



nkrf

5/22

Årgang 77

kontroll & revisjon

Les mer om:

- - *Håndtering av varslingsaker mot ledere og folkevalgte*
- - *Håndtering av henvendelser til kontrollutvalget*
- - *Kronikk: – Like straffbart selv om vinduet står åpent*
- - *Offentlig revisjon og kontroll på Arendalsuka*

- 2 75 år siden**
Bjørn Bråthen
- 3 Tillitsreform i offentlig sektor får også konsekvenser for kontroll og revisjon**
Styreleder Per Olav Nilsen, NKRF
- 4 Håndtering av varslingssaker mot ledere og folkevalgte**
Stig Rune Johnsen, advokat i PwC Gransking & Compliance
- 8 Håndtering av henvendelser til kontrollutvalget**
Av Solveig Kvamme, rådgiver i Sunnmøre kontrollutvalgssekretariat IKS
- 11 – Like straffbart selv om vinduet står åpent**
Tor Dølvik, spesialrådgiver i Transparency International Norge og medlem av Kommunesektorens etikkutvalg
- 13 Hva gjør kommunene med ubrukte lånemidler?**
Martin Gjendem Mortensen, daglig leder i Møre og Romsdal Revisjon SA
- 17 Kommunal beredskapsplikt mv.**
Kjetil Kalager, forvaltningsrevisor og statsviter i Revisjon Øst IKS
- 18 Fra passiv til aktiv eier etter konserndannelse**
Margrete Haugum, forvaltningsrevisor, Revisjon Midt-Norge SA
- 21 Offentlig revisjon og kontroll på Arendalsuka**
Ellen Lange, seniorrådgiver i NKRF
- 23 Nytt om navn**
Oslo kommune, Kontrollutvalgets sekretariat Nye tillitsvalgte i NKRF

75 år siden...

Av **Bjørn Bråthen**

Ioktoberutgaven 1947 av Kommunerevisoren var det viet stor plass til den nye revisjonsordningen som ble etablert etter 2. verdenskrig. På lederplass ble en artikkel i bladet «Herredskassereren» omtalt og kritisert i engasjerte ordelag. Bakgrunnen var synet på fylkesrevisors stilling overfor kommunerevisorene. Det advares mot sterk språkbruk!

«Det er ganske eiendommelig å konstatere hvordan enkelte kan se seg så blind på en sak at de er ute avstand til å vurdere å gjengi de enkelte ting korrekt. Disse har en gang gjort seg opp en mening, og denne meningen tviholder de på.

Det skulle for alle fornuftige folk synes unødvendig å diskutere fylkesrevisors stilling mere enn gjort. Vi har her i bladet ved flere høve prøvet å klargjøre stillingen, og vi har fremhevet meget sterkt at etter gjeldende bestemmelser er det fylkesmannen som utøver tilsyns- og veiledningsvirksomhet med den kommunale revisjon i primærkommunene. Det har heller ikke fra noen fylkesrevisor vært hevdet noe annet.

Når vi igjen og forhåpentlig for siste gang slår fast foranstående så er foranledningen en redaksjonell artikkel i «Herredskassereren» for august/september 1947. Norges kommunerevisorer vil forøvrig ha seg frabedt den beskyttelse som «Herredskassereren» tiltar seg i nevnte artikkel. Revisorenes egen organisasjon vil

sikkert være i stand til å løse mulige vanskeligheter som måtte oppstå i forholdet til fylkesrevisoren på en for revisjonen og for det kommunale selvstyre fullt tilfredsstillende og betryggende måte.

For så vidt det skulle være noen innen den kommunale administrasjon som fester tiltro til de generelle antydninger om kompetanseoverskridelser, kan vi berolige med at slike overskridelser eksisterer bare i fantasien hos folk som av en eller annen grunn ser fylkesrevisor som en farlig busemann å skremme med.»

I et innlegg fra Østfold kommunerevisorerers forening ble også den samme artikkelen omtalt.

«Vi akter ikke å gjøre noe forsøk på å korrigere redaktørens oppfatning av kommunelovens bestemmelser om revisjonens oppbygning, og de forutsetninger som lå til grunn for forandringen av bykommuneloven og landkommuneloven. Det vilde kreve for mye tid og ikke tjene noen hensikt.

Derimot må vi protestere på det kraftigste mot at redaktøren gjør seg til talsmann for kommunerevisorene. Såvidt oss bekjent har han ikke fått noe slikt mandat. Det er ubegripelig hvordan «Herredskassereren» kan oppkonstruere et motsetningsforhold mellom kommunerevisjon og fylkesrevisjon, og at han tillater seg å tale samtlige kommunerevisorerers sak.» ●

Av Styreleder **Per Olav Nilsen**, NKRF

Tillitsreform i offentlig sektor får også konsekvenser for kontroll og revisjon

Vi har lagt bak oss ei uke på «Demokratiets dansegulv». NKRF har vært aktivt til stede på Arendalsuka – også i år.

Fellesnevneren for NKRFs engasjement og arrangement denne uka har vært demokrati og tillit. Vi hadde et arrangement om demokratiets kår, der hat og trusler mot politikere og andre – og hvilke konsekvenser dette kan få for demokratiet – var tema.

Vi hadde også et arrangement sammen med Riksrevisjonen om tillit og regjeringas varslede tillitsreform.

Begge temaene har med demokrati å gjøre. Og tro det eller ei: Også med kontroll og revisjon!

Regjeringa har i sin erklæring varslet en tillitsreform. Vi kan blant annet lese:

«Et av regjeringens viktigste prosjekter er en tillitsreform i offentlig sektor. Reformen handler om å gi de ansatte tid og tillit til å gi brukerne bedre tjenester, og den skal utformes i tett samspill med brukerorganisasjoner, tillitsvalgte og ledelsen i alle store offentlige virksomheter. Målene i offentlig sektor skal være få, tydelige og relevante.»

Dette vil få konsekvenser for måten det offentlige styres på. Men det vil også få konsekvenser for hvordan det offentlige kontrolleres og revideres på.

Tillitsreformen vil føre til at politikere, ledere og ansatte i offentlig sektor må tenke nytt. Men det vil også føre til at de som kontrollerer og reviderer offentlig sektor må tenke nytt.

I Sverige har en tillitsreform vært på den politiske dagsorden lenge. Den har vært høyt prioritert av den svenske regjeringa, men er langt fra slutført.

I Norge er det Oslo kommune som har lengst og bredest erfaring med tillitsbasert ledelse. De iverksatte en tillitsreform i 2015, og deler av denne er nylig blitt evaluert.

Hva kan Norge lære av Sverige og Oslo? Det er et viktig spørsmål vi må stille oss.

En av konklusjonene på vårt arrangement om dette temaet var at en tillitsreform ikke er én modell, men et sett med prinsipper og en kultur der tonen fra toppen er helt avgjørende.

Det er ikke så lett å kontrollere og revidere.

Det er derfor absolutt nødvendig at kontrollører og revisorer fortsetter å tenke.

Howdan kan vi tilpasse vår kontroll og revisjon til et tillitsbasert system?

Jeg er overbevist om at den veiledende rollen vår må få mye større plass.

Vi skal ikke revidere for å ta noen i feil. Vi skal revidere for å forbedre kommunal sektor. Da kan det være like viktig å gi råd og veiledning underveis. Innen tilsynssektoren betegnes det som «lærende tilsyn». Kanskje bør vi ha mer av «lærende kontroll og revisjon»?

Dette kan være viktige tiltak for å oppnå forankring hos den som er gjenstand for revisjon. Oppnår man en slik gjensidig forståelse for hva forbedringspunktene er, vil det bidra til at kommunal sektor forbedres. Et viktig element i et tillitsbasert system er nemlig at det er en felles forståelse mellom ulike ledd i forvaltningen, slik at de som skal utføre politiske vedtak har samme forståelse av vedtakene og hva som er hensikten med dem, som de som har fattet dem. Det er mulig å trekke en slik parallell til forholdet mellom revisjon og den som blir revidert.

