3/26
Årgang 81

kontroll & revisjon



Les mer om:

- *Praktisk håndtering av varslingssaker*
- *Kunstig intelligens og personvern i kommunal sektor*
- *Kronikk: Revisjonsbransjen er i endring*

NKRF – kontroll og revisjon i kommunene

2 **75 år siden**
Bjørn Bråthen

3 **Tillit er ingen selvfølge**
Per Olav Nilsen, styreleder i NKRF – kontroll og revisjon i kommunene

4 **Praktisk håndtering av varslingssaker**
Erling Grimstad

9 **Kunstig intelligens og personvern i kommunal sektor**
Bjørn Aslak Juliussen, UiT Norges arktiske universitet

14 **Revisjonsbransjen er i endring**
Karen Kvalevåg, administrerende direktør i Revisorforeningen

16 **Er det dei folkevalde eller revisor som utformar politikken?**
Frode Løvlie, førsteamanuensis, Handelshøgskulen HVL og Gunnar Husabø, førsteamanuensis, Handelshøgskulen HVL

19 **Når geopolitikk møter lokalpolitikk**
Christina Kullmann Five, spesialrådgiver for EU/EØS i KS Kommunesektorens organisasjon

21 **Styrket egenkontroll legger grunnlaget for økt lokalt handlingsrom**
Rune Tokle, daglig leder i NKRF – kontroll og revisjon i kommunene

23 **Hva skjer?**
Økning i antall kommunale beredskapsråd

23 **Nytt om navn**
Oslo kommune, Kommunerevisjonen

75 år siden...

Av Bjørn Bråthen

I Kommunerevisoren nr. 5/1951 var det tatt inn et utdrag fra en pressemelding fra Kommunaldepartementet om melding til Stortinget om kommunenes økonomiske stilling mv. i 1949/50. I meldingen framkommer det en rekke tall som gjengis nedenfor. Det samme gjelder hvordan man skal møte sektorens utfordringer, som i noen grad kan minne om dagens.

Ligningsresultatene for hele riket viste en antatt formue på 17.869 mill. kroner, en antatt inntekt på 7.328 mill. kroner og en skattbar inntekt på nær 5.574 mill. kroner. Dette er en stigning fra 1948/49 på 14,4 % i antatt formue, 12,4 % i antatt inntekt og 12,6 % i skattbar inntekt. Den gjennomsnittlige inntektsskattøren gikk ned fra 17,37 i 1948/49 til 17,29 i 1949/50. Den vanligste inntektsskattøren var 17,50. Av 754 skattedistrikter nyttet 155 denne skattøren, mens 143 distrikter nyttet en skattøre på 18 og 150 en skattøre på 18,50.

Herreds- og bykommunenes nettobudsjetter, dvs. den delen av kommunenes budsjetterte utgifter som beregnes dekket av kommunale skatter, avgifter og tilskott fra Skattefordelingsfondet, steg fra vel 960 mill. kroner i 1948/49 til nær 1.069 mill. kroner i 1949/50, eller med om lag 11,3 %.

Av kommunenes samlede nettobudsjetter gikk vel 96 mill. kroner til avsetninger, 76,1 mill. kroner til realinvesteringer i nybygg, nyanlegg, maskiner mv. og 67,7 mill. kroner til reparasjoner og vedlikehold. Tallene for året før var hhv. 57,2, 66,5 og 65,4 mill. kroner.

By-, herreds- og fylkeskommunene økte sin beholdning av likvide midler fra ca. 771 mill. kroner pr. 30. juni 1948 til ca. 873 mill. kroner pr. 30. juni 1949. Kommunenes samlede lånegjeld steg samtidig fra 917,2 til 955,8 mill. kroner. Skatteinngangen for landet sett under ett var noe bedre i 1948/49 enn de nærmeste foregående årene, mens tendensen i de nordligste fylkene gikk i motsatt retning.

Det største og mest påtrengende problem innen kommunalforvaltningen er spørsmålet om hvilke tiltak som bør treffes for å hjelpe de vanskeligstilte kommuner. En må kunne regne med at en mer hensiktsmessig arrondering av kommunene, en annen funksjonsfordeling mellom stat, fylke og primærkommuner, et bedre samvirke mellom kommunene og en endring av tilskottsordningen med sikte på å tilveiebringe en mer rasjonell skatteutjamning, vil bedre stilingen for kommuner med dårlig økonomisk bæreevne. Kommuneinndelingskomiteen vil i nær framtid legge fram en innstilling om de prinsipielle retningslinjene for en revisjon av kommuneinndelingen og for interkommunalt samarbeid.



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

Tillit er ingen selvfølge

Norge trekkes ofte fram som et av verdens minst korrupte land. Det er noe å være stolt av. Samtidig viser undersøkelser at mange innbyggere mener det foregår korrupsjon i egen kommune.

Dette er ikke et paradoks som kan avfeies med at folk «tar feil». Det er et signal om at tillit ikke bare handler om lovlighet, men om legitimitet, åpenhet og forståelige beslutningsprosesser.

Kommunene forvalter store verdier og utøver myndighet tett på innbyggernes hverdag. Da er det ikke tilstrekkelig at beslutninger er formelt riktige. De må også tåle innsyn, forklaring og kritiske spørsmål.

Opplevelser av kameraderi, rolleblanding eller manglende habilitet – selv når regelverket er fulgt – kan over tid svekke tilliten. Nettopp derfor er kontroll og revisjon først og fremst et forebyggende arbeid.

> Nettopp derfor er kontroll og revisjon først og fremst et forebyggende arbeid.

Det er naturlig å se disse spørsmålene i sammenheng med Kommunekommisjonens arbeid. NKRF støtter i hovedsak kommisjonens mål om mindre statlig detaljstyring og større lokalt handlingsrom. Men dette handlingsrommet kan ikke være ubetinget.

Skal staten styre mer gjennom mål og rammer og mindre gjennom detaljkrav, må den lokale egenkontrollen være sterk, uavhengig og relevant. Kontrollutvalg og revisjon er ikke et tillegg til styringen, men en del av den.

Erfaringene fra kontroll- og revisjonsarbeid i kommunene viser samtidig at dette ikke alltid er enkelt. Kapasitetsutfordringer, små fagmiljøer og komplekse roller i kommunene øker risikoen for både faktiske og opplevde svakheter. Det gjelder ikke minst på områder med omfattende regelverk og store beløp, som toppfinansieringsordningen for ressurskrevende helse- og omsorgstjenester. Når regelverk i praksis ikke lar seg etterleve, og kontrollgrunnlaget er uklart, utfordres både styringsevne og rettssikkerhet.

> Kontroll handler ikke om å ta noen, men om å avdekke risiko, rette opp feil og bidra til læring og forbedring.

Også formelle rammer betyr noe. Kontrollutvalget er kommunestyrets kontrollorgan – ikke en partipolitisk arena. Uavhengighet og objektivitet er avgjørende for legitimiteten.

Det er kontrollperspektivet som skal styre prioriteringer og debatt, ikke posisjon og opposisjon. Kontroll handler ikke om å ta noen, men om å avdekke risiko, rette opp feil og bidra til læring og forbedring.

Derfor er arbeidet som nå pågår i mange kommuner, med årsoppgjør og avgivelse av revisjonsberetninger, så viktig. Dette er arbeid som sjelden får oppmerksomhet når det gjøres riktig. Men den dagen regnskapene ikke blir revidert, eller revisjonsberetningene uteblir, merkes det umiddelbart. NKRF vil rette en tydelig takk til medlemmene for den grundige og profesjonelle innsatsen som legges ned – ofte under stort tidspress.

Tillit bygges ikke én gang for alle. Den bygges i hverdagen, gjennom systematisk arbeid, tydelige roller og vilje til å bli kontrollert. Skal vi bevare tilliten i verdens minst korrupte land, må vi investere i egenkontrollen. Ikke fordi vi mislykkes – men fordi vi ønsker å lykkes også i møte med økte forventninger og større handlingsrom. ●



Av Erling Grimstad

Praktisk håndtering av varslingssaker

Enhver varslingssak er unik. Selv om ikke årsaken til et varsel er en konflikt, oppstår det gjerne konflikt mellom en eller flere personer i hendelsesforløpet etter en handling, unnlatelse eller hendelse som utløser varselet.

Nedenfor gis det en praktisk beskrivelse av håndteringen av varslingssaker på arbeidsplassen. Beskrivelsen er generell og basert på erfaring fra håndtering av flere enn ett tusen varslingssaker.

Innledning

Enhver varslingssak er unik. Både fordi personene som er involvert har egne subjektive oppfatninger og fordi ingen hendelsesforløp eller årsaker til varsling er lik. Saken kan for eksempel ha sin rotårsak i årelange konflikter på eller utenfor arbeidsplassen, konkrete hendelser, unnlatelser, observasjoner som er gjort på avstand, rykter, subjektive oppfatninger, misforståelser, feil forståelse av lover og regler, ulike oppfatninger av rutiner eller retningslinjer, misnøyde med arbeidstidsordninger, omorganisering, forfremmelser, mistillit, inhabilitet, utnyttelse av stilling/posisjon til private formål, mistanke om bestikkelse, ulovlig påvirkningshandel eller andre former for økonomisk kriminalitet og misligheter.

Dette er bare noen av årsakene til varsling. Selv om ikke årsaken til et varsel er en konflikt, oppstår det gjerne konflikt mellom en eller flere personer i hendelsesforløpet etter en handling, unnlatelse eller hendelse som utløser varselet.

> Den mest alvorlige feilen som kan gjøres av arbeidsgiver, er å tro at det går over av seg selv.

Dramathrilleren «Heksejakt» på TV 2 Play fra 2020 gir et innblikk i noe av dynamikken som kan oppstå i en varslingssak. Den viser også hvor krevende det kan være å stå i en varslingssak.

Den mest alvorlige feilen som kan gjøres av arbeidsgiver, er å tro at det går over av seg selv. En annen alvorlig feil er å gjøre vondt verre gjennom en lite gjennomtenkt håndtering av varselet.

Mange forteller at den største belastningen de ble utsatt for, var gjennom måten undersøkelsen skjedde på, og ikke selve innholdet i varselet. Derfor må arbeidsgiver være godt forberedt når varslingssaken kommer. Det er for sent å tenke gjennom hva du skal gjøre når du står i problemer som du innser at du skapte selv.

Denne artikkelen gjennomgår noen sentrale momenter som kan bidra til å gjøre saksbehandlingen trygg og god, uten at det skapes unødvendig belastning for varsler, omvarslede eller andre berørte. Her beskrives noen fellestrekk som kan være nyttige å ha kunnskap om for arbeidsgiver, varsler og omvarslede (den det varsles på).

Noen grunnleggende krav til arbeidsgiver

Dette er noen av de sentrale pliktene arbeidsgiver har i varslingssaker på arbeidsplassen:

- Utarbeide og ajourføre rutiner for varsling.
- Sørge for at arbeidsgiver mottar og registrerer varsler, uavhengig av hvordan varselet gis, når, hvor eller av hvem.
- Undersøke varsler innen rimelig tid.
- Forhindre at varsler utsettes for gjengjeldelse.
- Utvise omsorg for alle som er berørt av saken på arbeidsplassen.
- Beskytte varsler, omvarslede og andre på arbeidsplassen mot et uforsvarlig arbeidsmiljø.
- Ivareta personvernet til alle berørte.

