riksrevisjonen

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
Riksrevisor



Foto: TI Norge

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



Foto: Kommunal Rapport

Agnar Kaarbø, politisk
redaktør i Kommunal Rapport

Vår erfaring er at svindlerne ofte starter med å kjøpe eller etablere selskaper som ligger under grensen for revisjonsplikt. Disse selskapene brukes deretter som fasade for mer omfattende kriminalitet.

Et typisk eksempel er merverdiavgiftssvindel, hvor kriminelle bruker falske fakturaer for å få urettmessige utbetalinger fra staten. I Norden anslås det at merverdiavgiftsgapet alene utgjør rundt 4 prosent av den totale merverdiavgiften – noe som for Norges del tilsvarer cirka 16 milliarder kroner årlig.

Dette tapet omfatter både bevisst svindel og unnskyldelige feil fra virksomheter. Europeiske undersøkelser tyder likevel på at svindel utgjør en betydelig andel av tapet, selv om det ikke foreligger egne anslag av omfanget her hjemme.

Profesjonelle metoder med ny teknologi

Den teknologiske utviklingen har gjort det både billigere og enklere for kriminelle å fremstå profesjonelle. KI og andre digitale verktøy har for eksempel gjort at det enkelt kan masseproduseres overbevisende falske fakturaer.

Jeg kan vise til et ferskt eksempel på hvor sofistiske metodene har blitt. Revisorforeningen mottok nylig svindelfakturaer knyttet til patentsøknader. Fakturaene inneholdt både korrekte saksnumre fra Patentstyret og foto av korrekte grafiske elementer fra

Dette viser hvor profesjonelle svindlerne har blitt – de skanner offentlige registre og lager svært overbevisende falske fakturaer.

søknadene. Fakturaene kom i ferietiden, og det var kun fordi disse kom fra utlandet at vi ble mistenksomme. Gjennom Patentstyret fikk vi vite at flere av deres kunder hadde opplevd det samme. Dette viser hvor profesjonelle svindlerne har blitt – de skanner offentlige registre og lager svært overbevisende falske fakturaer.

Offentlig sektor i Norge er kommet veldig langt, kanskje lengst i verden på å gjøre innrapportering til offentlige etater for både for næringsliv og privatpersoner enkelt og digitalt sømløst. Det gir oss et sterkt fortrinn som vi må hegne om. I dagens trusselbilde må vi likevel bli enda bedre, være profesjonelt skeptiske, og sette inn nødvendige kontrolltiltak og forebyggende tiltak for å demme opp for utviklingen i økonomisk kriminalitet. ●



For nærmere informasjon om konferansen se: nkrf.no/kurs/komok25-kommuneekonomikonferansen-2025



Av fagdirektør **Kristine Enger**,
Statsforvalteren i Rogaland

Forbudene utfordres – forsvarlig saksbehandling av kommunale garantier viktigere enn noen gang

Kommuner stiller økonomiske garantier for virksomheter drevet av andre enn kommunen selv. Disse garantiene kan bidra til bedre lånebetingelser for mottakerne.

Det er avgjørende at garantisøknadene behandles forsvarlig, særlig når presset er stort og kommunelovens forbud utfordres. Kommunale garantier er også et fagområde hvor kunstig intelligens (KI) vil være godt egnet til bruk i saksbehandlingen.

Statsforvalteren i Rogaland erfarer at stadig flere garantisøknader utfordrer forbudene i kommuneloven mot å gi økonomisk garanti. Realisering av større prosjekt i dag forutsetter ofte betydelige markedsinntekter, noe som igjen medfører en høyere økonomisk risiko.

Kommunale garantier vil ikke være svaret på å få finansiert slike prosjekter. Det kan da stilles spørsmål ved om regelverket for kommunale garantier er utdatert i forhold til dagens behov i kommunene? Svaret er heller det motsatte. Kommunene kan ikke bidra til å realisere alt det innbyggerne ønsker seg i et lokalsamfunn.

Kommunenes ressurser er begrenset, og prioriteringene er allerede krevende i møte med framtidens tjenestebehov. Regelverket for kommunale garantier er derfor mer aktuelt enn noen gang, og det gir trygghet for at kommunene ikke gir økonomiske garantier som kan gå utover deres kjerneoppgaver. Det er derfor viktig å sikre god kunnskap om regelverket og en grundig saksbehandling for å unngå vedtak som bryter med loven.

To forbud mot kommunale garantier

Kommuner mottar søknader om økonomiske garantier fra blant annet stiftelser, lag og foreninger. Garantiene blir ofte gitt til kultur, idrett og ideelle formål. Garantier er også vanlig til formål som barnehager, skoler, omsorgsboliger og samferdsel. Bruk av kommunale garantier er regulert i kommuneloven § 14-19. I tillegg stiller en forskrift krav til hva et garantivedtak skal

inneholde. Likevel er kunnskapen om regelverket ofte begrenset.

En forklaring er at det kan gå lang tid mellom hver garantisøknad som kommunen mottar. I enkelte kommuner behandles også søknadene på ulike tjenesteområder avhengig av formålet med garantien. Kommunene opplever ofte et stort lokalt press for å gi garantier. Samlet kan dette føre til en mangelfull utredning og feil i saksbehandlingen.

I kommuneloven er det to forbud mot å gi økonomisk garanti. Kommunene har ikke lov til å gi en økonomisk garanti som:

- 1) medfører vesentlig økonomisk risiko, eller
- 2) går til næringsvirksomhet.

Forbudet mot garantier for næringsvirksomhet

Å avgjøre hva som regnes for næringsvirksomhet kan være utfordrende. Her gir forarbeidene til kommuneloven viktige føringer, særlig Prop. 46 L (2017 – 2018), kapittel 20.8 og NOU 2016: 4, kapittel 19.10.

Hovedregelen er at virksomheter som tilbyr offentlige velferdstjenester eller har et allmennyttig formål, ikke regnes som næringsvirksomhet så lenge de ikke har økonomisk gevinst som mål. Dersom en virksomhet drives primært forretningsmessig i et marked, regnes den derimot som næringsvirksomhet.

En garanti kan bare godkjennes dersom kommunen kan håndtere forpliktelsen uten at det går utover kjerneoppgavene, både på kort og lang sikt.

Det er rom for at organisasjoner med ideelle og allmenntilleggende formål kan delfinansiere sin virksomhet med inntekter fra markedet. Departementet har lagt til grunn i proposisjonen at dersom næringsdelen utgjør mer enn omtrent én tredjedel av organisasjonens samlede aktivitet, må organisasjonens normalt regnes for å drive med næringsvirksomhet etter kommune-loven. Det betyr at vi i tillegg til å se på den andelen av inntektene som kommer fra et marked, også kan se på hvordan bruken er fordelt på ulike aktivitetsformål. Det vil være spesielt nyttig i saker der inntektene fra markedet ligger noe over en tredjedel av de totale inntektene.

Leieinntekter og sponsorinntekter – en kilde til usikkerhet

Leieinntekter og sponsorinntekter skaper ofte tvil om hvor stor del av inntektene som er fra et marked. Utleievirksomhet regnes i utgangspunktet som markedsinntekt, særlig hvis lokaler leies ut til næringsdrivende. Inntekter fra lokale sponsorer som primært ønsker å gi økonomisk støtte til et lokalt idrettslag eller lignende, kan ofte regnes som gaver. Sponsorer som først og fremst har kommersielle interesser vil være en del av et marked, og inntektene fra disse er markedsinntekt.

Forbudet mot vesentlig økonomisk risiko

Denne vurderingen består av tre deler.

- 1) Sannsynligheten for at garantien må innfris og forhold som øker risiko
 - Kommunen må vurdere søkerens økonomi og prosjektets finansiering.
 - En grundig gjennomgang av regnskapet er nødvendig.
 - Faktorer som øker risiko vurderes spesielt, som usikre inntekter (leieinntekter, sponsering, egeninnsats etc.) og nyetablerte virksomheter uten tidligere drift.
- 2) Størrelsen på det mulige tapet og muligheter for å redusere risiko
 - Kan kommunen ta pant i verdier for å redusere et eventuelt tap?
 - Kan kommunen inngå en avtale som gir ytterligere rettigheter?
 - Kommunen kan velge å gi simpel garanti istedenfor selvskyldnergaranti, for å redusere risiko og størrelse på eventuelle tap
- 3) Kommunens økonomiske bæreevne
 - Kommunens samlede garantiansvar må vurderes, både med og uten garantier til interkommunale selskaper (IKS)
 - Kommuner med et begrenset økonomisk handlingsrom bør ha høyere terskel for å stille nye garantier.
 - Større garantibeløp bør vurderes strengere enn mindre beløp.

I NOU 2016: 4 står det: «Er det stor uvisshet om garantien bør stilles, må det vises forsiktighet før garantien stilles og godkjennes (et føre-var-prinsipp).» En garanti kan bare godkjennes dersom kommunen kan håndtere forpliktelsen uten at det går utover kjerneoppgavene, både på kort og lang sikt.

Statsforvalterens rolle

Kommunale garantivedtak skal godkjennes av statsforvalteren, med mindre garantibeløpet er lite i forhold til kommunens størrelse. Dersom en garanti strider mot kommuneloven, vil den ikke bli godkjent. Kommunen kan klage til departementet på et avslag fra statsforvalteren.

Det finnes et nasjonalt søknadsskjema for kommunale garantier. Skjemaet inneholder hjelpe-tekster og fungerer som en god sjekkliste for kommunen. Bruk av skjemaet sikrer også at statsforvalteren får nødvendig informasjon til å behandle saken.

EØS-reglene mot offentlig støtte

EØS-reglene mot offentlig støtte favner som regel noe videre enn kommunelovens forbud. En garanti kan dermed være lovlig etter kommuneloven, men likevel regnes som ulovlig offentlig støtte. Dette gjelder særlig virksomheter uten gevinstformål, men som opererer i et marked. Statsforvalteren vurderer kun garantien opp mot kommuneloven. Kommunene har selv ansvar for å sikre at EØS-reglene følges.

Kan KI brukes i saksbehandlingen?