Dette er ikke noen «quick fix», men noe som må utvikles over tid, og der vi som kontrollerer og reviderer må være villige til å tenke nytt – samtidig som vi holder fast ved noen viktige prinsipper.

Jeg er overbevist om at den veiledende rollen vår må få mye større plass.

Et av dem er at revisor ikke skal revidere egne råd. Derfor må det trekkes et skille mellom konsulentvirksomhet og revisjon – og vi må passe oss for å ikke blande kortene – samtidig som vi er en konstruktiv samtalepartner underveis. Det forventes at vi skal gi råd og veiledning – og den forventninga må vi møte.

Et annet prinsipp er å holde fast ved ansvarsforholdene. En tillitsreform innebærer økt grad av tillitsbasert ledelse, men den kan ikke rokke ved ansvarsforholdene i et politisk system. Ansvarlige politikere kan ikke skyldes på administrasjonen. For det er de folkevalgte som står ansvarlige overfor velgerne.

Det kan være en kronglete vei å gå, men vi må gå den likevel. Vi har ikke råd til å la være. ●



Av **Stig Rune Johnsen**,
advokat i PwC Gransking & Compliance

Håndtering av varslings saker mot ledere og folkevalgte

Spørsmålet om hvem som skal undersøke sjefen, har vært en relevant problemstilling i flere varslings saker de siste årene.

Det påhviler et betydelig ansvar på dem som skal beslutte om en undersøkelse skal gjennomføres og ikke minst for at undersøkelsen gjennomføres på en betryggende og tillitvekkende måte.

Hvem skal granske sjefen?

Et varsel om at noen har begått en alvorlig kritikkverdig handling har som regel den egenskapen ved seg at det enten kan være riktig eller feil. Dersom varselet er riktig, er det helt avgjørende at forholdet avdekkes og dokumenteres. Dersom varselet er feil, blir spørsmålet om fremgangsmåten mer komplisert.

Et synspunkt er at dersom noen feilaktig får rettet alvorlige beskyldninger mot seg vil det være vel så avgjørende å få forholdet grundig undersøkt slik at det for ettertiden ikke er noen tvil om at beskyldningene var feilaktige. Et annet synspunkt er at det er belastende å bli undersøkt og at det dessuten er unødvendig, dersom varselet er feilaktig og kanskje også bygger på et skjult bakenforliggende motiv.

Den som blir utsatt for en undersøkelse kan også bli «satt ut av spill» i perioden undersøkelsen pågår. Gjelder dette en sentral tillitsperson kan det være inngripende for det vervet vedkommende skal skjøtte. Dette innebærer at mottaker må gjøre grundige vurderinger av hvordan et slikt varsel skal håndteres. Det kan spørres om ikke alvorlige forhold bør overlates til politiet å etterforske.

I kommuner og fylkeskommuner har det pågått en debatt om hvordan varslings saker mot politikere bør håndteres. Loven gir få svar, og kommunene har forskjellige måter å håndtere slike saker på. Det er særlig avgjørende for kvaliteten på håndteringen av varslings saker at den innledende behandlingen blir utført av kompetent personell.

Flere politikere har tatt til orde for at kontrollutvalgene bør behandle varslings saker mot folkevalgte, og flere kommuner har da også gitt kontrollutvalgene en rolle i slike saker. KS advokatene mener det finnes bedre egnede varslingsmottak enn kontrollutvalgene og begrunner dette blant annet med eksempler på at når

Det kan spørres om ikke alvorlige forhold bør overlates til politiet å etterforske.

kontrollutvalget har mottatt et varsel mot kommunens ledelse, og deretter tatt tak i saken, har det skapt uoverensstemmelser med kommunestyret.

Noen har tatt til orde for at varsler mot politikere bør behandles av de respektive partier.

I denne artikkelen trekker jeg frem noen forhold som bør hensyntas når det skal etableres retningslinjer for mottak og håndtering av varslings saker mot sentrale ledere og folkevalgte. I tillegg redegjør jeg for noen viktige prinsipper for undersøkelse av varslings saker. Herunder hva som har betydning for om en sak skal anmeldes til politiet. Dermed hva kommunen skal foreta seg under en pågående politietterforskning.

Fremstillingen er ment å belyse noen problemstillinger som enkelte kommuner kan komme i befatning med og som dels berører regler kommunalt ansatte normalt ikke befatter seg med. Artikkelen gir på ingen måte en fullstendig fremstilling av hvordan varslings saker generelt bør håndteres, ei heller innholdet i arbeidsmiljølovens regler om varsling.

Prinsipper for etablering av varslingsrutiner

Et hovedprinsipp for etablering av varslingsrutiner er at de må sikre en uavhengig håndtering av varslings sakene. På den ene siden ligger det i varslingsbestemmelsens natur at varslings saker kan håndteres utenfor den ordinære styringsstrukturen. Samtidig vil det, i en kommune, alltid være kommunestyret som er øverste bestemmende myndighet. At en varslings sak kan håndteres utenfor den ordinære styringsstrukturen betyr blant annet at det kan iverksettes en undersøkelse, også mot en sentral folkevalgt uten at kommunestyret, som organ, er informert om det.

Dersom undersøkelsen av et varsel mot en politiker konkluderer med at politikeren har opptrådt kritikkverdig i sin rolle, vil det imidlertid være opp til den ordinære styringsstrukturen å beslutte hvordan dette skal håndteres. Her har kommunestyret siste ordet. Det viktige er at varslingsrutinene er innrettet slik at et varsel mot en leder eller sentral folkevalgt sikres samme oppklaringsmulighet som et varsel mot en underordnet ansatt i kommunen.

Det viktige er at varslingsrutinene er innrettet slik at et varsel mot en leder eller sentral folkevalgt sikres samme oppklaringsmulighet som et varsel mot en underordnet ansatt i kommunen.

Kommunestyrets rolle

Kommunestyrets overordnede ansvar for internkontroll og forebygging av misligheter innebærer at kommunestyret må få seg forelagt saker som gjør kommunestyret i stand til å utføre denne oppgaven. Kommunestyret er avhengig av at en sak er tilstrekkelig utredet for å kunne fatte veloverveide beslutninger.

En sak med en påstand om at en folkevalgt har begått et kritikkverdig forhold har slik sett ingenting i kommunestyret å gjøre. Dersom kommunestyret skal fatte beslutninger om tiltak må de bli forelagt et faktagrunnlag som er til å stole på.

Kommunestyrets ansvar for internkontroll er vidtrekkende og kan innebære at organet må fatte beslutninger om ulike tiltak for å forhindre lovbrudd og andre avvik. Ansvar for å forebygge straffbare overtredelser er blant annet stadfestet gjennom bestemmelsen om foretaksstraff som kan medføre at kommunen kommer i straffeansvar for ansattes eller folkevalgtes lovbrudd i tjenesten.

Dette innebærer generelt sett at dersom det er sannsynliggjort at en folkevalgt har begått et alvorlig tillits-/lovbrudd i utøvelsen av tillitsvervet sitt og dette kan ha betydning for kommunens internkontroll og/eller ansvar, må kommunestyret få seg forelagt saken til behandling. At det er sannsynliggjort innebærer at saken er ferdig utredet slik at kommunestyret får seg forelagt et pålitelig faktagrunnlag.

Prinsippet for fullført saksbehandling tilsier dessuten at saksfremlegget bør redegjøre for hva svikten skyldes og hvilke tiltak som kan være aktuelle. Merk at en politietterforskning/straffesak ikke nødvendigvis gir svar på disse spørsmålene. Dette må

derfor kommunen selv finne ut av. Dette krever at saken må undersøkes/utredes.