Disse kravene forutsetter at det er gjennomtenkte løsninger for organisering av arbeidet med saksbehandlingen, opplæring av de som skal undersøke og saksbehandle saken, saksbehandlingsrutiner og gjennomtenke løsninger for planlegging, gjennomføring, rapportering og avslutning av varslingssaker. Flere av disse kravene omtales nedenfor.

Organisering

De som skal saksbehandle varselet må være habile. Det betyr at personer som undersøker saken, eller deltar i saksbehandlingen, ikke må ha en stilling eller posisjon i forhold til varsler eller omvarslede som skaper mistillit til deres behandling av saken.

Oppfatning av habilitet i denne sammenheng bør inkludere personer som av ulike grunner står i nært forhold til hverandre eller som har et åpenbart motsetningsforhold til hverandre. Derfor bør ikke personer som har et kjæresteforhold til varsler eller omvarslede, saksbehandle varselet. Det samme gjelder tidligere samboere eller ektefeller der varsler eller omvarslede kan oppleve at tilbakelagte konflikter kan påvirke saksbehandlingen.

Det bør utpekes personer i virksomheten som kan delta i undersøkelse av varsler. På denne måten kan de forberede seg, få opplæring og sette seg inn i krav til saksbehandlingsregler for undersøkelsen. Sammensetningen av *undersøkelsesgruppen* bør ta hensyn til kjønn, kompetanse, tjenestested og andre momenter som kan bidra til å sikre tillit til undersøkelsen. I en sak som gjelder mistanke om seksuell trakassering av yngre kvinnelige ansatte, er det neppe en god idé at intervjuet med de som er utsatt for trakasseringen gjøres av godt voksne menn.

> Noen arbeidsgivere velger å sette ut alle undersøkelser av varsler til eksterne. Det er både fordeler og ulemper ved det.

Noen arbeidsgivere velger å sette ut alle undersøkelser av varsler til eksterne. Det er både fordeler og ulemper ved det. Arbeidsgiver kan miste kontroll over fremdrift, kostnader og måten saken håndteres på, ved å stole blindt på eksterne aktører som undersøker saken.

Det er mange eksempler på at eksterne har skadet arbeidsgiver og påført unødig belastning for de som er involvert. Derfor kan det være en fordel å kunne undersøke saker internt, men benytte eksterne dersom det ikke er andre muligheter. Opprettelse av *Varslingsråd* internt, kan være en god løsning for mange arbeidsgivere.

Rutiner og saksbehandlingsregler

Rutinene for varsling skal være lett tilgjengelig på arbeidsplassen og kjent for alle arbeidstakere, både faste og midlertidig ansatte. Det er vanlig at disse legges ut på intranettet sammen med annen relevant informasjon som gir svar på en rekke spørsmål om varsling. Samme sted bør det legges ut informasjon som gir både varslere og omvarslede, svar på spørsmål de har.

Fyldig informasjon om hva som kan forventes under saksbehandlingen av saken, hvem som undersøker saken, hvordan undersøkelsen gjennomføres, hvilke rettigheter og plikter de selv har, er bare noen av de temaene som bør omhandles på intranettet. Informasjonen som legges ut bør være korrekt, presis og skrevet på en måte som gir både varsler og omvarslede god forutsigbarhet om hvilke *spilleregler* som gjelder og hva de kan forvente.

Rutiner i denne sammenheng er noe annet enn saksbehandlingsregler som beskriver måten undersøkelsen skal gjennomføres på.

I hver undersøkelse bør det derfor utarbeides egne *saksbehandlingsregler* som både er basert på de generelle rutinene og overordnede saksbehandlingsregler som gjelder for virksomheten, og de spesifikke reglene som gjelder i den aktuelle saken.

Saksbehandlingsreglene skal inneholde *mandatet* for undersøkelsen, rettigheter og plikter for de som er involvert, beskrivelsen av måten undersøkelsene gjennomføres på, særlig i forhold til intervjuer, tilgang til dokumenter, elektronisk lagret informasjon, rapportering og avslutning av saken. Saksbehandlingsreglene bør avklare hvordan de som undersøker saken skal forholde seg til anonym informasjon eller informasjon de mottar under forutsetning av det ikke videreformidles til noen.

Saksbehandlingsreglene bør utformes slik at de kan sendes til varsler, omvarslede og andre personer som blir invitert til intervju om hendelsesforløpet. Formålet er å besvare de fleste spørsmål disse personene har eller vil komme til å stille under saksbehandlingen. Samtidig er saksbehandlingsreglene et godt styringsverktøy for de som undersøker saken.

Grunnleggende prinsipper for undersøkelsen

Det er flere grunnleggende prinsipper for behandling av varsler som saksbehandlere må ta hensyn til ved planlegging og gjennomføring av undersøkelsen.

Det viktigste er å sørge for størst mulig *forutsigbarhet* for både varsler og omvarslede. Deres frykt eller usikkerhet er ofte knyttet til manglende kunnskap om fremgangsmåten, hva de kan forvente, hva de har krav på (rettigheter) og hva de må bidra med (forpliktelser).

For kommunal sektor og andre virksomheter som er underlagt offentleglova, må det tas hensyn til *offentlighetsprinsippet*. Dette er også et etisk prinsipp som strekker seg lengre enn spørsmål om hvem som har rett til innsyn og hva. Prinsippet innebærer at saksbehandlingen skal tåle dagens lys dersom det stilles kritiske spørsmål til måten

undersøkelsen ble gjennomført på. Ivaretakelse av viktige rettssikkerhetsprinsipper skal kunne forklares til de som stiller spørsmål om det. Offentlighetsprinsippet må balanseres mot hensynet til å sikre konfidensialitet.

Etterprøvbarhetsprinsippet går ut på at andre skal kunne ettergå eller etterprøve resultatet av undersøkelsen og de konklusjoner som er truffet.

Undersøkelsesprinsippet handler om at saken skal undersøkes i henhold til mandatet og at undersøkelsen skal være forsvarlig og i samsvar med lover, regler, rutiner og saksbehandlingsreglene for undersøkelsen.

> Offentlighetsprinsippet må balanseres mot hensynet til å sikre konfidensialitet.

Omsorgsplikten

Arbeidsgivers omsorgsplikt følger blant annet av arbeidsmiljøloven § 2 A-3 nr. 2:

«Arbeidsgiver skal særlig påse at den som har varslet, har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Dersom det er nødvendig, skal arbeidsgiver sørge for tiltak som er egnet til å forebygge gjengjeldelse.»

Dersom arbeidsgiver ikke ivaretar sin omsorgsplikt, kan det lede til erstatningsansvar for gjengjeldelse.

Risiko som kan oppstå under behandling av varslingssaken

Det kan oppstå situasjoner som innebærer risiko for at varsler, omvarslede og andre berørte opplever et uforsvarlig arbeidsmiljø når varselet blir kjent. Det er en risiko for uforsvarlig arbeidsmiljø både før, under og etter saksbehandlingen av varselet.

Arbeidsgiver plikter å planlegge og utforme arbeidet slik at det legges vekt på å forebygge skader og sykdommer (arbeidsmiljøloven § 4-1 nr. 2).

Arbeidsmiljøloven har også tydelige krav til det psykososiale arbeidsmiljøet (§ 4-3 nr. 1):[1]

(1) «Arbeidet skal organiseres, planlegges og gjennomføres slik at de psykososiale arbeidsmiljøfaktorene i virksomheten er fullt forsvarlige ut fra hensynet til arbeidstakernes helse, sikkerhet og velferd.
(2) Psykososiale arbeidsmiljøfaktorer er i tillegg til forhold som nevnt i tredje til sjette ledd blant annet
   a. uklare eller motstridende krav og forventninger i arbeidet
   b. emosjonelle krav og belastninger i arbeid med mennesker
   c. arbeidsmengde og tidspress som innebærer ubalanse mellom arbeidet som skal utføres, og den tiden som er til rådighet
   d. støtte og hjelp i arbeidet.
(3) Arbeidet skal legges til rette slik at arbeidstakers integritet og verdighet ivaretas.
(4) Arbeidet skal søkes utformet slik at det gir mulighet for kontakt og kommunikasjon med andre arbeidstakere i virksomheten.
(5) Arbeidstaker skal ikke utsettes for trakassering, herunder seksuell trakassering, eller annen utilbørlig opptreden. Med trakassering menes handlinger, unnlatelser eller ytringer som har som formål eller virkning å være krenkende, skremmende, fiendtlige, nedverdigende eller ydmykende. Med seksuell trakassering menes enhver form for uønsket seksuell oppmerksomhet som har som formål eller virkning å være krenkende, skremmende, fiendtlig, nedverdigende, ydmykende eller plagsom.
(6) Arbeidstaker skal, så langt det er mulig, beskyttes mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre.
(7) Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om gjennomføringen av kravene i denne paragraf»

Arbeidsgiver har dessuten en plikt til å beskytte arbeidstaker mot sjikane, trakassering eller annen utilbørlig eller krenkende adferd fra personer utenfor virksomheten, slik som kunder, leverandører og andre.

Det må derfor gjennomføres tiltak som reduserer risikoen for varsler, omvarslede og andre som er direkte berørt av saken. Disse tiltakene må iverksettes og evalueres parallelt med undersøkelse av saken.

Planleggingen av undersøkelsen

Planleggingen går som regel ut på å avklare fremgangsmåten for kartlegging av hendelsesforløpet, innhenting av dokumenter og/eller elektronisk lagret informasjon, kommunikasjon med berørte, gjennomføring av intervjuer, rapportering av funn, og fremleggelse eller presentasjon av resultatet for den eller de som skal fatte beslutninger i saken.

Undersøkelsen organiseres gjerne som et prosjekt med utvalgte deltakere og inkluderer milepælsplaner, budsjett- og ressursplanlegging, organisatoriske valg, målstyring, ledelse, kommunikasjon, rapportering, og kommunikasjon med representant for arbeids-

[1] Endret med ikrafttredelse 01.01.2026

giver. Innholdet i planleggingen skal være basert på mandatet for undersøkelsen.

Det må tas hensyn til eventuelle uforutsette hendelser. Av og til utvikler saken seg til å handle om noe ganske annet enn hva det ble varslet om. Planene må derfor kunne endres i samsvar med de opplysningene som kommer frem gjennom undersøkelsen.

Noen av de momentene som inngår i planleggingen er sikring av verdier for å hindre ytterligere økonomisk tap og sikring av informasjon for å hindre at noe slettes eller manipuleres.

Planleggingen innebærer at det må avklares hvordan informasjon skal innhentes, når og fra hvem. Det krever kunnskap om lover og regler for hvordan informasjon kan innhentes. Plan for innhenting av dokumentasjon og gjennomføring av intervjuer står ofte sentralt. Rekkefølgen for utførelse av oppgaver og hvem som skal intervjues når, inngår i planleggingen. De taktiske og tekniske vurderingene starter derfor allerede i planleggingen av undersøkelsen.

Samtidig skal det legges en plan for hvordan det skal kommuniseres med Varslingsrådet og eventuelle andre som har behov for informasjon fra undersøkelsen. Det skal også planlegges hva rapporten fra undersøkelsen skal inneholde med bakgrunn i mandatet. Oppbevaring av informasjon, arkivering av opplysninger og innsynsrett er andre spørsmål som må gjennomtenkes på planleggingsstadiet.