Kommunale garantier er et fagområde med lav kompetanse i mange kommuner og med behov for beslutningsstøtte. Dokumentene er sjelden unntatt offentlighet og dataene lett tilgjengelige via nasjonalt skjema, brev, regelverk og tolkningsuttalelser.

KI kan være et nyttig verktøy for å:

- gi opplæring
- gjøre dokumentanalyse
- vurdere økonomisk risiko
- sikre at vedtak oppfyller kravene i forskriften
- lage utkast til brev og saksframlegg

Fylkeskommunene gir fylkeskommunale økonomiske garantier. Vedtakene fra fylkeskommunene er det departementet som godkjenner. Regelverket er ellers helt likt.

En KI-løsning for saksbehandling av kommunale garantier kan være felles for alle kommuner, fylkeskommuner, statsforvaltere og det aktuelle departement. Ved bruk av KI må det alltid være saksbehandlere som går igjennom arbeidet som KI har gjort og som sluttbehandler søknadene.



KOMMUNALE GARANTIER

Regelverk og veiledning

Kommuneloven av 22. juni 2018 nr. 83 som trådte i kraft 1. januar 2020, § 14-19.

Forskrift om garantier og finans- og gjeldsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner (FOR-2019-11-18-1520), kapittel 1.

Veileder til garanti og finansforskriften utgitt i 2020 av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Forarbeider

NOU 2016: 4, Kommunelovutvalgets innstilling til ny lov om kommuner og fylkeskommuner, avsnitt 19.10 Prop. 46 L (2017 – 2018), proposisjonen om den nye kommuneloven, avsnitt 20.8

Innst. 369 L (2017 – 2018), innstillingen til ny kommunelov fremmet i Stortinget av kommunal- og forvaltningskomiteen, avsnitt 1.20.7

Søknadsskjema for kommunale garantier

Gjeldende lenke til skjema ligger i skjemaoversikten: statsforvalteren.no/portal/skjema-og-tjenester/
I løpet av våren flyttes skjemaet over til Altinn Studio.

Fire tips til kommuner:

1. Inkluder regler for kommunale garantier i kommunens finansreglement.
2. Utarbeid en mal for saksframlegg ved garantisøknader.
3. Samle saksbehandlingen av garantier i én enhet i kommunen.
4. Bruk det nasjonale søknadsskjema som sjekklister i saksbehandlingen.

Kristine Enger er siviløkonom fra NHH og sosiolog (Cand. polit.) fra UiB. Enger tok høsten 2024 studiet DAT105 - Innføring i kunstig intelligens (KI) ved UiS. Hun har jobbet som fagdirektør hos Statsforvalteren i Rogaland siden 2012. I perioden 2015 – 2019 var Enger ordfører i Randaberg kommune. Siden 2019 har kommunedialog og kommuneøkonomi vært hennes hovedarbeidsområder hos Statsforvalteren.



HVA SKJER?

Kommunene drar nytte av samarbeid om beredskap

80 prosent av norske kommuner har et omfattende samarbeid knyttet til området samfunnssikkerhet og beredskap, viser ny rapport.

Et hovedfunn i den ferske rapporten fra PwC til KS er at norske kommuner har et utstrakt og omfattende samarbeid knyttet til området samfunnssikkerhet og beredskap. Samtidig er anbefalingen at enda flere kommuner bør etablere slik samarbeid.

Rapporten bygger på en spørreundersøkelse blant landets kommuner og flere casestudier, og gir innsikt i hvordan kommuner kan dra nytte av samarbeid for å forbedre beredskapsnivåen.

Kommunene selv opplever at mer enn ni av ti samarbeid gir en positiv effekt på kommunens evne til både forebygging og håndtering av hendelser.

De samarbeidene som oppgis å ha størst positiv effekt er de som har formalisert samarbeidet med andre kommuner. Det er de minste kommunene som opplever størst effekt av formaliserte samarbeider.

PwC kommer med følgende anbefalinger:

- Alle kommuner bør utvikle samarbeid på beredskapsområdet

- Kommuner vil kunne få størst effekt av å formalisere samarbeidet
- Kommuner bør vurdere internt samarbeid og koordinering mellom ulike beredskapsfunksjoner i egen kommune, i tillegg til samarbeid med andre kommuner
- Kommuner bør gjennomføre prosesser som sikrer forankring for samarbeid på politisk, administrativt og faglig nivå, både i egen kommune og på tvers av kommunegrensene

Rapporten inneholder også et konkret og oversiktlig verktøy til bruk i forbindelse med etablering og drift av interkommunale samarbeider om beredskap. ●



Rapporten er tilgjengelig på nettsidene til KS: ks.no/fagomrader/samfunnsutvikling/samfunnssikkerhet-og-beredskap/kommuner-drar-nytte-av-samarbeid-om-beredskap/



Av **Jostein Aksdal**, leder forretningsutvikling og forvalter i Bergen Capital Management og **Erlend Lade Støylen**, forvalter og investeringsrådgiver i Bergen Capital Management

Hvilket avkastningsmål skal kommunen bruke for plassering av midler?

Ved utgangen av 2023 hadde kommunal sektor 170 milliarder kroner i plassering (Kostra). Det meste av dette er plassert som kortsiktig likviditet i bankinnskudd, men en del kommuner har også langsiktige plasseringer i rentepapirer og aksjer.

Kommuneloven setter krav til at kommunen skal forvalte sine midler på en økonomisk fornuftig måte, og at kommunestyret fastsetter hvilke avkastningsmål som skal gjelde for kommunens forvaltning av midlene. Men hvilket avkastningsmål skal kommunen sette?

Artikkelens første del gjør rede for hvorfor kommuner er pålagt et avkastningsmål, mens artikkelen i andre del gir innspill til utforming av avkastningsmål for korte og lange plasseringer.

Hvorfor stiller kommuneloven krav til avkastning?

Utover 1990-tallet økte finansaktivitet innenfor kommunesektoren, blant annet som følge av at mange kommuner solgte sine andeler i kraftverk og fikk penger på bok som de ønsket å plassere. Kommuneloven den gang hadde få regler som regulerte kommunenes finansforvaltning, og kommunene sto helt fritt til å velge plasseringsform uten hensyn til risiko.

Kommunaldepartementet så derfor et behov for å innføre lovbestemmelser for å møte en utvikling der kommunene i stadig større grad valgte andre plasseringsformer enn de tradisjonelle bankinnskuddene. For 25 år siden fikk vi dermed den første lovbestemmelsen i kommuneloven om finansforvaltning i kommuner som sa at «Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte sine midler slik at tilfredsstillende avkastning kan oppnås, uten at det innebærer vesentlig finansiell risiko».

Krav om tilfredsstillende avkastning

Hensikten med bestemmelsen om tilfredsstillende avkastning, var å markere kommunenes ansvar for å forvalte sine midler på en økonomisk fornuftig måte, der avkastning på kommunenes midler er et bidrag til den kommunale økonomien.

«I påvente av at midlene settes inn i konkrete tiltak vil det være et mål at midlene forvaltes slik at de over tid bidrar til en best mulig velferd for kommunens innbyggere. Dette krever at midlene gir en tilfredsstillende avkastning inntil de anvendes på konkrete tiltak».
OT:PRP 43 (1999-2000)

Det var kommunestyret selv som innenfor rammene av en forsvarlig forvaltning måtte avgjøre hva som ville være en tilfredsstillende avkastning for kommunen, under forutsetning at det ikke utgjorde vesentlig finansiell risiko. Det var dermed innenfor kommunens frie skjønn å avgjøre om midlene skulle plasseres risikofritt med lav forventet avkastning eller til en høyere risiko med høyere forventet avkastning. Spørsmålet om hva som er tilfredsstillende avkastning kunne derfor ikke være grunnlag for en lovlighetskontroll, i motsetning til spørsmålet om det forelå vesentlig finansiell risiko.

Fra tilfredsstillende avkastning til avkastningsmål

Ved revideringen av dagens kommunelov kom departementet fram til at kravet om å oppnå tilfredsstillende avkastning bar preg av å være en symbolbestemmelse. Departementet foreslo i stedet et krav om at finansreglementet skal inneholde bestemmelser om hvilke

I kommuneloven § 14-13 er det nå et krav om at finansreglementet skal inneholde bestemmelser om hvilke avkastningsmål som skal ligge til grunn for finansforvaltningen.

avkastningsmål som finansforvaltningen skal innrette seg mot, men uten at dette er formulert som et rettslig avkastningskrav.

I kommuneloven § 14-13 er det nå et krav om at finansreglementet skal inneholde bestemmelser om hvilke avkastningsmål som skal ligge til grunn for finansforvaltningen. I forskrift om garantier og finans- og gjeldsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner (finansforskriften) § 6, fremgår det at finansreglement skal inneholde avkastningsmål både for midler som skal forvaltes med lav risiko og høy likviditet (kortsiktige midler), og midler som skal forvaltes med lang tidshorison (langsiktige midler).

Det kan ikke fastsettes avkastningsmål som medfører en forvaltning i strid med kommunelovens krav om at det ikke kan tas vesentlig finansiell risiko. Det er en klar sammenheng mellom avkastning og risiko: Jo høyere forventet avkastning, desto høyere risiko må man være villig til å ta. Det vil si at et høyt avkastningsmål vil kunne innebære at kommunen må ta så høy risiko at den kan komme i brudd med kravet til vesentlig finansiell risiko.

Kommunestyret må selv fastsette hvilke avkastningsmål som finansforvaltningen skal innrette seg mot, innenfor lovens rammer. Kommuneloven krever ikke at det skal søkes høyest mulig avkastning, og kommunen kan fritt avgjøre at hele forvaltningsporteføljen skal forvaltes med lav finansiell risiko, med sikte på en mer nøktern, men stabil avkastning.

Kommunedirektøren skal også rapportere jevnlig til kommunestyret (minst tre ganger i året) på oppnådd avkastning sammenholdt med de avkastningsmål som er satt i finansreglementet jf. finansforskriftens § 8.