En ordning om at alle varsler mot politikere skal håndteres av de respektive partiene vil være i strid med loven. Dette vil innebære at kommunen frasier seg ansvaret med å håndtere kritikkverdige forhold som kommunen selv har ansvaret for å rette opp i. Her må det altså skilles mellom kritikkverdige forhold som er utført innad i partivirkosomheten og kritikkverdige forhold som er utført under utøvelsen av tillitsvervet i kommunen. Varslingsrutinene må sikre at sistnevnte håndteres av kommunen og ikke av det partiet den folkevalgte representerer. Her har både kommunene Oslo og Trondheim (og sikkert flere) sikret forsvarlig håndtering. Dette gjøres ved at det innledningsvis vurderes nettopp om varselet gjelder overtredelser innad i et parti eller en overtredelse i forbindelse med tillitsvervet i kommunen.

Kommunene står ellers relativt fritt i måten de velger å organisere mottak og innledende vurdering av varsler på. Noen grunnprinsipper bør likevel følges. I tillegg til sikring av uavhengighet bør det sikres at de som skal vurdere innkomne varsler har tilstrekkelig kompetanse.

En ordning om at alle varsler mot politikere skal håndteres av de respektive partiene vil være i strid med loven.

Flere kommuner har varslingskanaler som benyttes relativt hyppig. Noen har også varslingskanaler som er åpent tilgjengelig for kommunens innbyggere. Dette innebærer ofte at varslingskanalen blir benyttet både som klageinstans for kommunens servicetilbud, misnøye med ledelse, men også som kanal for reelle kritikkverdige forhold som bør undersøkes nærmere. Tatt i betraktning at et svakt servicetilbud i gitte situasjoner kan dreie seg om reelle kritikkverdige forhold, og at svak ledelse også, i gitte situasjoner, kan medføre et uforsvarlig arbeidsmiljø, sier det seg selv at de innledende vurderingene må gjennomføres av personer med innsikt og kompetanse.

Når skal det igangsettes en undersøkelse?

Som nevnt kan det være krevende å vurdere om et varsel bør undersøkes. Et varsel kan inneholde påstander som er meningsbaserte og vanskelig å belegge med fakta. Særlig arbeidsmiljørelaterte varsler kan inneholde mange utsagn av typen vurderinger, meningsyttringer eller karakteristikk.

Før det besluttes om et varsel skal undersøkes bør det sees hen til innholdet av faktiske beskrivelser.

Sannsynligheten for at en undersøkelse vil føre frem bør også vurderes. Den lovpålagte undersøkelsesplikten gjelder bare reelle kritikkverdige forhold. Dersom det er uklart om varselet gjelder reelle kritikkverdige forhold kan det gjøres en forundersøkelse for å skape et bedre beslutningsgrunnlag.

Som ledd i vurderingen av om det skal igangsettes en ordinær undersøkelse og omfanget av denne bør *formålet* med undersøkelsen avklares. Dette steget kan fungere som en ventil mot igangsetting av undersøkelser som ikke har legitime formål. Dersom undersøkelsen skal settes ut til eksterne, bør formålet nedfelles i et mandat som den eksterne parten skal forholde seg til.

Dersom det blir bestemt å iverksette en undersøkelse er det viktig at de som skal gjennomføre undersøkelsen ivaretar tilstrekkelig objektivitet under prosessen. Dette kan være utfordrende hvis alle piler innledningsvis peker i samme retning. Vi mennesker er subjektive av natur og den beste måten å tilstrebe objektivitet på er å erkjenne denne subjektiviteten.

Subjektiviteten kan videre håndteres ved å vurdere flere og gjerne motstridende *hypoteser*. Dette vil gjøre granskerne bedre i stand til å se etter alle typer bevis, også de som peker i forskjellige retninger. Hypoteser vil også fungere som forberedelser til intervjuer og gjøre granskerne bedre i stand til å stille de riktige spørsmålene og forhindre at vesentlige forhold blir utelatt.

Om anmeldelse og pågående politietterforskning

Varslingssaker som kan dreie seg om alvorlige straffbare handlinger, bør som en hovedregel anmeldes til politiet. Flere kommuner og virksomheter har da også nedfelt i retningslinjene at straffbare forhold skal anmeldes.

I varslingssaker kan kommunen komme i en situasjon der egen undersøkelse avdekker mistanke om straffbare handlinger. I slike tilfeller er det god kutyme å anmelde forholdet til politiet. En generell praksis om at alle straffbare handlinger anmeldes kan fungere som en stadfestelse av at kommunen har nulltoleranse for kriminalitet.

Det er imidlertid ingen plikt for kommunen å anmelde forholdet, bortsett fra i noen saker der anmeldelse kan avverge pågående eller fremtidige straffbare handlinger.

En generell praksis om at alle straffbare handlinger anmeldes kan fungere som en stadfestelse av at kommunen har nulltoleranse for kriminalitet.

I alvorlige saker kan kommunen komme i en situasjon der politiet interesserer seg for saken på eget initiativ og igangsetter etterforskning. Politiets og påtalemyndighetens rolle i etterforskningen av en konkret sak er utelukkende å avklare om det foreligger straffeansvar.

Kommunens ansvar er videre og mer komplekst enn dette. Dersom det er mistanke om alvorlige brudd på kommunens etiske retningslinjer, habilitetsregler eller andre kritikkverdige forhold kan det utløse en rekke plikter, blant annet:

- Vurdere å håndtere eventuelle konsekvenser av inhabilitet, herunder om vedtak må anses ugyldige.
- Håndtere saken personalmessig. For folkevalgte er det egne regler for suspensjon i kommuneloven § 7-11.
- Håndtere øvrige konsekvenser av bruddet. Dersom lovbruddet har fått utilsiktede konsekvenser, må disse rettes opp i (eks. miljøkonsekvenser eller feilaktige vedtak).
- Vurdere om etiske retningslinjer er tilstrekkelig implementert i virksomheten. Dersom ansatte ikke har fått tilstrekkelig opplæring, bør det gjennomføres opplæringstiltak. Etter straffeloven § 27, jf. § 28 første ledd, bokstav c, kan kommunen bli holdt strafferettslig ansvarlig for ansattes eller representanters lovbrudd som kunne vært unngått med hensiktsmessige «*retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak*».

Dersom kommunen kommer til at en ansatt har begått en overtredelse som kan føre til oppsigelse eller avskjedigelse, må kommunen, som et utgangspunkt vurdere dette selvstendig, selv om det pågår en politietterforskning i saken. Et unntak gjelder dersom den ansatte blir rettskraftig dømt for en alvorlig straffbar handling. Da bør kommunen kunne legge dommen til grunn som grunnlag for vurderingen.

Det ligger til kommunedirektøren å fatte beslutning om oppsigelse eller avskjed av kommunalt ansatte.

Det ligger til kommunedirektøren å fatte beslutning om oppsigelse eller avskjed av kommunalt ansatte. Dersom en overtredelse er begått av en folkevalgt, er det reglene for suspensjon i kommunelovens § 7-11 som gjelder. Kommunestyret kan suspendere folkevalgte som er siktet for alvorlige straffbare handlinger i forbindelse med tillitsvervet. For ordføreren gjelder i tillegg en utvidet adgang til suspensjon også for alvorlige straffbare handlinger som ikke er begått i forbindelse med tillitsvervet. Her er det imidlertid krav

til særskilt flertall og at ordføreren er tiltalt. Kommune-loven § 7-11, første og andre ledd lyder:

«Hvis det blir tatt ut siktelse eller tiltale mot en folkevalgt for et straffbart forhold som er nevnt i straffeloven §§ 151 til 154, 170 bokstav b, 171 til 174, 208 til 210, 353, kapittel 27 eller 30, og forholdet er knyttet til utøvelse av tjeneste eller et verv for kommunen eller fylkeskommunen, kan kommunestyret eller fylkestinget selv vedta å suspendere den folkevalgte fra vervet inntil saken er rettskraftig avgjort. Hvis det dreier seg om forhold som er nevnt i straffeloven §§ 151 til 154, gjelder ikke vilkåret om at forholdet skal være knyttet til utøvelse av verv eller tjeneste for kommunen eller fylkeskommunen.