Gjennomføringen

Forundersøkelse

Det bør vurderes om det er grunnlag for å gjennomføre en form for *forundersøkelse* før det iverksettes en mer omfattende undersøkelse. En forundersøkelse kan gå ut på å undersøke helt sentrale deler av det bevistemaet som står sentralt. Det kan være spørsmål om det er mulig å avklare om en bestemt person var på det stedet det er anført at vedkommende skal ha oppholdt seg da det kritikkverdige forholdet skal ha skjedd. Et annet spørsmål kan være om den sentrale informasjonen er tilgjengelig eller kan være endret, manipulert eller slettet.

Forundersøkelsen kan gå ut på å avklare om saken er et kritikkverdig forhold etter arbeidsmiljøloven eller kun gjelder én bestemt person, og forhold som ikke åpenbart krever undersøkelse i samsvar med varslingsrutinene. Forundersøkelsen kan også bidra til å avdekke om saksforholdet skal henvises til HR, nærmeste leder, myndighetsorgan eller andre.

Dersom det etter en forundersøkelse igangsettes undersøkelse skal undersøkelsen gjennomføres slik saksbehandlingsreglene angir.

Intervju

Intervjuer krever forberedelser. Flere faktorer spiller inn på hvordan den som intervjues opplever samtalen.

Det viktigste er kanskje at de som gjennomfører intervjuet ikke har gjort seg opp en mening om hva som har skjedd før intervjuobjektet får anledning til å gi sin versjon. Det kan forhindre at de som gjennomfører intervjuet går i den klassiske *bekreftelsesfellen*, der de som intervjuer kun leter etter hva som støtter dere egen oppfatning av saksforholdet og ikke oppfatter de andre relevante sidene av saksforholdet som intervjuobjektet forklarer seg om.

Mange opplever sannsynligvis at intervjuer i en varslingssak er blant de mest ubehagelige opplevelsene de kan bli utsatt for på arbeidsplassen. Derfor må den som leder intervjuet sørge for at intervjuobjektet har best mulig forutsetninger for å forstå hvordan intervjuet legges opp, hvilke rettigheter og plikter vedkommende har, om det er adgang til å ha med seg bisitter, hvem som mottar informasjon om den forklaringen som er gitt, hvilke muligheter det er for intervjuobjektet å vite hva andre har forklart eller hvordan forklaringen vil bli brukt i rapport fra undersøkelsen.

Før vedkommende innkalles til intervju, må det være gjennomtenkt hvordan intervjuet skal gjennomføres, hvor og av hvem. Derfor anbefales det å utarbeide en skriftlig redegjørelse for de spørsmålene det antas at intervjuobjektet har, før noen innkalles til intervju. Der bør det fremgår hvordan intervjuet er lagt opp. Deler av denne informasjonen bør gis muntlig når avtale om tid og sted for intervjuet gjøres. Når avtalen er gjort bør den som skal intervjues få tilsendt den skriftlige redegjørelsen for måten intervjuet er planlagt gjennomført på.

Når intervjuet starter bør de samme opplysningene gjentas for å være sikker på at den som skal intervjues er kjent med måten intervjuet er planlagt gjennomført på. Samtidig beskrives rettigheter og eventuelle plikter intervjuobjektet har.

Intervjuobjektet bør gis god mulighet til å gi en *fri forklaring* om de forhold saken gjelder, uten avbrytelser. Det krever at de som gjennomfører intervjuet er aktive lyttere. Når den sammenhengende og frie forklaringen er gitt, åpnes det for å gjennomgå naturlige deler av forklaringen for å utdype, beskrive mer detaljert og avklare eventuelle misforståelser.

Måten intervjuet skal nedtegnes og hvem som skal gis anledning til å lese gjennom referat fra samtalen, må være avklart på forhånd og del av den introduksjonen som er gitt intervjuobjektet på forhånd.

Bevis og bevisvurdering
De som undersøker varselet, skal innhente relevant og nødvendig informasjon for å avklare hva som er sannsynlig. Der det ikke avdekkes noe sannsynlig hendelsesforløp, er det ikke grunnlag for å gi noen konklusjon.

De som gjennomfører undersøkelsen, skal ikke gjette eller basere sine konklusjoner på rykter eller forhold som ikke kan ettergås. I dette ligger et krav om måten informasjonen innhentes på for å være etterprøvbar, men også måten tilgjengelig informasjon analyseres på.

Det må angis tydelig hvilke beviskrav som er lagt til grunn. Under bevisvurderingen skal det foretas avveininger av all den informasjonen som er tilgjengelig. Det er analysene eller sammenstillingen av all informasjon som er innhentet, som danner grunnlag for det skal rapporteres.

Rapporten

Mange undervurderer hvor lang tid det tar å skrive rapport fra undersøkelsen. Derfor er det ofte en god idé å starte på arbeidet med rapporten i planleggingsfasen, og deretter utforme utkast til rapport underveis.

Dette er eksempler på hvordan rapporten kan inndeles i kapitler:

1. Sammendrag
2. Mandat og avgrensning
3. Metodebeskrivelse
4. Detaljert beskrivelse av relevante faktiske forhold
5. Eventuelle vurderinger som er gjort av kritikkverdige forhold
6. Konklusjoner
7. Eventuelle anbefalinger
8. Eventuelle vedlegg

Rapporten bør være oversiktlig, ryddig og i et godt språk som er lettlest for de som er uinnvidd i saken. Skrivefeil kan ødelegge inntrykket av kvaliteten på rapporten og det arbeidet som er gjort.

Beskrivelse av hendelsesforløp bør være mest mulig nøktern og objektiv, uten bruk av adjektiver eller malende beskrivelser. Innholdet i rapporten må balanseres slik at det ikke gis et skjevt inntrykk at hendelsesforløpet eller at leseren forledes til å trekke feilaktige slutninger etter å ha lest rapporten.

Det kan være flere hensiktsmessige måter å rapportere resultatet av undersøkelsen på. Det behøver ikke å være en rapport på mange sider. Rapporteringen kan gjøres i en PowerPoint-presentasjon eller på andre måter som gir Varslingsrådet den informasjonen de trenger for å ta sine beslutninger.

Avslutningen

Undersøkelsen avsluttes gjerne med at Varslingsrådet i virksomheten treffer en konklusjon basert på den undersøkelsen som er gjort.

Undersøkelsen er ikke avsluttet før det er bestemt hvor og hvordan materiale fra undersøkelsen skal arkiveres og hvem som skal ha tilgang til det. Disse spørsmålene bør være besvart i planleggingsfasen og gjøres naturlig nok i samråd med Varslingsrådet.

Erling Grimstad er forfatter av boka Gransking – ved mistanke om korrupsjon og andre former for økonomisk kriminalitet i arbeidsforhold (Gyldendal 2014). Han holder regelmessige kurs/foredrag og har skrevet en rekke fagartikler og håndbøker om varsling, misligheter og økonomisk kriminalitet. Han har bakgrunn som både politietterforsker og førstestatsadvokat i ØKOKRIM og har hatt stillinger som etterforsker i FN og IAEA. Han hadde tidligere ansvar for egen podkast om økonomisk kriminalitet «Økrimpodden» og står bak AML-appen, Compliance Dashbordet og Hvitvaskingsassistenten (governance.no).





Av **Bjørn Aslak Juliussen**,
UiT Norges arktiske universitet

Kunstig intelligens og personvern i kommunal sektor

Norske kommuner og fylkeskommuner står overfor et press for å implementere kunstig intelligens (KI) i tjenesteproduksjonen og saksbehandlingen for å bli mer effektive.

Dette presset er blant annet formulert i Digitaliserings- og forvaltningsministerens mål om 80 prosent bruk av KI i offentlig sektor innen 2025.[1] Denne artikkelen belyser rettslige og praktiske utfordringer ved bruk av KI i offentlig sektor knyttet til personvernregelverket, med særlig fokus på risikoen ved ukritisk bruk av språkmodeller i offentlig forvaltning.

Innledning

Utviklingen innenfor kunstig intelligens skjer i et raskt tempo som utfordrer de tradisjonelle rammene for kommunal forvaltning. I Tromsø kommune våren 2025 skjedde den første store skandalen knyttet til bruk av KI i offentlig sektor i Norge.

Avisen iTromsø avslørte at en rapport utarbeidet av administrasjonen i Tromsø kommune om skolestruktur hadde oppgitte kilder til skoleforskning som ikke eksisterte.[2] Hendelsen resulterte i en ekstern granskning til 1,2 millioner kroner samt forsinkelse av den politiske behandlingen av skolestruktursaken.[3]

I begynnelsen av 2026 kom et annet eksempel. Aurskog-Høland kommune brukte en språkmodell for å spare tid i opprydningen av feilfakturering av vannavgift. Det førte til at flere barn feilaktig fikk tilsendt brev med krav om å betale vannavgift.[4] En rekke ansatte i kommunen måtte jobbe ekstra for å ta unna henvendelser etter den nye feilfaktureringen.

Disse hendelsene burde fungere som en vekker for offentlig sektor. KI bør ikke implementeres kun for teknologiens skyld eller før organisasjonen er moden for det. Teknologien er et verktøy som må være rettet mot å løse et spesifikt, kartlagt problem.

> Disse hendelsene burde fungere som en vekker for offentlig sektor.

Videre må risikoen ved implementeringen klarlegges før KI-verktøy tas i bruk innad i en organisasjon. Kun etter det, kan kommuner ha et tilstrekkelig grunnlag til å veie fordeler ved bruken opp mot ulemper og risiko.

Fra ekspertsystemer til maskinlæring

For å forstå risikoen knyttet til å bruke KI-verktøy i kommunal saksbehandling, må vi forstå den underliggende teknologien. Kunstig intelligens som begrep ble etablert allerede på 1950-tallet.[5] Ideen har hele tiden vært den samme: Hvordan kan man få en maskin til å løse et problem som vanligvis krever menneskelig intelligens og kognisjon å løse.

Fra 1950-tallet til omtrent midten av 1990-tallet prøvde man i all hovedsak å få maskinen til å løse problemet gjennom det som ble kalt ekspertsystem-

[1] Se ytterligere, NRK, Regjeringen ber 80 prosent av offentlig sektor bruke KI innen 2025. Tilgjengelig på: https://www.nrk.no/norge/regjeringen-vil-at-80-prosent-av-offentlig-sektor-bruker-ki_-_-urealistisk_-mener-ki-forsker-1.16843972.
[2] Se ytterligere iTromsø, – Den første store KI-skandalen i norsk offentlig sektor. Tilgjengelig på: https://www.itromso.no/nyheter/n/jQJwmz/den-foerste-store-ki-skandalen-i-norsk-offentlig-sektor.
[3] Se Kommunal Rapport, Granskning av KI-skandalen i Tromsø koster 1,2 millioner. Tilgjengelig på: https://www.kommunal-rapport.no/nyheter/granskning-av-ki-skandalen-i-tromso-koster-12-millioner/817701.
[4] Aftenposten, KI-tabbe i Aurskog-Høland – barn fikk vannregninger. Tilgjengelig på: https://www.aftenposten.no/norge/i/gk0zqJ/kommune-med-ki-tabbe-sendte-vannregninger-til-barn.
[5] Se Alan Turing (1950), Computing Machinery and intelligence. *Mind* 433-460.

er. Ekspertsystemene besto av forhåndsprogrammerte regler definert av eksperter som ble brukt for å løse et problem på et gitt samfunnsområde. I dag består de fleste KI-verktøyene av språkmodeller som er en type maskinlæring.