Utforming av avkastningsmål

I og med at det ikke er et eksplisitt krav knyttet til utforming av avkastningsmål, finnes det mange varianter

av dette i kommunenes finansreglement. En del kommuner knytter det opp mot kommunens innskuddsvilkår i bank, andre benytter relevante referanseindekser på aktiva eller knytter det opp mot rentenivået på lånegjelden.

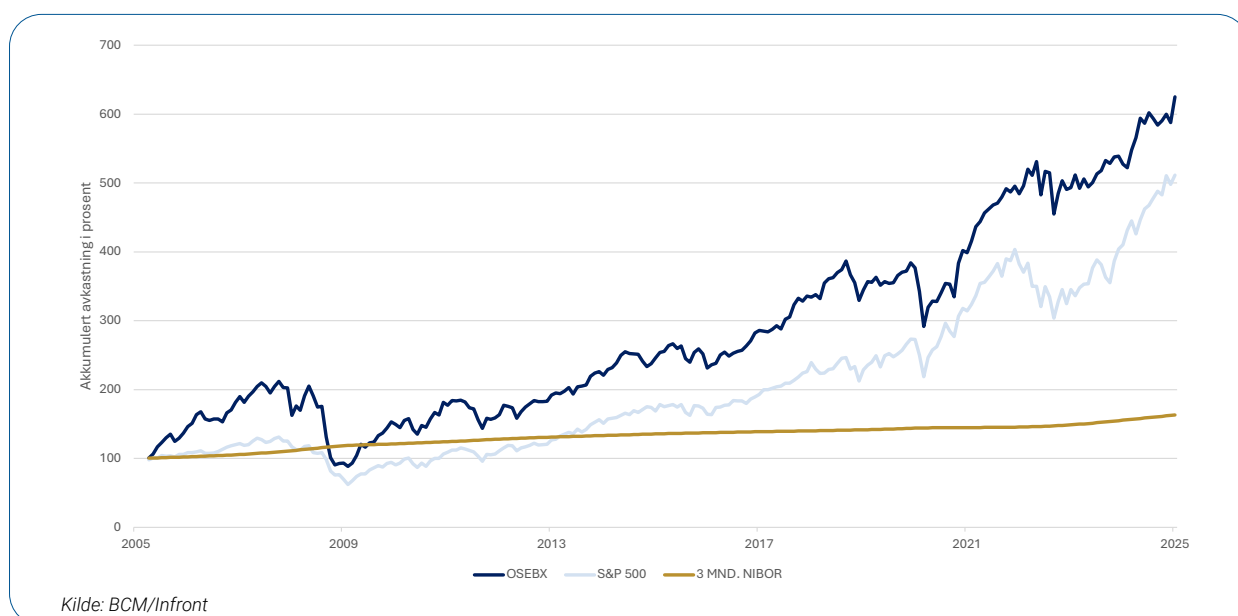
Vi vil i fortsettelsen av denne artikkelen komme med noen anbefalinger til hvordan man kan utforme avkastningsmål, både for plassering av kortsiktige og langsiktige midler.

Noen generelle anbefalinger til å utforme et avkastningsmål

Renter påvirker prisingen (avkastningen) av de fleste finansielle aktiva som handles i finansmarkedet. Utgangspunktet for investeringer er ofte en risikofri rente, som er en plassering som er svært lite utsatt for verdiendringer, og som vanligvis gir beskjeden avkastning. Ønsker man høyere avkastning må man eksponere seg for risiko, for å oppnå en risikopremie (meravkastning utover risikofri rente). En plassering i aksjemarkedet gir for eksempel en høyere forventet meravkastning enn bankinnskudd.

Figuren nedenfor viser akkumulert avkastning siste 20 år for bankinnskudd (3 mnd. Nibor) og aksjemarkedet i Norge (OSEBX) og USA (S&P 500). Sammenhengen mellom avkastning og risiko har uten tvil vært gjeldende i denne perioden hvor bankinnskudd har gitt en gjennomsnittlig årlig avkastning på 2,5 prosent, mens aksjemarkedet har gitt en avkastning på 9,6 prosent i Norge og 8,5 prosent i USA (årlig gjennomsnitt).

Kommunaldepartementets veileder til finansforskriften sier at finansreglementet bør ha en langsiktig tidshorison og være robust mot svingninger i finansmarkedet. Kommunen bør derfor være forsiktige med å bruke absolutte tall som avkastningsmål siden disse kan gå ut på dato.



Vi vil derfor anbefale at kommunen bruker innskuddsvilkårene i kommunens bankavtale som avkastningsmål for de korte midlene/plasseringene.

I tiåret fram til 2022 lå styringsrenten på 2 prosent eller lavere, mens den nå ligger på 4,5 prosent. Et avkastningsmål på kortsiktige plasseringer på for eksempel 2 prosent ville vært urealistisk lavt i dagens marked, men et realistisk mål i perioden før 2022.

Vi anbefaler derfor å knytte avkastningsmål til 3 mnd. Nibor både for kortsiktige og langsiktige plasseringer. Nibor blir ofte regnet som markedets risikofrie rente¹, og de aller fleste kommuner benytter 3 mnd. Nibor som referanserente både på innskudd og lån med flytende rente. Dette er derfor en godt kjent størrelse i både kommunestyret og administrasjonen. Siden de fleste kommuner har knyttet sine innskuddsvilkår til Nibor, vil denne renten også reflektere plasseringsalternativet med den laveste risikoen for kommunen.

Avkastningsmål for kortsiktige plasseringer

I den nye forskriften er det gjort en begrepsendring fra «ledig likviditet og andre midler beregnet for driftsformål» til «midler som skal forvaltes (kortsiktig) med lav risiko og høy likviditet». Dette er midler (plasseringer) som skal kunne være tilgjengelige for å dekke kommunens betalingsforpliktelser etter hvert som de forfaller innenfor en kort og mellomlang tidshorisont. Risikoen må derfor være lav, og dette må gjenspeiles i avkastningsmålet. Tall fra KOSTRA pr. 31.12.23 viser at mesteparten av kommunenes likviditet er plassert i bankinnskudd (75 prosent).

Ettersom midlene skal være tilgjengelige for å dekke kommunens betalingsforpliktelser, stilles det strenge krav til likviditet, kredittkvalitet, samt en kort investeringshorisont. Dette avgrenser investeringsuniverset, og den eneste reelle alternativplasseringen til kommunens innskuddsvilkår blir likviditetsfond.

Likviditetsfond er den fondsgruppen med lavest risiko, noe som også betyr lavest forventet avkastning. Likviditetsfond har som mål å gi en bedre avkastning enn hva en høyrentekonto vil kunne gi, noe som er sammenfallende med bankavtalen til kommunen. Vi vil derfor anbefale at kommunen bruker innskuddsvilkårene i kommunens bankavtale som avkastningsmål for de korte midlene/plasseringene. For de fleste

kommuner er innskuddsvilkårene knyttet til 3 mnd. Nibor + en margin.

Avkastningsmål for langsiktige plasseringer

Krav til lav risiko og høy likviditet gjelder ikke på samme måte for forvaltningen av langsiktige midler (langsiktige finansielle aktiva). Det innebærer at langsiktige midler kan forvaltes med noe høyere finansielle risiko, og eventuelt lavere likviditet, i bytte med muligheten for en noe høyere avkastning på lang sikt. Dette bør gjenspeiles i avkastningsmålet som kommunen setter.

De vanligste aktivaklassene for kommuner er rentepapirer (obligasjoner) og aksjer. Forventet avkastning og risiko er imidlertid høyst forskjellig for disse to aktivaklassene, noe som også må gjenspeiles i ulike avkastningsmål.

Avkastningsmål – Aksjer:

Kapitalverdimodellen, også kjent som CAPM (Capital Asset Pricing Model), er en teoretisk finansiell modell som estimerer forventet avkastning på en risikofylt investering. Modellen legger til grunn følgende:

$$E(R_i) = R_f + \beta_i * (E(R_m) - R_f)$$

$$E(R_i) = \text{Avkastningsmål}$$

$$R_f = \text{Risikofri rente}$$

$$E(R_m) = \text{Forventet markedsavkastning}$$

$$(E(R_m) - R_f) = \text{Markedets risikopremie}$$

$$\beta_i = \text{Beta}$$

Denne modellen vil være et godt utgangspunkt for å vurdere forventet avkastning i aksjemarkedet. Det er viktig at man er konsistente i forutsetningene man gjør i beregningene.

Kort fortalt viser kapitalverdimodellen at forventet avkastning på en aksje er lik risikofri rente + meravkastningen man kan forvente å få i aksjemarkedet utover risikofri rente.

Risikofri rente

Risikofri rente skal tilsvare den minst risikable investeringen/renten tilgjengelig. Vanlig praksis er å benytte avkastningen på 10-årige statsobligasjoner fra en kredittverdig nasjon, for eksempel amerikanske statsobligasjoner. Grunnlaget for å benytte lange stats-

¹ Nibor skal reflektere risikoen knyttet til å låne penger til kredittverdig bank for en gitt periode. Den er derfor ikke helt risikofri og har et lite risikopåslag i forhold til styringsrenten i Norges Bank.

obligasjoner er at horisonten skal tilsi at man er langsiktige, samt at et statlig organ har lav sannsynlighet for mislighold (tilnærmet risikofri).

Beta

Beta skal reflektere aksjekursens svingninger i forhold til markedet.

- Beta > 1 = Aksjekursen svinger mer enn markedet
- Beta lik 1 = Aksjekursen svinger i samsvar med markedet
- Beta < 1 = Aksjekursen svinger mindre enn markedet

Desto mer forventede svingninger i aksjekursen, desto mer avkastning vil man kreve. Beta brukes dermed som et mål på investeringens risiko i forhold til markedet. Plasserer man midlene i indeksfond vil beta være tilnærmet 1 ettersom fondets mål er å replikere markedet.

Markedets risikopremie

Risikopremien reflekterer hvor mye ekstra avkastning utover den risikofrie renten man kan forvente å få i markedet. Her benytter man historiske data som viser meravkastningen i et valgt marked utover den risikofrie renten over tid.

Det er viktig at man tilpasser beregningene til hvilket marked man ønsker å investere i. Det er forskjellig risikopremie i det norske markedet versus det amerikanske. Ofte har kommuner en stor andel globale indeksfond, og i så tilfelle vil det globale markedets risikopremie være å foretrekke.