Hvis det blir tatt ut tiltale mot ordføreren for et forhold som kan straffes med fengsel i mer enn tre år, kan kommunestyret eller fylkestinget selv vedta å suspendere ordføreren fra vervet inntil saken er rettskraftig avgjort. Vedtaket skal treffes med minst 2/3 av de avgitte stemmene.»

Merk at suspensjon er et vedtak som har midlertidig virkning. Kommunestyret kan ikke frata en folkevalgt vervet permanent, bortsett fra når det gjelder ordfører. Etter § 7-11, fjerde ledd kan kommunestyret «frata ordføreren vervet hvis ordføreren ved sin oppførsel viser at han eller hun er uskikket til å ivareta vervet. Vedtaket skal treffes med minst 90 prosent av de avgitte stemmene».

Rollefordeling med politiet og taushetsplikt

En virksomhet har liten eller ingen innvirkning på politietterforskningen mot en tillitsperson eller en ansatt i en virksomhet for handlinger begått under utøvelse av arbeidet i virksomheten. Samtidig kan virksomheten ha egne retningslinjer og plikter som følge av de samme handlingene som er under etterforskning.

Det er ikke virksomheten som avgjør om en straffebestemmelse er overtrådt, men det er virksomheten som må avgjøre om interne retningslinjer er brutt. Dette innebærer at virksomheten kan måtte ta stilling til egen håndtering av saken dels uavhengig av en pågående politietterforskning og resultatet av denne. I gitte tilfeller kan det eksempelvis innebære at en ansatt eller tillitsperson kan bli frifunnet for en straffbar handling, men likevel funnet å ha brutt virksomhetens interne retningslinjer for de samme handlingene.

Det er ulovfestet god sedvanerett at dersom det pågår en parallell politietterforskning, skal virksomheten prøve så langt som mulig, innenfor lovens rammer, å ikke håndtere saken på en slik måte at det kan skade politietterforskningen. Eksempelvis bør virksomhetens gjennomføring av intervjuer med relevante ansatte avklares med politiet. Påtalemyndigheten har imidlertid som et utgangspunkt ingen instruksjonsmyndighet overfor virksomhetens egen håndtering av saken.

Det er ikke virksomheten som avgjør om en straffebestemmelse er overtrådt, men det er virksomheten som må avgjøre om interne retningslinjer er brutt.

Etter politiregisterloven § 35 (2) kan politiet eller påtalemyndigheten pålegge enhver som utfører tjeneste eller arbeid for kommunalt organ, taushetsplikt om opplysninger som er nødvendig å holde hemmelig av hensyn til etterforskningen. Men muligheten til å pålegge taushetsplikt gjelder bare opplysninger som kommunalt ansatte og folkevalgte mottar fra politiet, påtalemyndigheten eller andre som bistår politiet.

Politiet kan ikke pålegge kommunalt ansatte eller folkevalgte taushetsplikt for opplysninger som disse selv bringer til politiets kunnskap. Dette selv om politiet finner gode etterforskningmessige grunner for et slikt pålegg. Denne regelen innebærer at politiet ikke kan frata administrativ og politisk ledelse i kommunen sin egen handleplikt, ved å pålegge disse en taushetsplikt for forhold som disse er kjent med fra før, og som går utover den taushetsplikten de ellers har som kommunalt ansatte og folkevalgte. Politiet og påtalemyndigheten har altså ikke noen generell hjemmel for å be representanter for en kommune om å «legge lokk» på en sak som kommunen selv har gjort politiet oppmerksom på eller anmeldt.

Underveis i politietterforskningen kan det bli nødvendig for politiet å gi opplysninger til representanter for kommunen om utviklingen i straffesaken som de ellers ikke hadde vært kjent med. Siktelse og gjennomføring av ransaker av kontorer og datautstyr kan være et eksempel på slik informasjon.

Dette er informasjon som politiet da gir til representanten for kommunen. Slik § 35 (2) er formulert kan politiet pålegge representanten taushetsplikt om disse opplysningene, dersom politiet anser at opplysningen kan skade etterforskningen om de kom ut. ●

Stig Rune Johnsen er advokat i PwC Gransking & Compliance og leder for fagområdet gransking. Han er også utdannet politi og har 11 års erfaring som spesialetterforsker i økokrim samt vært leder for Politihøgskolens studium i bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Stig Rune er til daglig rådgiver for private og offentlige virksomheter om deres håndtering av varslingssaker. Han har selv ledet flere granskingssaker i offentlig og privat sektor.



Av **Solveig Kvamme**,
rådgiver i Sunnmøre kontrollutvalgssekretariat IKS

Håndtering av henvendelser til kontrollutvalget

Henvendelser er en viktig del av kontrollutvalgets arbeid med å føre kontroll med den kommunale forvaltningen.

Det kan dreie seg om generelle innspill til tema og områder for revisjon eller til andre kontrollhandlinger og bør sees i sammenheng med kontrollutvalgets planarbeid.

Henvendelser er viktige for kontrollutvalget

Kontrollutvalget kan få henvendelser som kan omhandle tips om konkrete og mulige kritikkverdige forhold. Det kan komme fra innbyggere, folkevalgte, næringsaktører, ansatte, media, organisasjoner, revisor eller andre. Det viser seg at det er få kontrollutvalg og sekretariat som har avtalt faste rutiner for hvordan slike henvendelser tas imot og følges opp.

Forum for kontroll og tilsyn (FKT) har derfor laget en veileder som omtaler håndtering av denne type henvendelser til kontrollutvalget. FKT opprettet høsten 2021 en arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å utarbeide en veileder¹. Det er denne som ligger til grunn for artikkelen du nå leser.

Formålet med veilederen er å gi råd og anbefalinger når kontrollutvalget skal beslutte hvordan de vil håndtere slike henvendelser vi her snakker om. Veilederen er ment å være et supplement til departementets 3. utgave av Kontrollutvalgsboka².

Kontrollutvalgets mandat og avklaring av roller

Kontrollutvalgets mandat er å være kommunestyrets utøvende kontrollorgan. Ut over det som er bestemt i lov og forskrift, kan kontrollutvalget i prinsippet ta opp ethvert forhold ved kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, så lenge det kan defineres som kontrollarbeid.

KS sitt folkevalgtprogram³ omtaler de ulike rollene som en folkevalgt har. I kontrollutvalget er det styringsrollen som er mest fremtredende, da det handler om oppfølging og kontroll.

Når et medlem i kontrollutvalget mottar en henvendelse fra en innbygger om mulige kritikkverdige

Formålet med veilederen er å gi råd og anbefalinger når kontrollutvalget skal beslutte hvordan de vil håndtere slike henvendelser vi her snakker om.

forhold, så bør det håndteres mer formelt enn det den partipolitiske rollen som folkevalgt ellers gjør. Kontrollutvalget er et kollegium som skal ivareta en kontrollfunksjon i fellesskap på vegne av kommunestyret. Det tilsier at den enkelte representant bør være forsiktig med å uttale seg på vegne av kontrollutvalget, uten at utvalget står sammen om det.

Dette er noe av bakgrunnen for at veilederen peker på at kontrollutvalgsmedlemmer ikke bør gjøre egne undersøkelser av en henvendelse eller starte innsamling av fakta. Det kan da fort bli oppfattet som om saksbehandlingen er påbegynt før kontrollutvalget, som organ, har gjort sin vurdering.