Maskinlæring består enkelt forklart av algoritmer som kjenner igjen mønstre i store mengder data. Målet er å få en algoritme – som er et sett med instruksjoner – til å kjenne igjen mønstre i data som den trenes på.

En algoritme som kan kjenne igjen mønstre i dataene den er trent på, kalles en maskinlærings-modell. Målet med denne modellen, er at den kan kjenne igjen mønstre i data den ikke har blitt trent på, ukjente data. Denne trente modellen brukes deretter til å løse et problem i de ukjente dataene. I store språkmodeller kjenner den trente modellen igjen mønstre i tekst.

De dominerende verktøyene som i dag brukes som kontorstøttesystemer og skriveverktøy er store språkmodeller (Large Language Models LLMs), slik som ChatGPT. ChatGPT, Microsoft Copilot og andre språkmodeller bygger alle på underliggende GPT-teknologi.

ChatGPT heter det fordi man kan chatte med modellene. Modellen er bygget inn i et overordnet system med et brukergrensesnitt og fastsatte grenser for hvilken tekst den kan generere. Den underliggende modellen i dette systemet, er en GPT-modell.

GPT står for: *Generative Pre-trained Transformer*. Modellen er generativ fordi den kan produsere ny tekst basert på instruksjoner. Videre er denne tekstgenereringen *pre-trained*, den er forhåndstrent. Til slutt står T-en for Transformer fordi disse modellene består av en underliggende modell-arkitektur som kalles transformermodeller.

Forhåndstreningen til modellen har skjedd ved at utviklerne av GPT-modellene har skrapet internett for store mengder tekst. OpenAI, selskapet bak ChatGPT, trente den underliggende modellen på tekst fra flere millioner åpne nettsider i 2019. Webskraperoboter har gått inn på åpne nettsider, kopiert innholdet og lastet det ned i en database. Utviklerne av språkmodellen har deretter brukt dette tekstkorpuset for å trene modellene. Denne teksten har gjort forhåndstreningen mulig.

Overforenklet, regner språkmodellen ut sann-synligheten av hva som er et passende ord i en setning basert på konteksten setningen kommer frem i. Når setningen er skrapet fra internett, vet man hva som er et passende ord i den gitte kon-teksten. Modellen kan da tilpasses konteksten.

Tenk for eksempel på følgende setning:
Jeg er […].

Det mest passende ordet i slutten av denne setningen vil være avhengig av den forrige setningen, men også muligens et ord 16 ord før setningen. Språkmodellen regner ut om det mest sannsynlige ordet i denne setningen for eksempel er "sulten", "tørst" eller "ansatt i kommunal sektor" basert på konteksten til setningen.

Siden det riktige ordet er kjent i teksten skrapet fra internett, kan man fjerne det siste ordet i setningen under forhåndstreningen. Sannsynligheten for at et ord etterfølger et annet i en setning kan dermed tilpasses, siden man vet hva det "riktige" siste ordet er i akkurat den setningen. Denne forhåndstreningen muliggjør generering av ny tekst etter en instruksjon når forhåndstreningen er ferdig, og språkmodellen benyttes til å generere innhold på ny, ukjent data.

Denne forhåndstreningen muliggjør generering av ny tekst etter en instruksjon når forhånds-treningen er ferdig, og språk-modellen benyttes til å generere innhold på ny, ukjent data.

Det er avgjørende for å bruke språkmodellene på en effektiv måte å erkjenne at disse modellene ikke opererer med "sannhet" eller "riktighet", men regner ut det mest sannsynlige neste ordet i en setning basert på mønstergjenkjenning i språk fra forhånds-treningen. Dette medfører en iboende risiko for hallusinering.

Hallusinering er de tilfellene hvor språkmodellen dikter opp informasjon – slik man så i Tromsø-saken der systemet genererte falsk skoleforskning. I til-fellet i skolestrukturapporten i Tromsø, genererte språkmodellen oppdiktet skoleforskning, men av ekte skoleforskere. I det tilfellet ble dermed personopplysninger behandlet i språkmodellen.

Det fremheves ofte at det haster med å regulere KI. I den sammenheng blir ofte nye regler fra EU, EUs AI Act trukket frem.[6] AI-forordningen, som er varslet å bli en del av EØS-avtalen, og som regjeringen tar sikte på å inkorporere i norsk rett så snart som mulig, er viktig for å håndtere den iboende risikoen til KI.

Samtidig vil bruk av KI-systemer allerede være underlagt en rekke eksisterende regelsett. Når det

[6] Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act) OJ L 2024/1689.

brukes i saksbehandling, vil man eksempelvis måtte etterleve forvaltningslovens krav og eventuelt sektorspesifikt regelverk. Videre må behandling av personopplysninger i KI-verktøy etterleve kravene i personopplysningsloven og personvernforordningen (personvernregelverket).

Rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger i KI-systemer

All bruk av KI som involverer personopplysninger – definert som informasjon som kan identifisere en fysisk person – vil kunne komme inn under virkeområdet til personvernregelverket. Personvernregelverket er langt og detaljert. Personvernforordningen inneholder for eksempel 99 artikler og 173 fortalepunkter som artiklene må tolkes i samsvar med. Videre må dette regelverket også tolkes i tråd med praksis fra EU-domstolen. I det følgende vil derfor kun et av de viktigste kravene i personvernregelverket gjennomgås – kravet til behandlingsgrunnlag.

> All bruk av KI som involverer personopplysninger – definert som informasjon som kan identifisere en fysisk person – vil kunne komme inn under virkeområdet til personvernregelverket.

For at en behandlingsansvarlig, for eksempel en kommune, lovlig skal kunne behandle personopplysninger om innbyggere, ansatte eller skoleforskere, må kommunen ha et behandlingsgrunnlag i personvernforordningen artikkel 6.

Behandlingsgrunnlag kan sammenlignes med en hjemmel for å behandle personopplysninger. Hvis ikke den behandlingsansvarlige har et gyldig behandlingsgrunnlag i personvernforordningen, er ikke behandlingen lovlig.

Personvernforordningen inneholder seks alternative behandlingsgrunnlag i artikkel 6 nr. 1 bokstav a) til f):

Artikkel 6 nr. 1 bokstav a)	Samtykke
Artikkel 6 nr. 1 bokstav b)	Kontrakt
Artikkel 6 nr. 1 bokstav c)	Rettslig forpliktelse
Artikkel 6 nr. 1 bokstav d)	Vitale interesser
Artikkel 6 nr. 1 bokstav e)	Oppgave i allmennhetens interesse eller utøvelse av offentlig myndighet
Artikkel 6 nr. 1 bokstav f)	Berettigede interesser

Personvernforordningen er generell og gjelder både for offentlige myndigheter og private som behandler personopplysninger. Det følger direkte av artikkel 6 andre ledd at offentlige myndigheter ikke kan benytte artikkel 6 nr. 1 bokstav f). Dette siste behandlingsgrunnlaget er derfor ikke aktuelt for kommunal sektor.



Bjørn Aslak Juliussen på Kontrollutvalgskonferansen 2026

Vitale interesser i artikkel 6 nr. 1 bokstav d) knytter seg tett til en persons overlevelse. En typisk behandling av personopplysninger etter dette grunnlaget, vil være hvis en person er bevisstløs og dermed ikke kan samtykke. Det er sjelden en aktuell situasjon ved behandling av personopplysninger i KI-verktøy i kommunal saksbehandling.

For at behandlingsgrunnlaget "kontrakt" i personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav b) skal være et lovlig behandlingsgrunnlag for behandling i et KI-verktøy, må det være objektivt sett strengt nødvendig å behandle personopplysninger i et KI-verktøy for hovedformålet med kontrakten. Det vil sjelden være situasjonen for en kommune.

Samtykke i personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav a) er sjelden et lovlig behandlingsgrunnlag for offentlige myndigheter, jf. fortalepunkt nr. 43 til personvernforordningen. Det er fordi et samtykke

> Det er dermed behandlingsgrunnlaget i artikkel 6 nr. 1 bokstav e) som fremstår som det aktuelle behandlingsgrunnlaget for behandling av personopplysninger i et KI-verktøy av en kommune.

må være reelt frivillig, og det er sjelden tilfellet når det er en klar maktforskjell mellom den behandlingsansvarlige og den personopplysningen tilhører, den registrerte.

De resterende relevante behandlingsgrunnlagene er dermed artikkel 6 nr. 1 bokstav c) og e), rettslig forpliktelse og utøvelse av offentlig myndighet. For behandlingsgrunnlaget i bokstav c) må kommunen være forpliktet i lov eller forskrift å behandle personopplysninger i et KI-verktøy for at det skal være lovlig. Det vil sjelden være tilfellet.

Det er dermed behandlingsgrunnlaget i artikkel 6 nr. 1 bokstav e) som fremstår som det aktuelle behandlingsgrunnlaget for behandling av personopplysninger i et KI-verktøy av en kommune. Et behandlingsgrunnlag etter artikkel 6 nr. 1 bokstav e) trenger det som kalles et supplerende rettsgrunnlag etter nasjonal rett, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 3. Det betyr at det må komme frem av en norsk lov eller forskrift at kommunen kan behandle personopplysninger for et gitt formål for at det skal være lovlig etter bokstav e). I forarbeidene til personopplysningsloven som gjennomfører personvernforordningen i norsk rett kommer følgende frem om kravet til det supplerende rettsgrunnlaget:

"Dersom behandlingen av personopplysninger utgjør et inngrep i retten til privatliv etter Grunnloven § 102 eller EMK artikkel 8, kan det imidlertid være nødvendig med et mer spesifikt rettslig grunnlag for behandlingen enn det ordlyden i forordningen kan tilsi. Det følger også uttrykkelig av fortalepunkt 41 at et rettslig grunnlag bør være «tydelig og presist, og anvendelsen av det bør være forutsigbar for personer som omfattes av det, i samsvar med rettspraksisen til Den europeiske unions domstol («Domstolen») og Den europeiske menneskerettighetsdomstol». Med andre ord må forordningens krav om supplerende rettsgrunnlag for behandlingen tolkes og anvendes i tråd med de menneskerettslige kravene til rettsgrunnlag for inngrep i retten til privatliv. Dette innebærer at det må foretas en nærmere vurdering av rettsgrunnlaget og behandlingen, hvor det blant annet må legges vekt på hvor inngripende behandlingen er. Etter omstendighetene kan utfallet av en slik vurdering bli at det kreves et mer spesifikt grunnlag enn det som kan synes å være minimumskravene etter ordlyden i forordningen". [7]

Personvernforordningen stiller krav om et forutberegnelig og tydelig rettsgrunnlag etter nasjonal rett. En inngripende form for behandling av personopplysninger som utgjør et inngrep i retten til privatliv, vil kreve et enda klarere og spesifikt rettsgrunnlag i en norsk lov eller forskrift.