Ifølge Aswath Damodaran², professor i finans ved Stern School of Business, er den langsiktige risikopremien for det globale markedet, per januar 2025, ca. 5,76 prosent.

Regneeksempel – usikker størrelse – rund av:

$$E(R_i) = R_f + \beta_i * (E(R_m) - R_f)$$

$$E(R_i) = 4,52\% + (5,76\% * 1)$$

$$E(R_i) = 10,28\% \approx 10\%$$

Dersom kommunen plasserer 100 prosent av midlene sine i globale indeksfond vil man i et gjennomsnittlig år kunne forvente 5,76 prosent i meravkastning utover den risikofrie renten – og totalt ca. 10 prosent gitt dagens nivå på en 10-årig amerikansk statsobligasjon.

Det er viktig å ha en dynamisk tilnærming der estimeringer oppdateres jevnlig for å reflektere markedsforholdene.

Her kan kommunene legge inn 3 mnd. Nibor istedenfor statsobligasjon – ettersom dette representerer en mer plausibel risikofri alternativavkastning.

Det er viktig å ha en dynamisk tilnærming der estimeringer oppdateres jevnlig for å reflektere markedsforholdene.

Avkastningskrav – Renter:

For renteplasseringer er ikke CAPM like mye brukt – dog kan en tilpasning av modellen benyttes ved vurdering av konvertible³- og high yield obligasjoner. Finansreglementet stiller ofte krav til kredittkvalitet, løpetid, rentebinding (durasjon), og likviditet. Dette vil påvirke størrelsen på avkastningsmålet og beregningene må derav tilpasses kommunens finansreglement.

For eksempel vil lav kredittkvalitet bety høyere risiko, og man vil igjengjeld forvente/kreve en høyere avkastning. Det samme gjelder ved valg av løpetid – desto lengre løpetid rentepapirene har, desto mer risiko er det for at motparten går konkurs. Rentebinding, også omtalt som durasjon, beskriver rentepapirets sensitivitet til renteendringer. Desto høyere durasjon, desto høyere renterisiko har porteføljen.

I regneeksempelen vil det legges til grunn en renteportefølje bestående av kun senior bank⁴ (str. 5⁵) obligasjoner. Dette er noe konservativt ettersom de fleste finansreglement åpner opp for å plassere i industri med kredittkvalitet tilsvarende BBB- eller bedre, ansvarlige lån, og High yield (kredittkvalitet lavere enn BBB-).

Videre antas det at papirene skal ha en løpetid på 3 år og være til flytende rentevilkår (lav renterisiko). FRN-obligasjoner er flytende rente obligasjoner med en fast margin over hele løpetiden. Referanserenten er 3 mnd. Nibor og vil derfor også enkelt kunne sammenlignes mot innskuddsvilkårene til kommunen.

Det er mange ulike tilnærminger, men en forenklet metode blir å benytte seg av et historisk gjennomsnitt av marginpåslaget. For obligasjoner i senior bank med 3 års løpetid, vil 10 års snittet være ca. 0,72 prosent.

² Aswath Damodaran er professor i finans ved Stern School of Business, New York University, og en anerkjent ekspert innen finans, særlig kjent for sitt arbeid med verdsettelse, kapitalmarkedsteori og estimering av markedets risikopremie. Han har publisert omfattende studier om hvordan risikopremien varierer over tid og mellom markeder, samt hvordan selskaper kan estimere et korrekt avkastningskrav. Hans forskning er mye brukt i akademien og næringslivet.

³ En konvertibel obligasjon er et gjeldsinstrument som gir obligasjonseieren rett, men ikke plikt, til å konvertere obligasjonen til aksjer i selskapet på et forhåndsbestemt tidspunkt og til en fastsatt pris. Disse obligasjonene kombinerer egenskaper fra både gjeld og egenkapital.

⁴ En senior bankobligasjon er et usikret gjeldsinstrument utstedt av en bank, med høyere prioritet enn etterstilte obligasjoner ved konkurs eller restrukturering. Dette betyr at innehaverne av senior obligasjoner får dekket sine krav før etterstilte kreditorer, men etter eventuelle sikrede långivere.

⁵ Banker rangeres fra 1 til 9 avhengig av blant annet størrelsen på forvaltningskapital. En bank 5 tilsier en bank som har en forvaltningskapital fra NOK 5 til 15 mrd.

Regneeksempel:

$$E(R_i) = 3 \text{ mnd. Nibor} + \text{marginpåslag}$$

$$E(R_i) = 3 \text{ mnd. Nibor} + 0,72\%$$

Dersom kommunen har 100 prosent av midlene plassert i senior bank obligasjoner med flytende rente, kan man over tid forvente en gjennomsnittlig meravkastning utover 3 mnd. Nibor på ca. 0,7 prosent.

Vektet avkastningsmål for renter og aksjer

Finansreglementet har ofte klare avgrensinger på allokeringen mellom renter og aksjer – dette vil påvirke hva man kan forvente i avkastning på totalporteføljen. Kommunens finansforvaltning skal ikke ta vesentlig finansiell risiko, og det blir derfor naturlig å anta en overvekt i rentepapirer. Dersom man legger til grunn 80 prosent renter og 20 prosent aksjer vil man måtte vekte forventet avkastning:

$$E(R_{\text{renter}}) = 3 \text{ mnd. Nibor} + (0,7\% * 80\%)$$

$$E(R_{\text{aksjer}}) = 3 \text{ mnd. Nibor} + (5,76\% * 20\%)$$

$$E(R_{\text{portefølje}}) = 3 \text{ mnd. Nibor} + (0,56\% + 1,152\%)$$

$$E(R_{\text{portefølje}}) \approx 3 \text{ mnd. Nibor} + 1,7\%$$

Forventet avkastning på langsiktige plasseringer vil dermed kunne antas å være «3 mnd. Nibor + 1,7 prosent», gitt forutsetningene i artikkelen. Det er viktig å ha en dynamisk tilnærming der estimeringer oppdateres jevnlig for å reflektere markedsforholdene.

Det er også viktig at avkastningsmålet gjenspeiler risikoavgrensingene i finansreglementet. Om man kun åpner opp for 20 prosent aksjeandel og senior bank-

Det er også viktig at avkastningsmålet gjenspeiler risikoavgrensingene i finansreglementet.

obligasjoner vil det være lite realistisk å sette et avkastningsmål som tilsvarer forventet avkastning langt over «3 mnd. Nibor + 1,7 prosent». Da vil man i så fall måtte revidere finansreglementet og åpne opp for mer risiko. ●

Denne artikkelen er tidligere publisert i Kommunal Økonomi.

Jostein Aksdal er utdannet kommunalkandidat med mastergrad i økonomisk styring fra NHH. Han er videre utdannet Renteanalytiker fra Norske Finansanalytikeres Forening. I tillegg til sin stilling i BCM har han en bistilling som høyskolelektor på Høgskolen på Vestlandet (HVL) hvor han bl.a. underviser i faget investering og finansiering. Han har erfaring fra Ås og Hauge-sund kommune, samt Kommunalbanken, DNB Markets og diverse bompengeselskap.

Erlend Lade Støylen er utdannet siviløkonom fra Norges Handelshøyskole (NHH) med fordypning i finans og business analytics. I tillegg har han en 1-årig mastergrad i Regnskap og Revisjon (MRR), samt kurs i bærekraftig finans fra NHH. Støylen har skrevet masteroppgaven sin om prising og porteføljekonstruksjon av obligasjoner i USA.

Bergen Capital Management (BCM) forvalter nærmere 200 milliarder kroner i lånegjeld og plasseringer for over 80 kommuner, fylkeskommuner og kommunale selskaper. Selskapet tilbyr i tillegg konkurranseutsetting av bankavtaler og arrangerer en rekke kurs, bl.a. for NKRF, og webinarer.

Les mer på www.bcmfinans.no.

NKRFs konferansetilbud:

- Komp-konferansen 2025 | 12. – 13. juni, Gardermoen
- Fagkonferansen 2025 | 17. – 18. juni, Bergen
- Samling for kontrollutvalgssekretariatet 2025 | 21. – 22. oktober, Oslo
- NKRFs Lederkonferanse 2025 | 5. – 6. november, Lillestrøm
- Fagtreff for regnskapsrevisorer 2025 | 18. – 19. november, Gardermoen
- NKRFs Kontrollutvalgskonferanse 2026 | 27. – 28. januar, Gardermoen

Sett av datoene i kalenderen nå – vel møtt!



– kontroll og revisjon i kommunene

For nærmere informasjon og påmelding
→ nkrf.no/kurs



Av **Knut Erik Lie**, seniorrådgiver i NKRF
– kontroll og revisjon i kommunene

Vesentlighet ved revisjon av regnskaper i kommunal sektor

Revisors vurderinger av vesentlighet er en sentral del av en regnskapsrevisjon. Målet med denne artikkelen er å gi et overblikk over bruk av vesentlighetsvurderinger i revisjonen for brukerne av revisors arbeid.

Brukerne av revisors arbeid er kontrollutvalgene, kontrollutvalgssekretærer, administrasjonen i kommunen m.fl. Denne artikkelen tar utgangspunkt i NKRFs revisjons- og regnskapskomite sitt infoskriv om revisors vurderinger av vesentlighet ved revisjon av regnskaper i kommunal sektor.

Hvorfor vurderer revisor vesentlighet?

Selv et relativt lite regnskap kan bestå av flere tusen poster, mens det i et større kommuneregnskap fort kan være hundre tusen poster i løpet av et år. Innenfor rammen av en fornuftig ressursbruk, vil det være umulig for revisor å kunne avdekke enhver feil som vil forekomme i et regnskap. Revisor gjør derfor vurderinger av hvor store og hvilke typer feil som vil ha størst betydning for brukerne av regnskapet.

Revisor vurderer vesentlighet i planleggingen av revisjonen, for å rette revisjonen inn mot de områdene hvor det er størst risiko for at det foreligger feil som har betydning for brukerne – vesentlige feil. Vesentlighet vurderes også når revisor skal konkludere på resultatet av revisjonen for å konkludere på om regnskapet inneholder feil som vil ha betydning for de beslutninger brukerne av regnskapet treffer.