Dersom det er behov for å innhente mer informasjon for kontrollutvalget får seg forelagt henvendelsen, så bør det gjøres i samarbeid med sekretariatet. Dette for å sikre krav til forsvarlig saksbehandling. Terskelen for hva som regnes som saksbehandling er lav. Saksbehandling er når du sammenstiller, vurderer eller bruker informasjon, for så å forberede eller ta en avgjørelse på vegne av virksomheten.⁴

God forvaltningsskikk for å ivareta demokratiet

Kontrollutvalget er et offentlig organ, og sekretariatet skal ivareta organets journalførings- og arkivplikt. Utvalget bør forholde seg til god forvaltningsskikk og de krav som stilles rundt åpenhet og innsyn, samt ivare-

¹ www.fkt.no/wp-content/uploads/2022/06/7.06.22-veileder-handtering-av-henvendelser-til-kontrollutvalget-korr.pdf

² www.regjeringen.no/no/dokumenter/kontrollutvalgsboka/id2893214/

³ Tillit (www.ks.no/globalassets/fagomrader/for-deg-som-folkevalgt/Tillit.pdf), KS folkevalgtprogram 2019-2023, kap. 2

⁴ Arkivverket

Uavhengig av hvilken selskapsform eller hvordan sekretariatet er organisert så ligger arkivansvaret for det enkelte kontrollutvalg hos utvalgssekretariatet.

takelse av personvern knyttet til et offentlig organ. Dette er det viktig at både kontrollutvalget og sekretariatet kjenner til og har en felles forståelse av.

God forvaltningsskikk bygger på grunnleggende verdier som demokrati, faglig integritet, effektivitet og rettsikkerhet. Lovverket tar høyde for dette gjennom blant annet forvaltningslov, offentlighetslov og arkivlov.

Uavhengig av hvilken selskapsform eller hvordan sekretariatet er organisert så ligger arkivansvaret for det enkelte kontrollutvalg hos utvalgssekretariatet. Det er en del av oppdraget å ivareta arkivansvaret, med mindre det er presisert noe annet om dette i oppdragsavtalen.

Veilederen gir åtte konkrete anbefalinger

Arbeidsgruppen har valgt å bygge opp veilederen rundt åtte konkrete anbefalinger og oppfordrer de enkelte kontrollutvalg å lage seg sine egne retningslinjer for hvordan henvendelser håndteres.

Det anbefales sterkt at du tar deg tid til å lese selve veilederen, for å få bredere forståelse for hva som ligger bak hver enkelt anbefaling. Her gir jeg bare en veldig kort beskrivelse under hver av anbefalingene.

Anbefaling 1: Alle skriftlige henvendelser til kontrollutvalget skal journalføres.

I dag foregår det meste av kommunikasjonen vår digitalt. Det kan være at henvendelsen kommer som en e-post, en video, en SMS, brev på papir eller som en PDF-fil. Uavhengig av hvilket format det kommer i, så er det sekretariatets oppgave å vurdere hva som skal journalføres og arkiveres av kontrollutvalgets korrespondanse. Det er ikke formatet på kommunikasjonen som avgjør dette, men innholdet i det og om det blir saksbehandlet.

Dette er det viktig at kontrollutvalgets medlemmer vet slik at når de mottar noe direkte til seg, må det bli oversendt til sekretariatet for journalføring og arkivering. Det er sekretariatets ansvar å svare avsender på at henvendelsen er mottatt og ivareta lovverket rundt det.

Anbefaling 2: Muntlige henvendelser må skriftliggjøres for å kunne behandles av kontrollutvalget.

Både kontrollutvalgets medlemmer og sekretariatene kan oppleve å bli kontaktet av noen som mener de har

informasjon som bør sees nærmere på. Den som tar kontakt, bør oppfordres til å sende informasjonen skriftlig. Alternativt kan mottakers notater fra muntlige samtaler arkiveres som et internt notat.

Anbefaling 3: Den som henvender seg til kontrollutvalget må i tråd med god forvaltningsskikk få en skriftlig tilbakemelding på at henvendelsen er mottatt.

Det anbefales at alle får et svar relativt umiddelbart om at henvendelsen er mottatt. Det er viktig at den som henvender seg til et offentlig organ, vet at det er mottatt og får en viss forståelse av hva som skjer videre. Fordi frekvensen på hvor ofte det er møte i kontrollutvalget varierer fra kommune til kommune, kan det bli lenge å vente til utvalget har hatt møte.

Dersom henvendelsen er av en slik karakter at den helt klart burde gått til andre enn kontrollutvalget, bør sekretariatet forsøke å gi avsender veiledning om det.

Avsender har ikke rett på skriftlig tilbakemelding etter kontrollutvalgets behandling, men når kontrollutvalget lager sin egen retningslinje for hvordan de vil håndtere henvendelser, bør en ta stilling til dette.

Anbefaling 4: Kontrollutvalget bør utarbeide egne retningslinjer for håndtering av henvendelser. Disse bør inneholde en fremgangsmåte for saksbehandling av henvendelser.

Veilederen er ment som et utgangspunkt for en lokal retningslinje. Mengden henvendelser varierer veldig fra kommune til kommune. Noen utvalg får veldig mange henvendelser hver måned mens andre får kanskje bare et par i løpet av hele perioden.

I retningslinjen er det derfor viktig at en tar med noe om fremgangsmåten og saksgangen. Er innholdet i henvendelsen klart utenfor mandatet til utvalget, kan en velge at sekretariatet legger det fram kun til orientering, eventuelt som en del av postlisten.

Når det gjelder andre henvendelser er det naturlig at sekretariatet drøfter med utvalgsleder hvordan en ønsker at det blir lagt fram for utvalget. Noen ganger kan en orientering fra kommunedirektøren gi nyttig informasjon om det som henvendelsen tar opp og kan være viktig for kontrollutvalget i sin vurdering av om en ønsker å sette i gang en kontrollhandling eller ikke.

Anbefaling 5: Kontrollutvalget bør bruke «trafikklysmodellen» når kontrollutvalget skal vurdere om innholdet i en henvendelse skal følges opp.

Kontrollutvalget kan i prinsippet ta opp ethvert forhold ved kommunens virksomhet, så lenge det kan defineres som kontrollarbeid. I vurderingen av hvilke henvendelser som kontrollutvalget skal gå videre med, kan det være nyttig å stille noen kontrollspørsmål.

I veilederen er det derfor tatt med en trafikklysmodell som i sin tid ble utarbeidet av Deloitte AS (se Kommunerevisoren nr. 4/2021, side 14-17). Denne

Denne modellen kan gi god hjelp til refleksjon når kontrollutvalget skal vurdere innholdet i en henvendelse og kanskje bidra til at alle henvendelser blir håndtert så likt og forutsigbart som mulig.

modellen kan gi god hjelp til refleksjon når kontrollutvalget skal vurdere innholdet i en henvendelse og kanskje bidra til at alle henvendelser blir håndtert så likt og forutsigbart som mulig. Modellen er ikke uttømmende og relevansen av det enkelte spørsmål kan vektes ulikt, men vi tror den kan være et nyttig hjelpemiddel.

Anbefaling 6: Kontrollutvalget bør unngå å gå videre med henvendelser som uttrykker generell misnøye med et politisk fattet vedtak, dreier seg om en personlig enkeltsak, er under behandling i ett annet organ eller har en annen naturlig behandlingsvei.

Her kommer de henvendelsene som vi mener har et innhold som helt klart er utenfor kontrollutvalgets mandat. Derfor sier vi i veilederen noe om at utvalget ikke bør bruke mye tid på disse i møtene sine.

Fallgruvene kan være mange dersom kontrollutvalget involverer seg i en sak som egentlig ikke egner seg for kontrollutvalget og de verktøyene som kontrollutvalget disponerer.

Fallgruvene kan være mange dersom kontrollutvalget involverer seg i en sak som egentlig ikke egner seg for kontrollutvalget og de verktøyene som kontrollutvalget disponerer. Det kan være en fare for at oppfølging av henvendelser fortrenger risikoområder der behovet for kontroll er større. Kontrollutvalget må være forberedt på at de ikke nødvendigvis vil klare å møte forventningene til den som har henvendt seg.