> Manglende behandlingsgrunnlag regnes som et mer alvorlig brudd på personvernregelverket enn andre brudd på regelverket.

Dersom en kommune skal behandle innbyggernes eller de ansattes personopplysninger i et KI-verktøy til et inngripende formål eller til et formål som i realiteten innebærer myndighetsutøvelse, vil personvernforordningen og menneskerettighetene ofte stille krav til at det må fremgå klart av lov eller forskrift.

Manglende behandlingsgrunnlag regnes som et mer alvorlig brudd på personvernregelverket enn andre brudd på regelverket. Det kan leses ut av at manglende behandlingsgrunnlag sanksjoneres med en høyere bøtesats i personvernforordningen artikkel 83 nr. 5.

Risiko og sikkerhet knyttet til bruk av KI-verktøy i kommuner

Implementering av KI-verktøy i en kommune innebærer flere risikofaktorer utover de rent juridiske. Kommuner vil komme opp i dilemmaer der jussen ikke gir entydig konklusjoner og der kommunen må avveie flere hensyn mot hverandre.

Et eksempel på et slikt dilemma er hvis en kommune vil kutte kostnader knyttet til journalføring og arkivering. Kommunen tar i bruk sensitivitetsanalyse for å vurdere fulltekstpublisering av inngående dokumenter.[8] Tenk hvis kommunen ønsker å helautomatisere journalføringen i postjournalen. Kommunen vet at den underliggende KI-teknologien vil gjøre feil i omtrent 1 av 50 tilfeller. Er det akseptabelt å bruke KI til analyse av inngående dokumenter hvis modellen gjør feil i 2 prosent av tilfellene slik som i dette eksemplet? En slik feilrate kan føre til ulovlig publisering av taushetsbelagt informasjon. Samtidig kan og vil menneskelige saksbehandlere også kunne gjøre feil.

Et annet dilemma kommuner og andre arbeidsgivere står i knytter seg til skyggebruk.[9] Hvis kommunen ikke tilbyr trygge KI-verktøy, vil ansatte ofte ta i bruk KI-verktøy utenfor arbeidsgivers

7 Prop. 56 LS (2017–2018) Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) og samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av forordning (EU) nr. 2016/679 (generell personvernforordning) i EØS-avtalen side 33.

8 Se for eksempel, Computerworld, Bruker KI til fulltekstpublisering av postjournal. Tilgjengelig på: https://www.cw.no/halden-kommune-kunstig-intelligens-offentlig-sektor/bruker-ki-til-fulltekstpublisering-av-postjournal/2389183

9 Se for eksempel Computerworld, Skygge-AI: Når kunstig intelligens blir en tikkende bombe under virksomhetens data. Tilgjengelig på: https://www.cw.no/datasikkerhet-gdpr-kunstig-intelligens/skygge-ai-nar-kunstig-intelligens-blir-en-tikkende-bombe-under-virksomhetens-data/2410187.

kontroll for å effektivisere egen arbeidshverdag. Hvis verktøyene arbeidsgiveren tilbyr er langt dårligere enn det som er åpent tilgjengelig og gratis på internett, er det også en risiko for slik skyggebruk.

Skyggebruk er et reelt dilemma der kommuner og andre arbeidsgivere må foreta et valg mellom bruk innenfor trygge rammer kontra helt ukontrollert bruk. Dilemmaet kan også løses på andre måter, slik som å sperre tilganger til store utrygge språkmodeller via kommunes internettløsning.

Videre inneholder et mål om 80 prosent bruk av KI-verktøy i offentlig sektor også sikkerhetsmessige utfordringer. Vi lever i den mest usikre sikkerhetspolitiske situasjonen siden andre verdenskrig.[10] Store språkmodeller benytter i stor grad "global processing chains", som betyr at norske personopplysninger og data om norsk samfunnskritisk infrastruktur kan bli behandlet i land utenfor EØS, inkludert USA.

Lovligheten av slike overførsler av personopplysninger til USA hviler i dag på et usikkert juridisk grunnlag som tidligere har blitt kjent ugyldig to ganger av EU-domstolen, med en risiko for å bli underkjent i fremtiden. I den mest usikre sikkerhetspolitiske situasjonen siden andre verdenskrig burde kommuner, som er ansvarlig for mye kritisk infrastruktur, gjøre grundige risikovurderinger av effektiviseringsgevinsten av bruk av KI-verktøy.

Slike risikovurderinger burde også hensynta slike sikkerhetsaspekter. Når NIS 2-direktivet blir inkorporert i norsk rett, vil en rekke kommuner og kommunale foretak bli lovpålagt å gjøre slike risikovurderinger. Derfor kan det være hensiktsmessig å komme i gang med slike risikovurderinger allerede i dag.

Avslutning

KI kan være et effektivt verktøy, men kan aldri fullt ut erstatte den faglige skjønnsutøvelsen i kommunal forvaltning. For kontrollutvalgene blir det i tiden fremover en hovedoppgave å påse at digitaliseringen ikke skjer på bekostning av rettssikkerhet eller innbyggernes personvern. Et strategisk valg for kontrollutvalg vil kunne være å være noe mer proaktiv i kontrollen. Det kan eksempelvis gjøres ved å forespørre kommunene om hvordan de håndterer KI-risikoen på ledernivå allerede før skandalen kommer.

Avslutningsvis gjentas et av de viktigste poengene KI-skandalen i Tromsø burde lære oss: **Aldri stol blindt på en språkmodell hvis du ikke selv behersker fagfeltet godt nok til å se når den tar feil.** Hvis man stoler blindt på slike språkmodeller, er det en risiko for oppdiktet skoleforskning og fakturering av vannavgift til barn. ●

Bjørn Aslak Juliussen er jurist og har doktorgrad i informatikk om kunstig intelligens og personvern. Han er tilknyttet UiT Norges arktiske universitet og er medlem av personvernnemnda for perioden 2025 – 2028. Han har gitt ut to bøker: En introduksjon til personvernregelverket og en bok om hvordan regelverksetterlevelse kan bygges inn i kunstig intelligente systemer. Videre har han publisert en rekke vitenskapelige artikler på norsk og engelsk om personvern og kunstig intelligens.

Denne artikkelen er basert på et foredrag Juliussen holdt på NKRFs Kontrollutvalgskonferanse 2026 28. januar med tittel: *"Kunstig intelligens og personvern – Nåværende og fremtidige utfordringer for kommunale kontrollutvalg"*.

10 Se, Regjeringen, utenrikspolitisk redegjørelse 2025. Tilgjengelig på: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/utenrikspolitisk-redegjorelse-8.-april/id3096319/





Foto: Revisorforeningen

Av Karen Kvalevåg, administrerende direktør i Revisorforeningen

Revisjonsbransjen er i endring

Det siste året har vi hatt store strukturendringer i revisjonsbransjen i Norge. Private Equity (PE) har for alvor gjort sitt inntog, og er blitt en betydelig aktør. Den samme utviklingen ser vi i Europa og i de andre nordiske landene. Hva betyr dette for bransjen?

Veksten i PE-investeringer i næringen har de siste årene vært store i Europa og globalt. I Norge har det i 2025 og så langt i 2026 vært flere store transaksjoner. Alle de store internasjonale selskapene har solgt ut deler sin virksomhet, primært SMB-delen innenfor revisjon og revisjonsnære tjenester. BDO har solgt sin regnskapsvirksomhet, og det har vært flere oppkjøp i mellomsegmentet i bransjen.

Hos oss har PE-aktører nå rundt 20 prosent av markedet for revisjon og revisjonsnære tjenester, målt i omsetning. I Sverige anslås det at denne andelen har passert 25 prosent.

Hva gjør revisjon attraktivt for PE-selskapene?

PE-selskapene har lenge investert tungt i regnskapsbransjen både i Norge og Norden. Hva driver utviklingen innen revisjon?

PE-selskapene tiltrekkes av bransjer med stabile kontantstrømmer og potensial for vekst og konsolidering. Mange små og mellomstore revisjonsvirksomheter ser på PE som en mulighet for å vokse, bli bedre i stand til å satse innen digitalisering og KI, profesjonalisere ledelse og drift, samt sikre rekruttering og generasjonsskifter.

For de store revisjonsselskapene har det vært et ønske om å skille ut deler av virksomheten for å kunne spisse seg mer mot den øverste delen av markedet og de mest komplekse problemstillingene.

PE tilfører kapital, kompetanse og nye strategier. Det gir muskler for investeringer i digitalisering, utvikling av tjenesteområder og ekspansjon. Konsolidering gir stordriftsfordeler og økt konkurransekraft.

Rollen som samfunnets tillitsperson forblir upåvirket

Hvordan påvirkes så revisors uavhengighet og tilliten til revisjonsbransjen når eksterne investorer, som også investerer i andre virksomheter, får innflytelse? Det er forståelig at slike spørsmål stilles. Selv er jeg ikke bekymret for utviklingen. Ansvar og kontroll over revisjonsselskapene vil fortsatt være hos revisorer.

Vi har et strengt regelverk for eierskap og kontroll i revisjonsselskaper, som bygger på EU-lovgivning. Styret i et revisjonsselskap må ha flertall av statsautoriserte revisorer med godkjenning fra Norge eller et EØS-land. Det gjelder for styremedlemmer og blant varamedlemmene.

Revisorer skal også ha mer enn halvparten av stemmene i generalforsamlingen i revisjonsselskapet. Vi har også sterke og kompetente tilsynsmyndigheter som overvåker regeletterlevelse.

Øvrige kronikører:



Bidragsytere 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 etikkutvalg



Foto: Kommunal Rapport

Agnar Kaarbø, politisk redaktør i Kommunal Rapport

Selv er jeg ikke bekymret for utviklingen. Ansvar og kontroll over revisjonsselskapene vil fortsatt være hos revisorer.

Ledelsen i revisjonsfirmaene må selvsagt likevel alltid være på vakt for en mulig økt risiko for interessekonflikter og press på etiske prinsipper. Det ligger i revisors DNA.

Revisjonsbransjen har solid etisk forankring og en sterk uavhengighets- og tillitskultur. Det er naturlig og viktig å ha tydelige spilleregler, åpenhet og gode rutiner for å håndtere mulige interessekonflikter og sikre konfidensialitet.

Revisjonskvalitet, uavhengighet og bransjesamarbeid

Vi må være åpne for nye eierskapsmodeller og samarbeidsformer i bransjen. Det vil tilføre kompetanse og motivere til omstilling og innovasjon til beste for våre kunder. Det viktigste vil likevel alltid være vårt viktige samfunnsoppdrag, som vi aldri vil gå på akkord med.

I Revisorforeningen er vi kompromissløse på at revisjonskvalitet og revisors uavhengighet skal ivaretas på en god måte. Vi er også svært opptatt av at den positive samhandlingen og erfaringsdelingen vi har i bransjen om kvalitet og yrkets attraktivitet, videreføres. Det er viktig for oss som bransje, samfunnet og brukerne av tillitstjenestene vi leverer.