Vesentlighet fastsettes ut fra en vurdering av hva som vil være vesentlig for brukerne av regnskapet. Feil i regnskapet er å anse som vesentlige dersom de, enkeltvis eller samlet, kan forventes å påvirke de økonomiske beslutningene som treffes av brukerne på grunnlag av regnskapet. I kommunal sektor vil den viktigste brukeren av regnskapet være kommunestyret eller tilsvarende organ med bevilgende myndighet.

Planlegging av revisjonen – fastsette vesentlighetsgrenser

Ved planlegging av revisjonen fastsetter revisor vesentlighetsgrenser. Vesentlighetsgrensene er beløpsmessige grenser som sier noe om hvor mye feilinformasjon som

Feil i regnskapet er å anse som vesentlige dersom de, enkeltvis eller samlet, kan forventes å påvirke de økonomiske beslutningene som treffes av brukerne på grunnlag av regnskapet.

totalt sett kan aksepteres i regnskapet før det anbefales at regnskapet ikke fastsettes.

Revisor skal fastsette:

1. Total vesentlighet for oppdraget
2. Eventuell særskilt vesentlighetsgrense for bestemte områder i regnskapet
3. Arbeidsvesentlighet

I tillegg er det vanlig av revisor fastsetter en grense for ubetydelige feil.

Fastsettelse av vesentlighetsgrenser er anvendelse av revisors profesjonelle skjønn. Skjønnets påvirkes av revisors oppfatning av hvilke behov for finansiell informasjon brukerne av regnskapet har, de beslutninger som fattes på grunnlag av regnskapet og revisors erfaringer med oppdraget.

Total vesentlighet er en beløpsmessig grense for regnskapet totalt sett som avdekkede og sannsynlige feil i regnskapet vurderes opp mot når revisor konkluderer på hvorvidt regnskapet inneholder vesentlig feilinformasjon.

Som utgangspunkt for revisors profesjonelle skjønn ved fastsettelse av total vesentlighet, brukes gjerne en beregnet grense i form av en prosentandel av en eller flere valgte referanseverdier. Budsjetterte driftsutgifter eller driftsinntekter er en anbefalt referanseverdi i kommunal sektor.

Fastsettelse av vesentlighetsgrenser består ikke kun av en tallmessig beregning, men også kvalitative faktorer har betydning. Dersom kommunen har en krevende økonomisk stilling med likviditetsproblemer, står i fare for å havne på ROBEK etc., er det forhold som trekker total vesentlighet ned. God kommuneøkonomi kan på sin side tillate høyere vesentlighetsgrenser.

Budsjetterte driftsutgifter eller driftsinntekter er en anbefalt referanseverdi i kommunal sektor.

De som ikke er kjent med revisors bruk av vesentlighetskonseptet, kan synes at de vesentlighetsgrensene som revisor anvender er høye. Det er viktig å være klar over at vesentlighetsgrensen utgjør en terskelverdi som regnskapet samlet sett vurderes opp mot. Revisor bruker imidlertid en langt lavere grense for vurdering av enkeltfeil.

Arbeidsvesentlighet er et verktøy for praktisk anvendelse av vesentlighetsgrensen. Hensikten er å redusere sannsynligheten for at summen av ukorrigert og uavdekket feilinformasjon overskrider total vesentlighet. Arbeidsvesentligheten gir derfor revisor en buffer som skal sikre at det ikke foreligger vesentlig feilinformasjon i regnskapet som ikke er avdekket.

Revisors erfaringer med og forventninger til hvor mye feil det er i regnskapet vil påvirke arbeidsvesentligheten. God internkontroll (godt kontrollmiljø) og historisk få avdekkete feil tillater en høyere arbeidsvesentlighet.

Arbeidsvesentlighet kan brukes i planleggingen av revisjonen for å vurdere hvilke transaksjonsklasser, kontosaldoer og tilleggsopplysninger det er nødvendig og hensiktsmessig å følge opp i revisjonen. Arbeidsvesentligheten kan også brukes ved gjennomføring av videre revisjonshandlinger.

Særskilte vesentlighetsgrenser på enkelte områder brukes forholdsvis lite i praksis, men kan være aktuelt dersom en er eller flere bestemte områder eller poster i regnskapet hvor feil kan forventes å påvirke økonomiske beslutninger i større grad enn normalt. Dette kan for eksempel være et virksomhetsområde, et prosjekt med særskilt politisk oppmerksomhet e.l.

Grense for ubetydelig feilinformasjon. Revisor noterer og akkumulerer all feilinformasjon som er identifisert under revisjonen og vurderer virkningen på regnskapet og videre revisjonsarbeid. Revisor vil også normalt be kommunen rette alle kjente feil i regnskapet. Det gjøres imidlertid et unntak for feil som regnes som klart ubetydelige. Dette er feilinformasjon som er av liten beløpsmessig størrelse og som klart er

uviktig. Det er vanlig at revisor setter en beløpsgrense for dette.

Enkelte typer feil og mangler vil revisor imidlertid følge opp uavhengig av beløpsmessig verdi. Dette gjelder spesielt ved misligheter eller mistanke om misligheter.

Gjennomføring av revisjonen

I gjennomføringsfasen av revisjonen bruker revisor arbeidsvesentligheten ved utforming av konkrete revisjonshandlinger og ved vurdering av resultatene av disse. Arbeidsvesentligheten er spesielt sentral når revisor bruker analyser som revisjonshandlinger og ved stikkprøvekontroller.

Analyser som revisjonshandlinger innebærer at revisor, med bakgrunn i faktorer som historiske data, kjente sammenhenger mv., etablerer en forventning om hva en post i regnskapet skal vise og sammenligner denne med de tallene regnskapet viser. Revisor skal fastsette et akseptabelt avvik mellom regnskapet og revisors forventning.

Enkelte typer feil og mangler vil revisor imidlertid følge opp uavhengig av beløpsmessig verdi.

Akseptabelt avvik er et avvik som er av en slik størrelsesorden at revisor kan anvende analysen som revisjonsbevis uten nærmere undersøkelser. Akseptabelt avvik fastsettes med bakgrunn av arbeidsvesentligheten og kan aldri settes høyere enn denne. Det innebærer at en lav arbeidsvesentlighet krever en mer nøyaktig analyse for at revisor skal oppnå tilstrekkelig sikkerhet.

Ved stikkprøvekontroller har arbeidsvesentligheten direkte betydning for stikkprøvestørrelsen. Dersom revisor forventer relativt mye feil, og dermed har satt en lav arbeidsvesentlighet, må revisor kontrollere et større utvalg for å få samme sikkerhet av kontrollen.

Hvor stort omfanget av revisors handlinger må være, avhenger altså av arbeidsvesentligheten. Dersom revisor kan sette en høy arbeidsvesentlighet, kan revisor gjennomføre revisjonen med mindre ressursbruk.

Evaluerer av funn i revisjonen og konklusjon

Som nevnt ovenfor skal revisor notere og akkumulere all feilinformasjon som er identifisert under revisjonen, bortsett fra feil som er klart ubetydelige. Feilinformasjonen som akkumuleres består i tillegg til faktisk avdekkede feil som ikke er korrigert, også av revisors beste estimat på ikke avdekket feil i populasjoner som er kontrollert på stikkprøvebasis.

Revisor vurderer hvilken effekt hvert enkelt tilfelle av feilinformasjon har på den relevante regnskaps-posten og på regnskapet samlet sett. Summen av feil-informasjon akkumulert under revisjonen sammen-lignes med total vesentlighetsgrense.

Disse vurderingene tas med i betraktning når revisor konkluderer på hvorvidt regnskapet i det alt vesentlige er utarbeidet i samsvar med regnskapsreglene. Dersom revisor kommer til at det er vesentlige feil i regnskapet, avgir revisor en revisjonsberetning med forbehold eller negativ konklusjon.

Dersom feilinformasjonen er isolert til én regnskaps-post, vil revisor ta forbehold om denne posten. Er feil-informasjonen å anse som gjennomgripende for hele regnskapet, konkluderer revisor med at regnskapet er vesentlig feil og derfor ikke bør fastsettes.

Kommunikasjon med kontrollutvalget

Et av kontrollutvalgets oppgaver er å påse at kommunes regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Som et ledd i dette er det vanlig at revisor legger frem eller ori-enterer om revisjonsplanen for kontrollutvalget. Vesent-lighetsvurderinger er sentrale ved utarbeidelse av revis-jonsplanen. Kommunikasjon om vesentlighetskonseptet med kontrollutvalget kan derfor være et viktig bidrag til oppfyllelse av kontrollutvalgets påse-ansvar.

Kommunikasjon med kontrollutvalget kan også under-støtte revisors vurderinger av hvilke behov for informas-jon brukerne av kommunens regnskap har og hvilke beslutninger som fattes på grunnlag av regnskapet.

Hvordan revisor kommuniserer med kontrollutvalget om vesentlighet varierer i praksis. Noe som kan være naturlig ut fra lokale forhold. Rammene for kommunikasjonen bør avklares nærmere mellom revisor og kontrollutvalget, herunder om revisor skal opplyse om hvilke vesentlighets-grenser som legges til grunn på oppdraget.

Avslutning

Revisor gjør vurdering av vesentlighet både ved planlegging av revisjonen, ved utføring av revisjons-

Kommunikasjon om vesent-lighet med kontrollutvalget er en sentral del av kontrollut-valgets rolle med å påse at kommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte.

handlinger, ved evaluering av feilinformasjon og ved utarbeidelse av revisors konklusjon i revisjons-beretningen.

Selv om revisor bruker kvantitative beregninger, er fastsettelse av vesentlighetsgrenser først og fremst en skjønnsmessig vurdering. Skjønnnet er basert på hvilke behov for finansiell informasjon brukerne av regnskapet har, de beslutninger som fattes på grunnlag av regnskapet og revisors erfaringer med oppdraget.