Anbefaling 7: Kontrollutvalget bør i sitt budsjettframlegg ta høyde for uforutsette kontrollhandlinger. Hvordan kontrollutvalget kan gå videre med det henvendelsen peker på, er avhengig av ressurs-

situasjonen og sakens karakter. Veilederen viser til noen eksempler på kontrollhandlinger som en kan benytte. Ressursbruken for den enkelte kontrollhandling vil være litt ulik.

Kontrollutvalget skal hvert år utarbeide et forslag til budsjett for kontrollarbeidet, som så skal behandles i kommunestyret. For å gi kontrollutvalget gode arbeidsvilkår må kommunestyret stille nødvendige ressurser til disposisjon. Kontrollutvalget må på sin side synliggjøre for kommunestyret at det kan oppstå uventede situasjoner som krever uforutsatte kontrollhandlinger.

Hvis kontrollutvalget ikke har tilgjengelige budsjettmidler, kan utvalget fremme sak om ekstramidler fra kommunestyret. I mange kommuner vil nok dette være mer krevende å finne rom for, enn om en i budsjettframlegget tar høyde for det.

Anbefaling 8: Kontrollutvalget bør drøfte hvordan utvalget vil synliggjøre sin rolle og mandat, og hvorfor utvalget ønsker å motta henvendelser.

Kontrollutvalget mottar henvendelser i ulik grad. For at henvendelsene skal bli en verdifull informasjonskilde, bør kontrollutvalget ha en tydelig kommunikasjon utad om hva som er kontrollutvalgets mandat og hvordan utvalget jobber. For å avklare forventningene, kan det være viktig å formidle at kontrollutvalget hele tiden prioriterer innenfor sitt mandat ut fra risiko, vesentlighet og annen kjennskap til innholdet i henvendelsen.

Noen enkle retningslinjer for hvordan den interne og eksterne kommunikasjon skal bidra til å synliggjøre kontrollutvalgets arbeid, kan hjelpe kontrollutvalget til å nå sine mål. Hvilken rolle kontrollutvalget tar i media, avhenger av hvordan utvalget ønsker å jobbe. Det viktige er å skape tillit til at kommunen er underlagt en betryggende, folkevalgt kontroll.

Til slutt:

Kontrollutvalgets mandat er å være kommunestyrets kontrollorgan. Derfor er det viktig med en felles rolleforståelse og et godt samarbeid med kommunestyret. Veilederen har med et eget vedlegg med forslag til tiltak for god dialog og samhandling med kommunestyret, som kan være til inspirasjon.

Så langt har veilederen fra FKT blitt godt mottatt, og vi håper den kan være til nytte i det viktige arbeidet med kontroll som hvert enkelt kontrollutvalg gjør. ●

Solveig Kvamme er i dag rådgiver hos Sunnmøre kontrollutvalgssekretariat IKS. Hun har en master i verdibasert ledelse der etisk refleksjon og offentlig forvaltning var en viktig del. Hun har lang erfaring som saksbehandler og leder fra kommunal og annen offentlig sektor.

Foto: TT Norge



Av **Tor Dølvik**, spesialrådgiver i Transparency International Norge og medlem av Kommunesektorens etikkutvalg

– Like straffbart selv om vinduet står åpent

Rettsaker om korrupsjon i kommuner preget nyhetsbildet våren og forsommeren 2022. Trekker de øvrige kommunene lærdommer av sakene eller regner de med at slike forhold ikke oppstår hos dem?

Aktor i den såkalte Tana-saken beskrev situasjonen i kommunen som om «vinduet stod åpent». Sviktende internkontroll gjorde at de tiltalte kunne fullføre korrupsjonshandlingene.

Kommunene kunne ha gjort mer

En ekstern leverandør sendte fiktive fakturaer til Tana kommune og fikk i samarbeid med en kommuneansatt utbetalt 21 millioner kroner i løpet av nesten ti år. De

medvirkende bærer ansvaret for de straffbare handlingene, men kommunen kunne ha begrenset muligheten til korrupsjon gjennom bedre internkontroll.

Boligbygg-saken i Oslo ble avdekket av gravejournalister i Dagens Næringsliv i 2017. Etterforskningen av de straffbare forholdene startet umiddelbart og endte med tiltaler mot fem personer og omfattet grov korrupsjon, hvitvasking og grov økonomisk utroskap. Dommen falt i april og for en av de tiltalte er dommen rettskraftig.

Aktuelle kurs nå ...



Når	Hva	Hvor
12. – 13.9	KOMØK'22 – Kommuneøkonomikonferansen 2022	Oslo
13. – 14.9	Samling for kontrollutvalgssekretariater 2022	Bergen
20. – 21.9	Finans- og gjeldsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner Nyhet!	Digitalt
17. – 18.10	Nasjonal fagkonferanse i offentlig revisjon 2022	Kløfta
2. – 3.11	NKRFS Lederkonferanse 2022	Trondheim
16. – 17.11	Fagtreff for regnskapsrevisorer 2022	Gardermoen
22. – 23.11	A.2.47 Kvalitative metoder i forvaltningsrevisjon	Lillestrøm
Når	Hva	
eKurs	Kommuneregnskapet for politikere Nyhet!	
eKurs	Forvaltningsrevisjon om økonomistyring Nyhet!	
eKurs	Konsolidert årsregnskap Nyhet!	
eKurs	Intro – kommuneregnskap Nyhet!	
eKurs	Intro – forvaltningsrevisjon Nyhet!	
eKurs	Arbeidet med misligheter	
eKurs	Mva i kommunesektoren – unntakene i kompensasjonsretten	
eKurs	Etikk og omdømme	
eKurs	Test av kontroller, substanshandlinger og utvalgsmetodikk	
eKurs	Planlegging av revisjonen og bruk av vesentlighet	
eKurs	Revisjon av inntekter i kommunal sektor	



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

...for faglig oppdatering

Kommunen har fått gjennomført egne granskninger. Både Kommunerevisjonen og private revisjonsfirmaer avdekket kritikkverdige forhold i kommunens internkontroll og eierstyring. Kommunen kunne ha gjort mer for å redusere risikoen for korrupsjon i de omfattende boligkjøpene.

Fra vennetjenester til korrupsjon?

Høyesterett opphevet i juni lagmannsrettens dom i den såkalte Tjøme-saken, der en tidligere byggesaksleder og arkitekt hadde blitt frifunnet for grov korrupsjon. Lagmannsretten hadde kommet til at det ikke kunne utelukkes at gratis hustegninger som byggesakslederen mottok fra arkitekten, var gitt som private vennetjenester, noe korrupsjonsbestemmelsene ikke omfatter.

Økokrim anket avgjørelsen til Høyesterett og mente at frikjennelsen bygde på feil forståelse av det såkalte tilknytningskravet – hva vil det si at en fordel er gitt «i anledning av stilling, verv eller oppdrag»? Økokrim framhevet at tilknytningskravet i liten grad var belyst i tidligere rettsavgjørelser. De var opptatt av å få avklart hvilken betydning vennsforhold har i relasjoner som kan være korruperte og pekte på at slike problemstillinger ikke er uvanlige i kommunesektoren.

Høyesteretts dom presiserer at det må være en tilknytning eller sammenheng mellom ytelsen av en

Høyesteretts dom presiserer at det må være en tilknytning eller sammenheng mellom ytelsen av en fordel og mottakerens stilling.

fordel og mottakerens stilling. Denne tilknytningen må ha en viss styrke og være tydelig. Men Høyesterett slår også fast at kravet om tilknytning ikke innebærer at det må være en årsakssammenheng mellom fordelsoverføringen og mottakerens stilling. Det er altså ikke et vilkår at det må utelukkes at en fordel ville blitt gitt selv om mottakeren ikke hadde hatt den aktuelle stillingen. Videre må det bl.a. vurderes konkret om stillingsinnehaveren skal eller vil kunne treffe en avgjørelse av betydning for den som gir fordelene.