Bransjesamarbeidet er godt, og vi er trygge på at dette ikke bare består, men forsterkes i årene som kommer, uavhengig av eierskapsmodeller. ●

Aktuelle kurs nå …

Når	Hva	Hvor
6. – 7. mai	Kvantitative metoder i forvaltningsrevisjon	Gardermoen
28. – 29. mai	KOMØK'26 – Kommuneøkonomikonferansen 2026	Gardermoen
11. – 12. juni	NKRFs Fagkonferanse 2026	Trondheim

Når	Hva
eKurs	Eierstyring i kommunalt eide selskaper **Nyhet!**
eKurs	Revisjon av stiftelser **Nyhet!**
eKurs	Forenklet etterlevelseskontroll av økonomiforvaltningen – erfaringer og tips
eKurs	Intro - nyansatte
eKurs	Kommuneregnskapet på 90 minutter
eKurs	Intro – revisjonskriterier
eKurs	Intro – juridisk metode
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	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 **Frode Løvlie**, førsteamanuensis, Handelshøgskulen HVL og
Gunnar Husabø, førsteamanuensis, Handelshøgskulen HVL

Er det dei folkevalde eller revisor som utformar politikken?

Gjennom systematiske analyser av rapportar, møtedokument og videoopptak av kommunestyremøte i 100 forvaltningsrevisjonar gjennomført i 80 kommunar i førre valperiode, har vi undersøkt om og i kva grad forvaltningsrevisjonane vart gjenstand for politikk i kontrollutval og/eller kommunestyre.

Forvaltningsrevisjon er ein viktig komponent i den kommunale eigenkontrollen. Kvart år vert det nytta hundrevis av millionar kroner[1] på å produsere hundretals forvaltningsrevisjonar i kommunal sektor.[2]

Rapportane vert utarbeidd med forskjellig fokus og ulik innretting, men alle med sikte på å bidra til å styrke openheita om den kommunale forvaltninga og tenesteytinga, gje kommunestyret og ålmenta tryggleik for at kommunen leverer gode tenester og forvaltar midlar på ein god måte, samt bidrar til læring og forbetring i den kommunale forvaltninga og tenesteytinga.

Det kanskje viktigaste og mest konkrete som kjem ut av ein forvaltningsrevisjon, er tilrådingane frå revisor. Det er desse tilrådingane som seier korleis kommunen kan verte betre på det reviderte området. Tilrådingane vert gjennom den politiske handsaminga av forvaltningsrevisjonane omgjort til tiltak som kommunestyret i siste instans vedtek at kommunedirektøren skal gjennomføre.

Tilrådingane grip slik indirekte inn i styringa av den kommunale verksemda. Om dei vert vedtekne og gjennomførte vil dei innebere endringar i den kommunale forvaltninga og/eller tenesteytinga, og dimed òg vere uttrykk for politiske prioriteringar. Med andre ord har tilrådingane potensial til å kunne påverke politikken i kommunen.

Dei folkevalde har ei hand på rattet i store delar av prosessen frå prioritering av forvaltningsrevisjonstema til oppfølging av ferdigbehandla rapportar, nettopp for å sikre demokratisk eigarskap og ansvar for forvaltningsrevisjonane og effektane deira. Vi har likevel ikkje hatt systematisk kunnskap om i kva grad og korleis politikarar faktisk involverer seg i den politiske handsaminga av forvaltningsrevisjonane.

Med andre ord har tilrådingane potensial til å kunne påverke politikken i kommunen.

Og viss politikarane ikkje engasjerer seg og set sitt merke på prosessen, er det då i praksis revisor som står for politikkutforminga i kjølvatnet av forvaltningsrevisjonane gjennom sine tilrådingar? Og om så er tilfelle, har vi då eit demokratisk problem?

Dette har vi undersøkt i vår forskingsartikkel «Politikk eller sandpåstrøing», nyleg publisert i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*.[3] Gjennom systematiske analyser av rapportar, møtedokument og videoopptak av kommunestyremøte i 100 forvaltningsrevisjonar gjennomført i 80 kommunar i førre valperiode, har vi undersøkt om og i kva grad forvaltningsrevisjonane vart gjenstand for politikk i kontrollutval og/eller kommunestyre.[4]

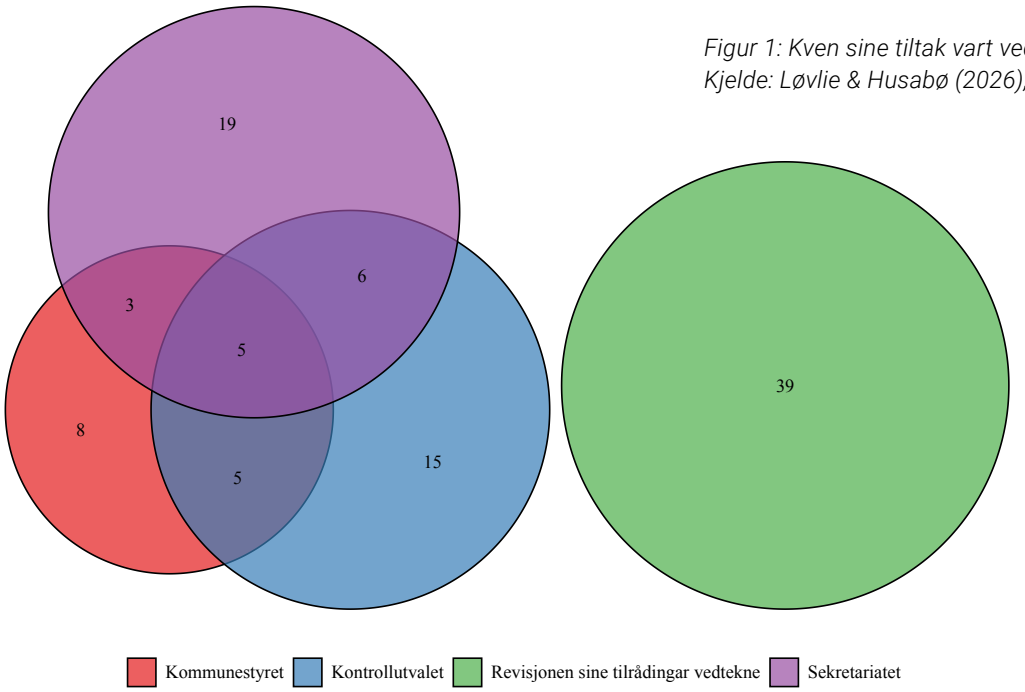
For å kunne svare på utfyllande på om forvaltningsrevisjonane vart gjenstand for politikk eller ikkje, la vi til grunn ei brei forståing av politikk som femna om både konflikt og deliberasjon. Konflikt-

1 SSB fører statistikk over kor mykje kommunane nyttar til kontroll- og revisjonsaktiviteter. For rekneskapsåret 2024 var dei totale brutto driftsutgiftene på denne funksjonen om lag 790 millionar kroner (dette omfattar både møtegodtgjersle og andre møteutgifter for kontrollutvalet, utgifter knytte til kontrollutvalssekretariat, og utgifter knytte til rekneskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. Til samanlikning viste Riksrevisjonen sitt rekneskap for same år utgifter på ca. NOK 640 000 000.

2 Med utgangspunkt i registrerte forvaltningsrevisjonsrapportar i NKRF sitt Forvaltningsrevisjonsregister estimerer vi at det vert produsert om lag 400 forvaltningsrevisjonsrapportar kvart år.

3 Løvlie, F., & Husabø, G. (2026). Politikk eller sandpåstrøing? Ein studie av korleis forvaltningsrevisjonar vert handsama på kommunalt nivå. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 42(1), 18–36. https://doi.org/10.18261/nst.42.1.2

4 Funna vart presentert på NKRF sin fagkonferanse i Bergen, 18. juni 2025.



Figur 1: Kven sine tiltak vart vedteke?
Kjelde: Løvlie & Husabø (2026), figur 3

dimensjonen av politikk handlar om å vekte ulike synspunkt og interesser mot kvarandre, og å sjå kva vedtak som får eit fleirtal bak seg. Den deliberative dimensjonen av politikk handlar å skape felles forståing ved hjelp av rasjonell argumentasjon med utgangspunkt i fellesskapets beste.

Vi undersøkte saksgangen i kvar forvaltningsrevisjon, frå rapporten vart levert til kontrollutvalssekretariatet, via sakshandsaming i kontrollutvalet, og fram til kommunestyret fatta endeleg vedtak i saka. Dersom anten kontrollutvalet eller kommunestyret gjorde endringar i tilrådingane frå revisor eller tiltaka i innstillinga frå sekretariatet, konkluderte vi med at politikarane hadde utøvd politikk.

I figur 1 over er resultata frå denne delen av analysane presentert i eit Euler-diagram.

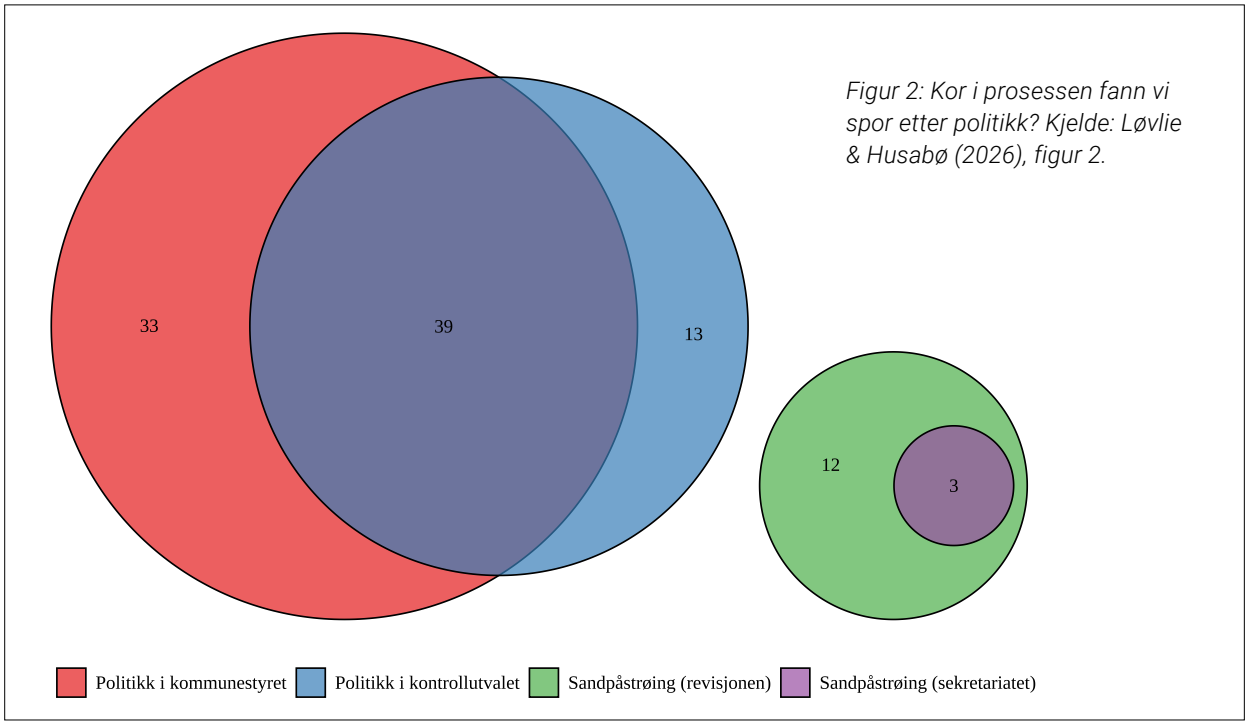
Figur 1 viser at kommunestyret vedtok revisjonen sine tilrådingar utan vesentlege endringar eller tillegg i 39 av sakene. Dette kan tolkast som at revisor har stor påverknad på politikkutforminga i kjølvatnet av forvaltningsrevisjonar. Sett i samanheng med at sekretariatet gjorde vesentlege endringar frå revisor sine tilrådingar i 33 av sakene, og at kommunestyret i 19 av desse vedtok sekretariatet sine tiltak, teiknar det seg eit bilete der politikarane i fleirtalet av dei undersøkte sakene *ikkje* sette sitt merke på tiltaka, men i praksis overlét tiltaksformuleringa til revisjon eller sekretariat.