En aktiv og systematisk bruk av vesentlighets-vurderinger i revisjonen er nødvendig for å gjennomføre en effektiv revisjon. Hvor omfattende revisjonsarbeidet blir er avhengig av arbeidsvesentligheten. Arbeids-vesentligheten påvirkes blant annet av kvaliteten på kommunens internkontroll.

Kommunikasjon om vesentlighet med kontrollut-valget er en sentral del av kontrollutvalgets rolle med å påse at kommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. ●

Knut Erik Lie er seniorrådgiver i NKRF innen fagområdene regnskapsrevisjon og kommunalt regnskap. Han er også utredningsleder i Foreningen for god kommunal regnskaps-skikk – GKRS. Han er utdannet innen økonomi og har høyere revisoreksamen fra Norges Handelshøyskole. Han har mer enn 25 års erfaring fra kontroll og revisjon i kommunene, blant annet som fylkesrevisor. Knut Erik har vært ansatt i NKRF siden 2004.

HVA SKJER?

Kravet om skattetrekkskonto forventes fjernet fra 1. januar 2026

Endringen legger opp til at arbeidsgiver i stedet for å sette forskuddstrekket inn på en egen konto når de utbetaler lønn, skal overføre pengene direkte til Skatte-etaten, senest innen første virkedag etter at lønnen er utbetalt.



Les mer om endringen på:
regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-vil-forenkle-forsuddstrekket-for-arbeidsgivere/id3095429/

Kommunenes beredskapsarbeid må bli bedre

Ny undersøkelse fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) viser at de fleste kommuner har et kommunalt beredskapsråd, men kun tre av ti har involvert rådet under faktiske hendelser.

Ifølge DSB er det svært positivt at 80 prosent av kommunene som har besvart årets undersøkelse, har et beredskapsråd på plass. Men rådene bør brukes mer aktivt – ikke bare i planarbeid, men også når krisen faktisk oppstår.

Beredskapsrådet skal bidra til koordinering og samarbeid mellom kommunen og sentrale aktører som politi, helse, frivillige organisasjoner og næringsliv. At rådet i liten grad brukes i reelle hendelser eller øvelser, kan medføre at viktig samspill og lokal kunnskap ikke blir tatt i bruk når det gjelder.

Kommuneundersøkelsen 2025, som har sett på kommunenes arbeid med kommunal beredskapsplikt, viser også at selv om nesten alle kommunene har en risiko- og sårbarhetsanalyse, er det en del av disse analysene som ikke er oppdaterte.

Med en tilspisset sikkerhetspolitisk situasjon, kombinert med hyppigere ekstremvær, er behovet for oversikt over risiko og beredskap viktigere enn noen gang.

En annen utfordring handler om hvordan informasjon skal nå ut til befolkningen i en krise – særlig hvis mobilnettet og tilgangen til internett svikter.

Kommunene må ha planer for hvordan innbyggerne får kritisk informasjon hvis nettet er nede. Fysiske informasjonspunkter og andre teknologiavhengige løsninger må ikke bare være på plass, men også godt kjent for innbyggerne.

DSB peker på at det er mye som fungerer godt i kommune-Norge – men understreker at det må følges opp med konkrete tiltak. Kommunene gjør en viktig jobb og tar beredskap på alvor, men de må hele tiden jobbe for å tette hullene.

Ifølge DSB er det summen av mange små forbedringer som gjør at samfunnet står stødigere når det virkelig gjelder.

Nøkkeltall fra kommuneundersøkelsen 2025:

- **80 prosent** av kommunene har etablert et kommunalt beredskapsråd – men kun tre av ti bruker det under faktiske hendelser.
- **99 prosent** har en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS), men bare 76 prosent oppfyller minimumskravene.
- **22 prosent** har ROS-analyser som er eldre enn fire år.
- **94 prosent** har planer for krisekommunikasjon, men mange har uklare planer for hvordan de skal informere befolkningen ved bortfall av elektroniske kommunikasjonsmidler (e-kom).



Kommuneundersøkelsen 2025 kan fritt lastes ned på DSBs nettsider:
dsb.no/siteassets/risiko-sarbarhet-og-beredskap/ku/ku25-hovedrapport-master.pdf

Kommunalt ansatte i Sverige utsettes for forsøk på utilbørlig påvirkning

Brottsförebyggande rådet (Brå) i Sverige har utarbeidet en håndbok om å forebygge utilbørlig påvirkning fra kriminelle og ekstremistiske grupper overfor kommunalt ansatte og politikere.

Håndboka er utarbeidet på oppdrag av den svenske regjeringen, og som ledd i en større studie av den utilbørlige påvirkningen systemtruende aktører og grupper i Sverige utøver mot folkevalgte og kommunale forvaltninger.

Kommunene må ruste sin virksomhet og jobbe forebyggende for å kunne motstå utilbørlig påvirkning. For å støtte kommunene i dette arbeidet har Brå laget denne

håndboka som inneholder konkrete verktøy og strategier for å forebygge og håndtere forsøk på å påvirke mennesker.

Brå har også avgitt en sluttrapport om resultatene fra denne studien (Rapport 2025: 4 Otillåten påverkan från kriminella och extremistiska grupperingar. Påverkansförsök mot förtroendevalda och kommunal förvaltning).

Forsøk på påvirkning fra kriminelle og ekstremistiske grupper er et alvorlig problem som kan være (fortsetter på side 31)


 Av **Wilhelm Kavli**, fagkoordinator i IIA Norge

 Foto: Gabrielle Sturlason/
Sturlason AS Polyfoto

Er dine rapporter godt skrevet?

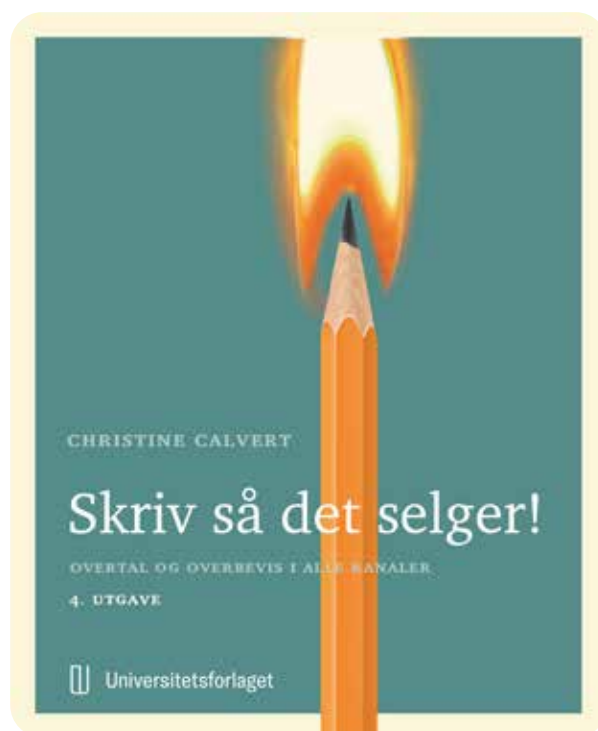
Å finne rett form på leveransene fra oppdragene våre er ikke lett. Vi vil jo gjerne legge best mulig til rette for utvikling og forbedring. Og da må rapportene treffe behovene til ulike mottakere, med ulike og til dels motstridende behov.

Jeg mistenker at det er med rapportskriving som med bilkjøring: De fleste er enige i at det leveres for mange revisjonsrapporter som ikke er godt nok formulert, samtidig som få vil mene at de trekker snittet ned. Selv tror jeg nok at det å finne en optimal form på rapporteringen både er så viktig og så krevende at det er noe vi bør jobbe med mer eller mindre kontinuerlig.

Da er det jammen bra at det er god hjelp å få!

Christine Calvert presenterer seg selv som «Norges eneste tekstdoktor». Ingen dårlig tittel det. Noen av oss kjenner henne fra skrivekursene hun holder for NKRF og IIA Norge. Christine har gitt ut flere bøker om kommunikasjon, hvorav to er særlig nyttige i denne sammenhengen: «Skriv så det selger» og «Skriv godt, bli forstått».

«Skriv så det selger» gir en overordnet innføring i målrettet bruk av skriftlig kommunikasjon. Altså det å tilpasse formen på teksten din etter det du vil oppnå. Her får du veldig grei gjennomgang av hva grunnleggende kommunikasjonsteori betyr i praksis,



inkludert et elegant lite kapittel om retorikk. Og samtidig har den en veldig praktisk tilnærming til det å skrive for å nå et mål. Den favner vidt og går ikke dypt, men gir super oversikt på knappe hundre velskrevne og tankevekkende små sider.

«Skriv godt, bli forstått» har Christine skrevet sammen med Ove Dalen. Duoene har kalt boken «En guide for å skrive bedre, raskere og med mindre smerte». Den er innrettet mot å gi en bedre skriveprosess, og bygger i stor grad på erfaring med hvilke grep man kan ta for å gjøre skriveprosessen målrettet og effektiv. Resultatet er en praktisk bok som samtidig står som et lite manifest for stram, vel-disponert og klarspråklig skriving.

Boken «Radical Reporting – Writing Better Audit Risk, Compliance and Information Security Reports» ble


 Christine Calvert
Foto: Truls Qvale

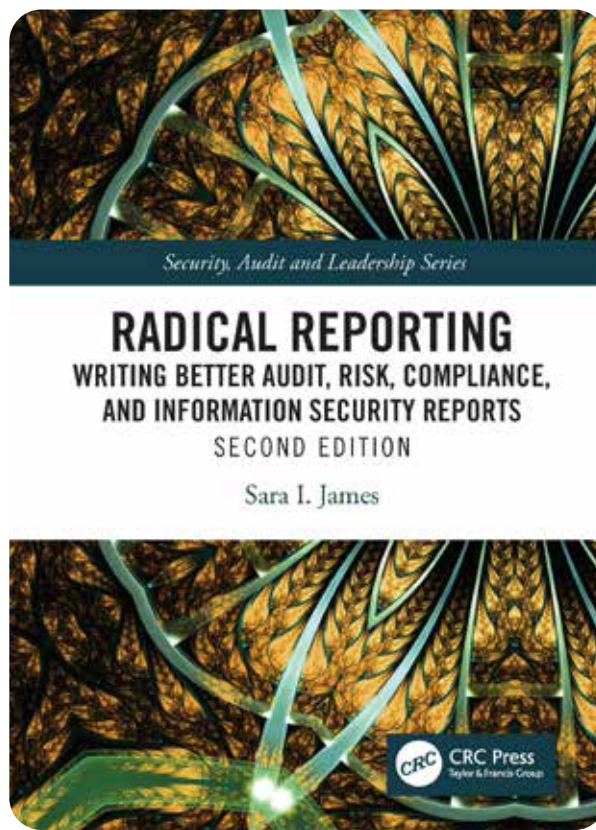


først gitt ut av den britiske internrevisoren Sara I. James i 2022. Saras skrivekurs er høyt verdsatt i IIA internasjonalt, og flere i IIA Norge har tatt disse. Hun skal også gi innlegg på IIAs årskonferanse i Oslo nå i mai.