Rettssakene illustrerer på ulike vis hvordan kommunene kunne ha forebygget de uønskede hendelsene og korrupsjon.

Vnettjenester til en kommuneansatt i en stilling som behandler saker som kan gjelde giveren, ligger altså i et risikoområde for korrupsjon. Nå skal saken opp til ny behandling i lagmannsretten.

Korrupsjonsspørsmålet gjelder en avgrenset del av hele sakskomplekset i Tjøme-saken. Lagmannsretten og Høyesterett beskriver flere typer feil i kommunens praktisering av byggesaksreglene. Sakskomplekset gjelder bl.a. en rekke kommunale vedtak om dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen kombinert med ulovlige byggetiltak.

Kommunen fulgte selv ikke bestemmelsene i plan- og bygningsloven og en inhabil saksbehandler var i posisjon til å avgjøre enkeltsaker. I et slikt styringsregime kan mye gå galt, også uten at korrupsjon er involvert, men risikoen for korrupsjon er åpenbart til stede.

En ryddigere kommunal forvaltningskultur og bedre kontrollrutiner kunne ha redusert de omfattende feilene i plan- og byggesaksbehandlingen og redusert risikoen for mulig korrupsjon.

Kommunalt antikorrupsjonsarbeid trengs

Korrupsjonsrisikoen finnes, og kommunene kan gjøre mer for å redusere den. Rettssakene illustrerer på ulike vis hvordan kommunene kunne ha forebygget de uønskede hendelsene og korrupsjon. Gjennom antikorrupsjonsprogrammer der risikoen analyseres og forbyggende aktiviteter og kontrolltiltak iverksettes, kan kommunene forebygge korrupsjon. Flere norske kommuner er nå i gang med å utforme sine antikorrupsjonsprogrammer. Noen av dem vil presentere sitt arbeid på Etikskonferansen 21. september 2022¹. TI Norge tilbyr også seminarer og assistanse for kommuner som vil komme i gang. ●

¹ www.ks.no/kalender/etikskonferansen-2022

Øvrige kronikører:



Foto: Kommunal Rapport

Ragnhild Sved, debattredaktør i Kommunal Rapport



Bidragsytere fra KS
Kommunesektorens organisasjon



Foto: Riksrevisjonen

Riksrevisor Karl Eirik Schjøtt-Pedersen



Av **Martin Gjendem Mortensen**,
daglig leder i Møre og Romsdal Revisjon SA

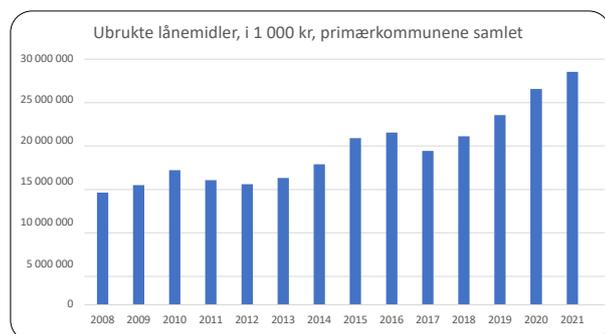
Hva gjør kommunene med ubrukte lånemidler?

– Og hvordan følger revisor opp?

Kommunenes ubrukte lånemidler har økt mye de siste årene. Ved utgangen av 2021 var det oppunder 30 mrd. kroner som kommunene har tatt opp i langsiktige lån, men ikke benyttet til investeringer.

Økningen i ubrukte lånemidler fra 2008 til 2021 er på 14,7 mrd. kroner, fra 13,7 mrd. kroner til 28,4 mrd. kroner. Det utgjør over en dobling i volumet av ubrukte lånemidler, med en økning på 107 prosent.

Et tilbakeblikk på utviklingen i ubrukte lånemidler



Fra 2015 til 2021 økte ubrukte lånemidler fra 18,8 mrd. kroner til 28,4 mrd. kroner. Økningen på 9,6 mrd. kroner utgjør 51 prosent.

Er kommunene blitt dårligere til å treffe med investeringsbudsjettene, eller er det andre hensyn som likviditet som gjør at kommunene har hatt denne utviklingen i ubrukte lånemidler? Det kan sikkert utledes over flere artikler med ulike deltema.

Er kommunene blitt dårligere til å treffe med investeringsbudsjettene, eller er det andre hensyn som likviditet som gjør at kommunene har hatt denne utviklingen i ubrukte lånemidler?

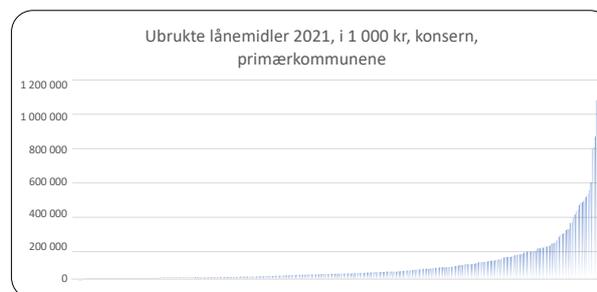
Artikkelen her vil konsentrere seg rundt hvordan praksis og rutiner kommunene kan ha for å minimalisere ubrukte lånemidler, og gjennom det vise hva, når og hvordan revisor kan følge opp for at kommunen har eller etablerer best mulig praksis og rutiner.

Ubrukte lånemidler, hvordan oppstår de?

Kostra-veilederen for 2021 beskriver ubrukte lånemidler som «lån som er tatt opp men ikke benyttet som finansiering i investeringsregnskapet».

Hvert år vedtar kommunene investeringsbudsjett, med tilhørende finansiering som ofte innebærer opptak av lån. Etter hvert som budsjettåret skrider fram, blir gjerne lånet tatt opp for at finansieringen skal være klar til fakturaene for investeringene kommer. I den grad investeringene, som etter budsjett skal bli finansiert med lån, går med mindreforbruk, blir det igjen ubrukte lånemidler. Mindreforbruket kan oppstå som følge av et reelt mindreforbruk på grunn av økte inntekter eller reduserte utgifter i investeringen, eller at investeringen ikke får den budsjetterte framdriften som lå til grunn.

Analyse

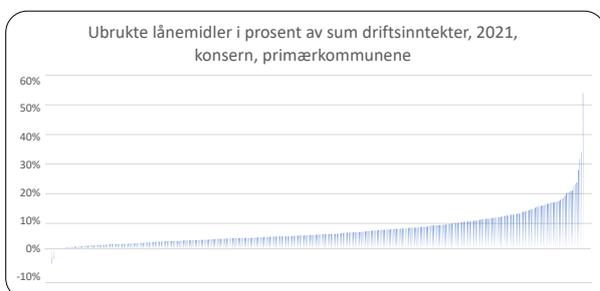


Det er klart at de kommunene som også har mest ubrukte lånemidler, også er de største kommunene.

For å se den relative størrelsen på ubrukte lånemidler, kan ubrukte lånemidler måles opp mot sum

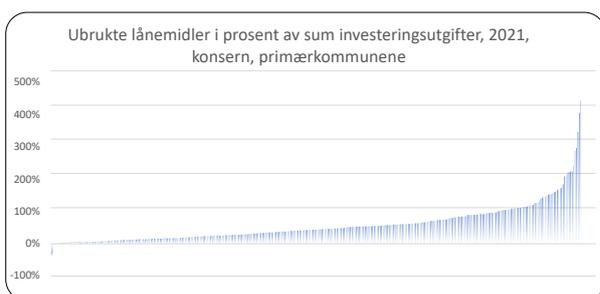
driftsinntekter i driftsregnskapet, samt mot sum investeringsutgifter i investeringsregnskapet.