Er det difor grunn til å meine at det er revisjonen og sekretariatet som i stor grad har stått for politikkutforminga i desse sakene, og at vi har eit demokratisk problem?

Er det difor grunn til å meine at det er revisjonen og sekretariatet som i stor grad har stått for politikkutforminga i desse sakene, og at vi har eit demokratisk problem?

Våre vidare analysar tyder på at dette ikkje er tilfelle. Spor etter politikkutøvinga finn ein ikkje berre i tiltaka, men også ved å sjå på korleis sjølve sakshandsaminga artar seg. I sakshandsaminga undersøkte vi fyrst om vedtaka i kontrollutval og kommunestyre var samrøystes eller ikkje, då eit ikkje-samrøystes vedtak vanskeleg kan tolkast som noko anna enn prov på at det har funne stad konflikt og dimed politikk.

I tillegg undersøkte vi om det fann stad drøftingar under sakshandsaminga i kontrollutvalet og kommunestyret. I samsvar med vår forståing av politikk, skilde vi her mellom debatt og deliberasjon; debatt er ei form for fredeleg konflikt der dei folkevalde er ueinige i saka, og diskuterer mot kvarandre frå talarstolen, medan deliberasjon omfattar diskusjon,-argumentasjon og andre former for kommunikasjon som søkjer å påverke gjennom klargjering og over-



Figur 2: Kor i prosessen fann vi spor etter politikk? Kjelde: Løvlie & Husabø (2026), figur 2.

taling, utan at ordvekslinga ber preg av at talarane er ueinige med kvarandre.

I kontrollutvalet såg vi etter spor av deliberasjon og debatt i protokollane, medan vi i kommunestyret analyserte videoopptak frå sakshandsaminga. Figur 2 over viser desse ulike spora av politikk i forvaltningsrevisjonane.

Figur 2 viser at kommunestyret utøvde ein eller annan form for politikk i sakshandsaminga av 72 av forvaltningsrevisjonane (33 åleine og 39 saman med kontrollutvalet). Kontrollutvalet på si side utøvde politikk åleine i 13 av sakene. Til saman fann vi spor av politikk i handsaminga i 85 av forvaltningsrevisjonane. Berre 15 av sakene mangla spor av politikk. Av desse gjekk tilrådingane frå revisor uendra heile vegen fram til eit samrøystes vedtak i kommunestyret utan føregåande debatt eller deliberasjon i 12 av sakene, medan det i 3 saker var sekretariatet si innstilling som vart vedteke utan at politikarane utøvde politikk.

Med andre ord viser våre vidare analysar at det berre i nokre få tilfelle var slik at politikarane ikkje utøvde politikk på eit eller anna vis, men berre «strødde sand» på tilrådingane frå revisor eller sekretariatet si innstilling.

Funna våre stør opp under bilete av kommunepolitikarar som faktiske utøvarar av politikk heller enn som «sandpåstrøarar». Kommunepolitikarane utøver i stor grad politikk når dei handsamar forvaltningsrevisjonar, og det er berre unntaksvis at dei samrøystes vedtek innstillinga frå revisjonen eller sekretariatet utan å sjølv å anten gjere endringar i vedtaka, debattere eller deliberere saka.

Enkelte opplever kanskje at politikarane ikkje bør ha ei for stor rolle i kontrollsakene. Idealet om at det ikkje skal vere partipolitikk i kontrollutvalet har tradisjonelt stått sterkt,[5] og det same gjer idealet om revisor som leverandør av objektiv og verdinøytral kunnskap.

Ein kjem likevel ikkje utanom at det sit partipolitikarar i kontrollutvala, og at kunnskapen revisor produserer korkje er objektiv eller verdinøytral. Og i siste instans er det politikarane i kommunestyra som gjer dei endelege vedtaka i forvaltningsrevisjonssakene, og som difor òg har ansvaret for innhaldet i og dei påfølgjande konsekvensane av vedtaka.

Difor er demokratisk engasjement i kontrollsakene viktig. Ein livleg debatt om ein forvaltningsrevisjon kan vere eit teikn på at saka er viktig for kommunen og lokalsamfunnet. Vi meiner difor våre funn kan tolkast som eit sunnheitsteikn både for relevansen til forvaltningsrevisjonar og for kommunedemokratiet.

Frode Løvlie (falo@hvl.no) og **Gunnar Husabø** (gunnarhu@hvl.no) er båe både fyrsteamanuensar på Handelshøgskulen HVL og tidlegare forvaltningsrevisorar i Deloitte. Saman forskar dei på forvaltningsrevisjon i kommunal sektor.

5 Kommunal- og distriktsdepartementet. (2021). Kontrollutvalsboka (3. utg.). Kommunal- og distriktsdepartementet. https://www.regjeringen.no/nn/dokumenter/kontrollutvalsboka/id2893214/



Foto: KS

Av **Christina Kullmann Five**, spesialrådgiver for EU/EØS i KS Kommunesektorens organisasjon

Når geopolitikk møter lokalpolitikk

Krig i Midtøsten, Trumps trusler mot Grønland, og Russlands angrep på Ukraina. Kanskje føles det langt borte fra norske kommunestyresaler. Men særlig EUs reaksjoner på den nye verdensordenen har mye å si for norske kommuner. I næringspolitikken dras vi automatisk med, men i beredskapspolitikken står vi i utgangspunktet utenfor.

Det mest konkrete som hver og en av oss kan føle på, er at prisene stiger i en urolig verden. Vi merket det godt da krigen i Ukraina tok til, og Russland stengte gasskranen til Europa.

Svir i lommeboka

Europeerne fortvilet over høye energipriser, som vi også fikk merke ringvirkningene av i Norge. Energi er igjen problemet med krigen i Midtøsten som gjør at bensinprisene når uante høyder. Men stormaktenes spill i andre deler av verden, får også andre virkninger for norske kommuner.

Vesten mot vesten – og resten mot Vesten

Donald Trumps utskjelling av Volodymyr Zelenskyj i det ovale kontor i Washington D.C førte til at mange europeere satt cappuccinoen i halsen. Det var vekkerklokken som varslet om at tiden da kjekke og kule USA passet på lille Europa, definitivt er over.

Flere eksempler på dette har vi sett i tiden som følger. Trump vil ikke forholde seg til brysom internasjonal rett som for eksempel FN-pakten. Han mener han selv vet best, og arresterer presidenten i Venezuela til frokost, truer Nato-alliert med invasjon til lunsj, og slipper bomber over Iran etter middag.

I tillegg til at forholdet mellom USA og Europa er anstrengt, presses vesten både økonomisk og militært. Økonomisk særlig fra Kina, som oversvømmer Europa med billige kinesiske produkter. Men også eks-kjæresten USA har tatt i bruk ubehagelige tolltariffer.

Russland tråkker fysisk inn i Europa, og ønsker å splitte vesten. Vladimir Putin drømmer om Russlands gamle storhetstid. Kinas president Xi Jinping liker å flekse både muskler og våpen, og er god venn med både Putin og Nord-Koreas leder Kim Jong-un.

India og Afrika har vokst seg store. De tar ikke lenger til takke med å stå langs veggen og se på at de vestlige

Han mener han selv vet best, og arresterer presidenten i Venezuela til frokost, truer Nato-alliert med invasjon til lunsj, og slipper bomber over Iran etter middag.

landene bestemmer i viktige fora. De vil ha egne plasser ved bordet. Nye stemmer ved forhandlingsbordene gjør at vestlige interesser får mindre plass.

Hva gjør det med oss i Europa når demokratiene rundt om i verden smuldrer opp, når folkeretten ikke følges, og europeiske interesser blir i mindretall?

EU vrir på rattet

Ursula von der Leyen er EU-kommisjonens president. Hun er en slags statsminister i EU, og talspersonen for hovedprioriteringene i det europeiske samarbeidet. Det viktigste for EU i den nye uoversiktlige verden, er å styrke Europas konkurranseevne, og samtidig sikre Europas grenser med forsvar og beredskap.

For det første jobber von der Leyen aktivt med å få opp farten i EU. Den europeiske produktiviteten er synkende. Særlig er høye energipriser et problem for europeerne. Raskere utbygging av vind- og solkraft, forenklinger av regelverk, og færre administrative byrder, skal bidra til å få fart på sakene. Kortere konsesjonsprosesser for utbygging av både ren industri, fornybar energi og nytt strømnett må til, for å komme dit man vil.

For det andre jobber EU med å styrke unionen, og bli mer uavhengig av både USA og regimer som Kina og Russland. Det må bygges opp europeiske verdikjeder fra bunnen. Derfor er «buy European» slagordet nå.



Foto: Alexandre Lallemand / Unsplash

EU forbereder seg på alle former for kriser, og bygger en beredskapsunion. De 27 medlemslandene knytter seg tett til hverandre gjennom ulike grep med eksempelvis infrastruktur, varslingssystemer, kriselagre, og så videre. EU hjelper medlemslandene med å bygge opp forsvarsstrukturer, gjennom eksempelvis felles anskaffelser av forsvarsmateriell.

Dette er et radikalt skifte i unionens retning, ettersom EU vokste frem som et fredsprosjekt. Men det anses som helt nødvendig for å bevare Europas trygghet. Målet er at EU innen 2030 skal være i stand til å forsvare seg selv. De lener seg altså ikke lenger på Nato, les USA.

Disse to målsettingene gjennomsyrer alt EU jobber med nå. Det skal veves tråder av både konkurranse-kraft og beredskap gjennom alt nytt regelverk.

Norske kommuner dras med i kjølvannet

EØS-avtalen gir Norge tilgang til EUs indre marked med 450 millioner forbrukere. For å få lov til å ta del i dette, følger det med noen tøffe betingelser. Vi må ta inn i norsk rett alle regler som gjelder det indre markedet, uten at vi får ta del i den formelle beslutningsprosessen og politikkutviklingen.

EUs våpen mot Trump og Kina, er å bruke handels-politikken sin aktivt. Den skarpeste kniven i skuffen er regelverksendringer i det indre markedet. Det betyr at når EU-fergen vrir på rattet for å styre klar av tolltariffer og kinesiske subsidier, så følger den lille jolla i hekken med på slep.

Når EU vil styrke sin konkurranseevne med raskere konsesjonsprosesser, så må Norge henge med. Hva betyr det for kommunen som plan-myndighet og prosessene i lokaldemokratiet? Hva betyr det for anbudsprosedyrer og prisen på produkter og tjenester fremover når vi skal kjøpe europeisk produsert? Dette er foreløpig uklart farvann.