«Radical Reporting» har vakt berettiget oppsikt i det internasjonale internrevisormiljøet. Selv om boken er på engelsk og primært retter seg mot et publikum som skriver på engelsk, er det veldig lite her som ikke er like relevant for oss som skriver på norsk.



Sara I. James
Foto: Privat



Som undertittelen avslører, er «Radical Reporting» rettet direkte inn mot den type tekster vi produserer. Og det er tydelig at den er skrevet av en ambisiøs internrevisor med bred erfaring fra mange år i praksis. Dermed kan denne boken trekke de gode prinsippene og generelle rådene fra Christines bøker nærmere inn mot dilemmaene og utfordringene i vår arbeidshverdag.

«Skriv så det selger» kom i fjor i sin fjerde utgave, mens «Radical Reporting» nylig kom i sin andre. De var godt skrevet i utgangspunktet, og flyter enda bedre nå. Det er ganske gjennomgående endringer i begge, med nye kapitler om hvordan god bruk av KI-verktøy kan støtte skriveprosessen. Som med alt med KI går utviklingen her fort, men etter det jeg kan skjønne vil dette være egnet til å stå seg godt også fremover.

Så hvilken av disse bøkene bør du velge? Som den våkne leser alt vil ha notert seg, mener jeg nok vi her er i «både og»-terreng. Bøkene til Christine og Sara passer godt sammen og utfyller hverandre på en fin måte. For dem som leder og veileder revisjonsoppdrag tenker jeg dette er nær obligatorisk lesning. Og for alle som bidrar inn i rapportene er de alle tre sterkt anbefalt fra min side. ●

Wilhelm Kavli er fagkoordinator i IIA Norge. Han har bakgrunn som internrevisor fra Bufdir og UDI, har en fortid som universitetslektor, og er samfunnsviter av utdanning.



OSLO KOMMUNE, KOMMUNEREVISJONEN

Solveig Bryne C. Stølan har begynt som seniorrådgiver i Avdeling for forvaltningsrevisjon. Solveig har master i internasjonal sosial velferd og helsepolitikk fra OsloMet. Hun kommer fra SSB der hun har jobbet mye med kommunehelsetjenestestatistikk. Hun har tidligere jobbet i Helsedirektoratet, Storebrand, Bufdir og UDI.



AGDER KOMMUNEREVISJON IKS

Marielle Løvland (33) begynte 3. mars som jurist/forvaltningsrevisor. Hun kom fra stilling som jurist i Nordea bank Abp. Hun har en mastergrad i rettsvitenskap fra Universitetet i Oslo og årsstudium i psykologi fra Universitetet i Bergen med spesialisering innenfor velferdsrett.



MØRE OG ROMSDAL REVISJON SA

Jorunn Hoås Rødal (36) begynte 3. februar 2025 som forvaltningsrevisor. Hun kom fra stilling som stipendiat ved Høgskolen i Molde, og har tidligere jobbet som forsker i Møreforskning og bedriftsrådgiver i SpareBank1 Nordmøre. Jorunn har en mastergrad i Samfunnsøkonomi fra NTNU.



KOMREV NORD IKS

Håvard Nystad (53) begynte 1. januar 2025 som regnskapsrevisor. Han kom fra stilling som regnskapsleder i Narvik kommune og har tidligere jobbet 15 år som revisor. Håvard er utdannet revisor og siviløkonom fra Handelshøgskolen i Bodø.



Jorunn Grøm Bakken (28) begynte 1. oktober 2024 som regnskapsrevisor. Hun er nyutdannet med en bachelor i økonomi og administrasjon fra UiT Norges arktiske universitet. Jorunn kom fra stilling i Sparebanken Narvik.



Ann-Elisabeth Haugen (25) begynte 22. august 2024 som regnskapsrevisor. Hun er nyutdannet siviløkonom fra Handelshøgskolen ved Universitetet i Tromsø.



Silje Solend (43) begynte 22. august 2024 som regnskapsrevisor ved kontoret i Tromsø. Hun har bachelor med fordypning i økonomi og administrasjon fra Høgskolen i Bergen og bachelor i kultur- og samfunnsvitenskap fra UiB. Tidligere har Silje jobbet som økonomikonsulent ved Longyearbyen lokalstyre.



Rollaug Korstad (28) begynte i august 2024 som regnskapsrevisor. Han er nydannet med en master i økonomi og administrasjon fra NTNU Handelshøgskolen i Trondheim. Rollaug arbeider i KomRev NORD samtidig som han tar masterutdanningen i revisjon ved Universitetet i Tromsø.



Mathias Brattli Agaze (32) er ansatt som forvaltningsrevisor fra 1. oktober 2024. Han har en mastergrad i rettsvitenskap fra Universitetet i Tromsø. Mathias kommer fra Crawford & Company hvor han jobbet med personskadeerstatning. Han har også erfaring fra Statens Sivilrettsforvaltning hvor han jobbet med statlige erstatningsordninger.



Linn-Charlotte Nordahl Johnsen (28) er ansatt som forvaltningsrevisor fra 2. september 2024. Hun har mastergrad i rettsvitenskap fra Universitetet i Tromsø, og kommer fra stilling hos Statsforvalteren i Troms og Finnmark.



Helga Mæhlum Arntzen (38) begynte (på nytt) som regnskapsrevisor 8. januar 2025, etter å ha jobbet noen måneder i privat næringsliv. Hun startet første gang i selskapet 4. januar 2017, og har dermed lang erfaring som regnskapsrevisor i offentlig sektor. Helga har en bachelor i revisjon, samt årsstudium i sosialantropologi.





Av advokatfullmektig **Amanda Skoglund**
og advokat **Gaute Corneliussen** i Advokatfirmaet PwC

Merverdiavgiftsbehandlingen i samarbeidsprosjekter

- Særlig om samarbeidsprosjekter mellom kommuner og fylkeskommuner ved bygging av felles infrastruktur

Samarbeid mellom offentlige aktører kan gi flere fordeler og er viktig for å kunne gjennomføre effektive prosjekter med høy kvalitet.

Samarbeidsprosjekter er særlig aktuelt ved bygging av felles infrastruktur; typisk veiprosjekter med krysningspunkter som kommunal og fylkeskommunal vei, VA-anlegg eller kabler.

1. Innledning

I den senere tiden har vi sett flere saker hvor skattemyndighetene har nektet fradragsføring av inngående merverdiavgift for den ene av aktørene i disse prosjektene på grunn av at tilordningskriteriet ikke anses å være oppfylt. Dette innebærer at merverdiavgiften blir en unødvendig "merkostnad" i prosjektet.

I denne artikkelen vil vi belyse nødvendigheten av at partene i samarbeidsprosjektene ivaretar tilordningskriteriet og etablerer nødvendige avtaler som innebærer at de anses som reelle kontraktsparter.

2. Hvordan behandle merverdiavgift i samarbeidsprosjekter?

Offentlig virksomhet, herunder kommunal og fylkeskommunal virksomhet, vil kunne ha virksomhet som er avgiftspliktig etter merverdiavgiftsloven (mval.), og skal beregne merverdiavgift av sin omsetning av varer og tjenester til andre på lik linje med omsetning fra private næringsdrivende.

Samtidig vil kommuner og fylkeskommuner være omfattet av merverdiavgiftskompensasjonsloven (kompl.). Formålet med kompensasjonsloven er å motvirke konkurransevridninger ved at det ytes kompensasjon for merverdiavgift på eksterne innkjøp. Dette skal gjøre det mindre gunstig for kommuner å produsere varer og tjenester selv fremfor å foreta anskaffelser fra andre.

Hovedregelen om fradrag for inngående MVA er gitt i mval. § 8-1 som har følgende ordlyd:

«Et registrert avgiftssubjekt har rett til fradrag for inngående merverdiavgift på anskaffelser av varer og

tjenester som er til bruk i den registrerte virksomheten.»

Når det gjelder kompensasjonsrett for MVA, er hovedregelen gitt i kompl. § 4 første ledd som har følgende ordlyd:

«Kompensasjon ytes bare i den utstrekning anskaffelsen skjer til bruk i den kompensasjonsberettigede virksomheten.»

Begge bestemmelsene gir anvisning på både et relevanskrav og et tilordningskrav. Med relevanskravet menes at anskaffelsen må ha en naturlig og nær tilknytning til avgiftspliktig virksomhet. Med tilordningskravet menes at anskaffelsen må være til bruk i den avgiftspliktiges egen virksomhet. En anskaffelse som er til bruk i en annen næringsdrivendes virksomhet, gir ikke fradragsrett selv om denne også er avgiftspliktig.

Når kommuner og fylkeskommuner går sammen om anskaffelser, må det sikres at kompensasjonsretten eller fradragsretten håndteres korrekt. Det er viktig at man så tidlig som mulig avklarer hvordan merverdiavgiften skal håndteres for å sikre riktig fradrag hos alle partene i prosjektet. I praksis innebærer dette særlig at man sikrer at tilordningskravet er oppfylt gjennom å etablere felles avtaler, og at man har rutiner for MVA-håndteringen.