Står vi utenfor beredskapssamarbeidet?

Motsatt er det for beredskap og forsvar. Regel-verksendringene som gjelder forsvar og beredskap er i utgangspunktet *ikke* del av det indre markedet. Det betyr at de fleste initiativer som EU har her, ikke kommer inn i EØS-avtalen.

Norske kommuner er førstelinjen og en viktig del av det norske totalforsvaret. Rommet mellom hva EU gjør på beredskap, og hva Norge får ta del i, er uklart. Vi har over 100 tilleggsavtaler med EU.

Det kreves mange skarpe jurister for å forstå hva vi faktisk er del av. Hva betyr det for norske kommuner dersom Norge ikke er med i EUs varslingssystemer og ikke har tilgang til europeiske kriselagre? Hva gjør vi med store cyberangrep eller brudd på kritisk infrastruktur?

En sikker knagg vi har, er at Norge er del av EUs sivilberedskapsmekanisme. Det betyr at om dersom det bryter ut en stor skogbrann i en norsk kommune, vil man kunne be om hjelp fra andre europeiske land.

EU utvider nå sivilberedskapsmekanismen til også å omfatte helseberedskap. Her er det også finansieringsmuligheter som norske kommuner kan nyte godt av. Vi er altså ikke helt utenfor, men det er fortsatt mye tåke på dette havet. ●

Christina Kullmann Five er spesialrådgiver i avdeling for lokaldemokrati, europapolitikk og internasjonalt arbeid i KS. Hun har vært fagrådgiver og jurist i Barne- og familiedepartementet. Hun har også vært nisjeredaktør og journalist i nettavisen Altinget.



Foto: Oslo kommune / Sturlason

Av **Rune Tokle**, daglig leder i NKRF – kontroll og revisjon i kommunene

Styrket egenkontroll legger grunnlaget for økt lokalt handlingsrom

Kommunesektoren står overfor krevende omstillinger. Demografiske endringer, strammere økonomiske rammer og økende mangel på arbeidskraft utfordrer både tjenesteproduksjon, økonomistyring og rettssikkerhet.

Dette er bakteppet for Kommunekommisjonens første delutredning, *En bærekraftig kommunesektor* (NOU 2026: 1).

Innledning

Styret i NKRF har gitt høringsuttalelse til utredningen, der vi i hovedsak støtter Kommunekommisjonens problemforståelse og ambisjon om redusert statlig detaljstyring og større lokalt handlingsrom. Samtidig fremmer vi et tydelig hovedbudskap: En styrket kommunal egenkontroll legger grunnlaget for økt lokalt handlingsrom.

Redusert statlig detaljstyring krever robust lokal kontroll

I høringsuttalelsen peker NKRF på at dagens statlige styring av kommunesektoren er blitt omfattende, fragmentert og lite samordnet. Normer, detaljerte krav og rapporteringsplikter begrenser kommunenes mulighet til helhetlig prioritering og effektiv ressursbruk.

NKRF støtter derfor kommisjonens mål om mindre detaljstyring, men understreker samtidig at dette ikke må medføre økt risiko for:

- svikt i kommunale tjenester
- svekket rettssikkerhet
- dårligere økonomistyring

NKRF løfter fram kontrollutvalg, revisjon og internkontroll som en nødvendig motvekt dersom staten skal styre mer gjennom mål og rammer og mindre gjennom detaljer.

Egenkontroll en viktig bidragsyter til omstilling

Kommunekommisjonen legger stor vekt på behovet for omstilling og mer effektiv ressursbruk. NKRF deler denne vurderingen, men viser til erfaringer fra kontroll- og revisjonsarbeid som tyder på at mange kommuner har mangelfull styringsinformasjon, svakt systematisk risikoarbeid og lite utviklet internkontroll.

NKRF løfter fram kontrollutvalg, revisjon og internkontroll som en nødvendig motvekt dersom staten skal styre mer gjennom mål og rammer og mindre gjennom detaljer.

I høringssvaret anbefaler NKRF at Kommunekommisjonen i sitt videre arbeid:

- tydeliggjør forventninger til kommunenes egenkontroll
- vurderer tiltak som styrker kontrollutvalgets og revisjonens rolle
- ser egenkontroll som et virkemiddel for læring, forbedring og utvikling – ikke bare etterlevelse

Toppfinansieringsordningen for ressurskrevende helse- og omsorgstjenester

Et særlig viktig tema i høringssvaret er toppfinansieringsordningen for ressurskrevende helse- og omsorgstjenester. Ordningen er økonomisk svært omfattende og helt sentral for kommunenes mulighet til å tilby likeverdige tjenester til personer med store omsorgsbehov.

NKRF viser til Riksrevisjonens undersøkelse av ordningen, som avdekker:

- regelverk som i praksis ikke lar seg etterleve
- manglende standardisering av beregningsmetoder
- forskjeller i revisjonspraksis
- sviktende statlig oppfølging

NKRF mener dette representerer både styringsmessige og rettssikkerhetsmessige utfordringer, og foreslår blant annet nasjonal standardisering,



Foto: KDD, Magnus Skaara Drabløs

Statssekretær Emil Raaen i KDD

tydeligere ansvarsavklaringer og en mer strukturert dialog mellom sentrale aktører.

Myndighetsdialog i et bredere spor

I forkant av arbeidet med høringsuttalelsen til Kommunekommisjonens første delutredning, har styreleder Per Olav Nilsen og daglig leder Rune Tokle hatt møte med statssekretær Emil Raaen i Kommunal- og distriktsdepartementet.

Formålet med møtet var å presentere og utdype NKRFs vurderinger av flere aktuelle problemstillinger knyttet til kontroll, revisjon og egenkontroll i kommunesektoren.

Det er viktig å merke seg at temaene som ble drøftet i dette møtet, i hovedsak er andre enn de som direkte behandles i høringssvaret til Kommunekommisjonens første delutredning. Samtidig var toppfinansieringsordningen for ressurskrevende helse- og omsorgstjenester et sentralt tema både i møtet med statssekretæren og i NKRFs høringsuttalelse, noe som illustrerer sakens betydning.

I møtet tok NKRF blant annet opp:

- behovet for forenkling og standardisering av toppfinansieringsordningen
- kommunal revisjons adgang til å revidere heleide kommunale aksjeselskaper
- modernisering av revisors møteplikt
- bedre samordning mellom kommunal egenkontroll og statlige tilsyn
- behovet for styrket kildevern i kommunal revisjon

> NKRF ser Kommunekommisjonens utredning som et viktig utgangspunkt for videre reformer i kommunesektoren.

Departementet ga uttrykk for forståelse for flere av NKRFs problemstillinger, samtidig som det ble understreket at enkelte spørsmål krever ytterligere utredning og politisk avklaring.

Videre arbeid

NKRF ser Kommunekommisjonens utredning som et viktig utgangspunkt for videre reformer i kommunesektoren. Vi vil bidra aktivt både gjennom høringer og gjennom direkte dialog med statlige myndigheter.

Et gjennomgående budskap i begge spor er at sterk og velfungerende kommunal egenkontroll er grunnlaget for tillit, lokalt handlingsrom og en bærekraftig kommunesektor.

Økning i antall kommunale beredskapsråd

86 prosent av kommunene har etablert et kommunalt beredskapsråd, enten alene, eller som et interkommunalt råd sammen med andre kommuner.

Dette framkommer av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) sin kommuneundersøkelse for 2026. Antall etableringer av kommunale beredskapsråd har økt jevnt de siste årene. I fjor var dette tallet 80 prosent.

Et kommunalt beredskapsråd er kommunens faste, tverrfaglige samarbeidsforum der sentrale samarbeidsaktører innen samfunnssikkerhet og beredskap møtes for å dele informasjon, håndtere hendelser og samordne planer for å styrke den lokale beredskapen.

Kommuneundersøkelsen 2026 viser at det er stor variasjon i hvordan rådene brukes. Tradisjonelt har mange kommuner brukt rådsmøtene som en årlig møtearena for å bli kjent med hverandre og bygge relasjoner.

Kommunene rapporterer ifølge DSB om at beredskapsrådsmøtene brukes mer aktivt i form av oftere møter hvor beredskapsfaglige temaer som kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse og samordning av planverk står på agendaen.

Kommuneundersøkelsen viser også at flere av beredskapsrådene nå avholder beredskapsøvelser. Blant kommunene med beredskapsråd oppgir 44 prosent at de har vært involvert i øvelser.

DSB utarbeider nå veiledningsmateriell for organisering og drift av kommunale beredskapsråd. Dette blir klart før sommeren.

2026 er også året hvor alle norske kommuner skal gjennomføre en øvelse – Norge øver – som DSB har utarbeidet i tett samarbeid med statsforvalterne. Kommunene oppfordres til å ta med seg beredskapsrådet i denne øvelsen. Statsforvalteren står ansvarlig for å organisere øvelsen.

Et annet gledelig funn i årets undersøkelse, er at flere kommuner har planlagt tiltak for alternativ kommunikasjon med befolkningen ved langvarig bortfall av strøm. 68 prosent av kommunene bekrefter nå at de har tiltak for dette mot fjorårets 62 prosent. 9 av 10 kommuner som oppgir at de har planlagte tiltak, sier de har ett eller flere definerte fysiske informasjonspunkter der innbyggerne kan møte opp for å få informasjon.

Lenke til Kommuneundersøkelsen 2026 (pdf):
dsb.no/contentassets/46f927c3ed0845e8abe9b320cf-80b1c1/ku26-hovedrapport-.pdf

NYTT OM NAVN

OSLO KOMMUNE, KOMMUNEREVISJONEN



Jana Elise Melinder begynte som jurist II 1.desember i fjor. Hun har master i rettsvitenskap fra Universitetet i Oslo og har bred erfaring fra regelverksutvikling, utredningsarbeid og rådgiving i offentlig sektor. Jana Elise kom fra en stilling som seniorrådgiver i Mattilsynet, der hun blant annet arbeidet med digitaliseringsprosjekter, opplæring av nyansatte og utredninger og rådgivingsoppgaver knyttet til regelverk, digitalisering og personvern. Tidligere har hun jobbet i Landbruks- og matdepartementet, Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Landbruksdirektoratet med areal-, miljø- og eiendomspolitikk.

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., 2.3., 4.5., 1.7., 1.9. og 2.11
Frist for innsending av stoff til NKRF er som hovedregel den 5. i måneden forut for utgivelse.

Abonnementspris:
Kr 575 pr. år

Forsidebilde:
Foto: AdobeStock/Hope

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

Opplag: 1600
ISSN 2703-9692

Foto som ikke er merket med rettighetshavere eies av NKRF.

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

Grafisk design og trykk:
Merkur Grafisk AS

Trykksak 2041 0672
TRYKT I NORGE NO - 1430

Returadresse:
NKRF
Postboks 1417 Vika
0115 Oslo



NKRF fagkonferanse 2026

Oppdatert info og påmelding

Velkommen til fagkonferansen!

2026

Clarion Hotel, Trondheim, 11–12 juni

#vierNKRF

– på vakt for fellesskapets verdier

nkrf – kontroll og revisjon i kommunene

nkrf.no • post@nkrf.no • linkedin.com/company/nkrf • facebook.com/nkrf.no