3. Tilordningsvilkåret

Tilordningskriteriet innebærer som nevnt at anskaffelsen må være "til bruk i" den kompensasjonsberettigedes/avgiftspliktiges egen virksomhet, og ikke i virksomhet som drives av en annen. Dette innebærer blant annet at en kommune ikke vil ha kompensasjonsrett/fradragsrett for anskaffelser som skal benyttes i fylkeskommunal virksomhet.

Tilordningskriteriet praktiseres strengt, jf. bl.a. Sola/Sandnes-saken i Gulating lagmannsretts dom av 1. juli 2013 (Utv. 2013 s. 1499) hvor det kan utledes at det ikke

er tilstrekkelig for fradragsrett at faktura er stilet til kommunen når en annen part er byggherre og har ansvaret for oppføringen av anlegget, selv om anlegget senere skal overføres vederlagsfritt til kommunen til bruk i kommunens avgiftspliktige vann- og avløps-virksomhet.

Dette er også kommet til uttrykk i BFU 14/2018 (16. november 2018), hvor spørsmålet var om en kommune ville ha rett til kompensasjon for merverdiavgift på kostnader som ble pådratt ved opparbeidelse av gang- og sykkelvei. Ved ferdigstilling skulle anlegget overføres vederlagsfritt til fylkeskommunen.

Skattedirektoratet konkluderte med at det ikke var kompensasjonsrett for kommunens opparbeidelse av gang- og sykkelvei på fylkeskommunal grunn, siden infrastrukturen ikke anses å være til bruk i kommunens egen kompensasjonsberettigede virksomhet. Det ble ikke ansett å være tilstrekkelig at kommunen hadde en egeninteresse i at infrastrukturen ble bygget.

I Skattedirektoratets prinsipputtalelse av 2. april 2020 om kommunalt og fylkeskommunalt samarbeid i et veiprosjekt, skisserte innsender et forslag om at kommunen skulle inngå avtale med utførende entreprenør. Tanken var at det i avtalen ville fremgå at entreprenøren skulle fakturere hhv. kommunen og fylkeskommunen direkte, ut fra den kostnadsdeling som måtte være avtalt mellom kommunen og fylkeskommunen. Skattedirektoratet uttalte i den forbindelse:

«Skattedirektoratet legger til grunn at det første skisserte forslaget må innebære at entreprenøren også fakturerer fylkeskommunen som deres kontraktspart, i tillegg til kommunen som kontraktspart. [...] Det avgjørende er hva som er deres respektive reelle anskaffelser til bruk i egen virksomhet ifølge kontrakter med entreprenør og tilhørende fakturering.»

Dette viser at når kommunen påtar seg rollen som byggherre og inngår kontrakt med utførende entreprenør, vil det, i lys av retts- og forvaltningspraksis, ikke skapes en leveranse/anskaffelse i leddet mellom entreprenør og fylkeskommunen. Konsekvensen blir da at fylkeskommunen ikke har kompensasjonsrett for MVA på fakturaene som mottas fra entreprenør.

Ut fra dette ser vi at valg av modell for håndtering av MVA i samarbeidsprosjekter mellom kommuner og fylkeskommuner er viktig for å sikre riktig fradragsrett. I mange samarbeidsprosjekt vil det være sentralt at man sikrer at begge parter anses som reelle kontraktsparter slik at tilordningskriteriet blir oppfylt, men det er også viktig at man tidlig i prosjektene tar stilling til om de aktuelle anskaffelsene er til bruk i den kommunale eller fylkeskommunale aktiviteten.

Det finnes noen alternative løsninger som benyttes for å sikre at partene i samarbeidsprosjektene får fradragsrett for sine respektive anskaffelser. Hvis begge partene er byggherrer for sine respektive anlegg, og har

kontrakt med entreprenør, vil man fremstå som reelle kontraktsparter og ha fradragsrett for inngående MVA på anskaffelsene som er til bruk i den avgiftspliktige eller kompensasjonsberettigede virksomheten.

I mange tilfeller ser vi at det er upraktisk at entreprenør må forholde seg til flere parter, og man har derfor fått aksept fra skattemyndighetene for bruk av den såkalte byggherrerepresentant-modellen.

Byggherrerepresentant-modellen innebærer følgende (forutsetter at kommunen skal være byggherrerepresentant):

- Fylkeskommunen inngår kontrakt med kommunen om at kommunen skal være fylkeskommunens representant for prosjektet fra prosjektering til ferdigstilling av anlegget.
- Kommunen inngår avtaler med entreprenørene om utbyggingen. For de tiltakene som skal være fylkeskommunale inngås det avtale i fylkeskommunens navn (i henhold til matrise som viser hva som er fylkeskommunens tiltak). Alle fakturaer som gjelder de fylkeskommunale tiltakene stiles til fylkeskommunen, men kommunen vil likevel i egenskap av å være byggherrerepresentant, bestyre og organisere prosjektet.
- Fylkeskommunen bokfører inngående fakturaer i eget regnskap og krever MVA-kompensasjon for inngående avgift på disse kostnadene.

Skattedirektoratet har i uttalelse av 2. april 2020 presisert at *«et sentralt poeng ved bruk av den skisserte modell er at fylkeskommunen er avtalepart overfor entreprenøren(e), og at dette da må ha et reelt innhold. Avtalen vedrørende de fylkeskommunale tiltak må være inngått i fylkeskommunens navn og for deres regning og risiko. Fylkeskommunen må altså være debitor overfor entreprenøren(e) og leveransene må i tråd med det faktureres og bokføres på fylkeskommunens hånd.»*

Slik vi leser direktoratets uttalelse, er det tilstrekkelig for å sikre fradragsrett for både kommune og fylkeskommune at:

1) Kommunen inngår en skriftlig avtale med fylkeskommune om å være fylkeskommunens representant for prosjektet, og at

2) Kommunen inngår en skriftlig avtale med entreprenør hvor det fremgår at avtalen, i tillegg til å gjelde kommunens egne anlegg, også gjelder tiltak som skal være fylkeskommunale, og inngås i fylkeskommunens navn hvor det aktuelle prosjektet klart angis.

4. Avslutning

Vi har de senere årene sett flere eksempler på at tilordningskriteriet praktiseres strengt slik at kommuner/ fylkeskommuner har mistet fradragsretten for store anskaffelser som gjøres i samarbeidsprosjekter. Dette er

særlig aktuelt i tilfeller hvor entreprenørene sender fakturaer til de ulike partene uten at det foreligger tilhørende kontrakt (entreprenør fakturerer typisk i henhold til utarbeidet matrise).

I disse prosjektene er det derfor meget viktig å sikre at man ivaretar tilordningskriteriet og at man etablerer nødvendige avtaler som innebærer at partene anses som reelle kontraktsparter med de ulike leverandørene. Bruk av den såkalte byggherrerepresentant-modellen kan være en praktisk måte å løse dette på.

Ved bruk av denne modellen anbefaler vi at det gjøres en avklaring med skattemyndighetene i forkant, gjerne ved at det innhentes en bindende forhåndsuttalelse (BFU). ●

Amanda Skoglund er advokatfullmektig i Advokatfirmaet PwC, hvor hun har jobbet siden august 2024. Hun fullførte sin master i rettsvitenskap ved UiT - Norges arktiske universitet, med særlig fokus på motkrav etter tvisteloven og Luganokonvensjonen i den avsluttende masteroppgaven. Amanda har særlig spesialkompetanse innen merverdiavgiftsrett og MVA-kompensasjonsrett, og jobber hovedsakelig med avgiftsrettslig bistand overfor næringsdrivende og offentlige organer.

Gaute Corneliusen har arbeidet som advokat i PwC siden 2008. Han har også lang erfaring fra arbeid i Skatteetaten, og har opparbeidet seg bred og allsidig kompetanse innenfor skatt og merverdiavgift. Gaute har spesialkompetanse innenfor merverdiavgiftslovgivningen og arbeider hovedsakelig med avgiftsrådgivning og avgiftsrettslig bistand overfor næringsdrivende.

HVA SKJER?

(fortsetter fra side 25)

vanskelig å håndtere juridisk. Kommunalt ansatte og kommunepolitikere er sårbare fordi påvirkningene ofte er nære og støtten og beskyttelsen mot utilbørlig påvirkning ikke er så utviklet på lokalt nivå.

Studien viser at gjennom for eksempel trakassering og trusler, forsøker personer i kriminelle og ekstremistiske grupper å påvirke kommunalt ansatte og politikere til å ta andre beslutninger, avsløre informasjon eller ikke forfølge visse politiske saker. Særlig utsatte aktiviteter er individ- og familieomsorg i sosialtjenesten, og ansatte som jobber med å bygge relasjoner til barn og unge i utsatte områder.

Selv om forsøk på å påvirke disse aktørene totalt sett innebærer relativt få hendelser, er det ifølge Brå et reelt problem noen steder og for enkelte virksomheter. De ser

at det er lettere for påvirkningene å komme fysisk tett på og skape ubehag på kommunalt nivå. Dette øker risikoen for at kriminelle og ekstremistiske grupper får innflytelse i aktivitetene, noe som kan få store konsekvenser for den enkelte, organisasjonen og samfunnet.

Når det gjelder folkevalgte, handler det i hovedsak om ideologisk motiverte forsøk på påvirkning fra ekstremistgrupper. Brås studie viser at partiene må jobbe mer aktivt for å fange opp forsøk på å påvirke og støtte de lokale folkevalgte og partiorganisasjonene. ●



Last ned håndboka og rapport fra studien på Brås nettsider: bra.se/rapporter/arkiv/2025-04-01-otillaten-paverkan-fran-kriminella-och-extremistiska-grupperingar

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.linkedin.com/company/nkrf
www.facebook.com/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., 3.3., 2.5., 1.7., 1.9. og 3.11
Frist for innsending av stoff til NKRF er som hovedregel den 5. i måneden forut for utgivelse.

Abonnementspris:

Kr 575 pr. år

Forsidebilde:

Foto: Bjørn Bråthen

Annonsepriser:

1/1-side baksider 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 2025

Foto © Shutterstock



Oppdatert info
og påmelding

Velkommen til fagkonferansen! 2025

Grand Hotel Terminus, Bergen 17–18 juni

#vierNKRF

– på vakt for
fellesskapets
verdier



– kontroll og revisjon i kommunene