Diagrammet under viser ubrukte lånemidler i prosent av sum driftsinntekter, 2021:



Diagrammet viser at det er til dels store forskjeller i volumet av ubrukte lånemidler. Variasjonen går fra om lag 0 prosent, til nærmere 60 prosent. Det aritmetiske gjennomsnittet er på 7 prosent, mens 74 kommuner har over 10 prosent i ubrukte lånemidler som andel av sum driftsinntekter.

Diagrammet under viser ubrukte lånemidler i prosent av sum investeringsutgifter for 2021.



Diagrammet over viser at det er en del kommuner som har relativt stor andel ubrukte lånemidler målt mot sum investeringsutgifter i 2021. At en kommune har over 100 prosent betyr at det var dobbelt så mye ubrukte lånemidler tilgjengelig enn det regnskapet til slutt viste. I 2021 var det 47 kommuner som hadde over dobbelt så mye ubrukte lånemidler som sum investeringsutgifter. To kommuner hadde også over fire ganger mer ubrukte lånemidler enn investeringsutgiftene.

Ubrukte lånemidler, hva så?

Når ubrukte lånemidler først har oppstått, er det flere punkter som det kan analyseres etter, med både fordeler og ulemper.

En av fordelene med ubrukte lånemidler gjennom året er at det gir likviditet til kommunen. I første omgang for at kommunen er i stand til å betale de økonomiske forpliktelsene knyttet til investeringene som skal i gang eller allerede er igangsatt. Ubrukte lånemidler gir også likviditet inn i konsernkontosystemet om kommunen praktiserer det.

En annen gunstig fordel kan også dukke opp dersom kommunen oppnår bedre betingelser på innskudds-

konto enn den betaler på innlånet. Altså at renteinntektene på plassering er høyere enn renteutgiftene på lånet.

Ubrukte lånemidler ved årsskiftet skal inngå i beregningen av minimumsavdragene for det neste året, jf. kommuneloven § 14-18. Det øker minimumsavdraget, og kommunen må betale mer avdrag.

Høyere avdrag som følge av ubrukte lånemidler kan samtidig utfordre kommuneøkonomien, og kommunens evne til å prioritere, når mer midler som låses til avdragsbetaling. Det kan argumenteres for at det ikke ligger i intensjonen til generasjonsprinsippet at investeringer som fremtidige innbyggere skal benytte, skal betales av dagens innbyggere.

Det må understrekes at det ikke er ulovlig å ha ubrukte lånemidler. Likevel er det ikke intensjonen at ubrukte lånemidler skal akkumuleres og at kommunene skal operere med store volumer av ubrukte lånemidler over år. Om dét er tilfellet, er det grunn til å gå igjennom praksis, rutiner og forvaltningen i kommuner som har store volum av ubrukte lånemidler over tid, med mål om å redusere omfanget.

Beste praksis?

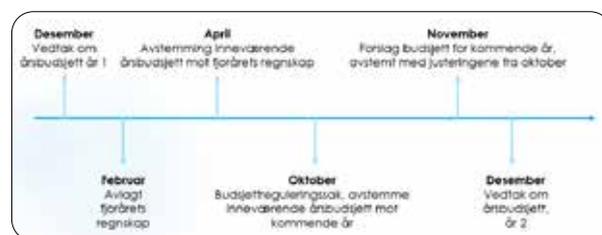
Departementet ga ut veilederen «Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner» (H-2303) i 2013.

Veilederen tar opp blant annet prosess for økonomiplanleggingen. Den inneholder eksempler for årshjul som fremstiller de ulike punktene for økonomiprosessene gjennom året.

I 2011 ga departementet ut veilederen «Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet» (H-2270). Den omhandler mer konkret budsjettering av investeringer, med eksempler på egne årshjul for det og hvordan det kan praktiseres.

Figuren under oppsummerer punktvis noen viktige milepæler med tanke på en god praksis for å unngå store volum av ubrukte lånemidler over tid.

Senest i desember skal kommunestyret eller fylkesting



vedta budsjettet for kommende år. Budsjettet må være tuftet på de beste prognosene som er tilgjengelig, spesielt med tanke på forbruket i flerårige investeringsprosjekter. Senest i februar i budsjettåret foreligger regnskapet for fjoråret, og gir informasjon om hvor mye som er regnskapsmessig ført på de ulike investeringsprosjektene.

Fjorårets regnskap kan vise at det er behov for å avstemme inneværende års budsjett for de prosjektene som enten ikke hadde den framdriften som fjorårets

budsjett la til grunn, eller at prosjektet har gått med mindreforbruk. Ved avstemming av inneværende års investeringsbudsjett med fjorårets regnskap, er det naturlig å benytte ubrukte lånemidler for å finansiere opp de nye prosjektene på investeringsbudsjettet. Følgelig må det nøye vurderes om det er behov for å ta opp ytterligere lån inneværende år.

Over sommeren er gjerne budsjettprosessen for kommende år godt i gang. For å ha et så godt som mulig utgangspunkt for å sette opp investeringsbudsjettet, vil det være naturlig å lage en så god prognose for inneværende års investeringsbudsjett som mulig. Det er viktig at denne prognosen er på plass så tidlig at kommunen har mulighet til både å legge inn en revidering av inneværende års investeringsbudsjett til politisk behandling, og samtidig legge det reviderte investeringsbudsjett inn som utgangspunkt for kommende års budsjett. For å få til dette må kommunen ha god koordinering mellom nøkkelpersonene administrativt og politiske nivå.

Dersom kommunen gjennom den oppdaterte prognosen for investeringsbudsjettet finner grunn til å justere ned budsjettbevilgningene, må finansieringen av investeringene parallelt justeres for å få et nysaldert investeringsbudsjett. Det kan medføre å justere ned budsjettlinjen Bruk av lån, og samtidig årets låneopptak. Om kommunen ikke tidligere på året har tatt opp årets låneopptak, kan den ikke lenger ta opp nye lån mer enn den nye lånerammen tilsier. Om kommunen allerede har tatt opp mer lån enn den nye lånerammen, bør kommunen betale tilbake det overskytende beløpet før årsskiftet.

Budsjettering og føring av tilbakebetaling av ubrukte lånemidler

En praktisk problemstilling som dukker opp når kommunen ønsker å betale tilbake ubrukte lånemidler, er hvordan det teknisk skal gjøres. I hovedsak er det to forskjellige metoder å benytte; (1) justere ned budsjettpostene i investeringsbudsjettet og bare balanseføre transaksjonen, eller (2) gjøre dette over investeringsbudsjettet. For enkelhetens skyld forutsettes det at endringen i alternativene ikke medfører endringer i øvrige budsjettlinjer som kompensasjon for merverdiavgift eller andre.

I alternativ 1 vil bevilgningsoversikten for investering se ut som følger:

		Gjeldende budsjett	Endring	Nytt budsjett
1.	Investeringer i varige driftsmidler	100	-50	50
(...)				
5.	Avdrag på lån	0	0	0
6.	Sum investeringsutgifter	100	-50	50
(...)				
13.	Bruk av lån	100	-50	50
14.	Sum investeringsinntekter	100	-50	50
(...)				

Her justeres bevilgningene til investeringene ned, som reduserer Sum investeringsutgifter. Bruk av lån justeres ned tilsvarende for å saldere investeringsutgiftene med -inntektene. Tilbakebetalingen eller innløsning av lån skjer da via balansen.

I alternativ 2 vil bevilgningsoversikten for investering se ut som følger:

		Gjeldende budsjett	Endring	Nytt budsjett
1.	Investeringer i varige driftsmidler	100	-50	50
(...)				
5.	Avdrag på lån	0	50	50
6.	Sum investeringsutgifter	100	0	100
(...)				
13.	Bruk av lån	100	0	100
14.	Sum investeringsinntekter	100	0	100
(...)				

I dette alternativet justeres ikke Sum investeringsutgifter ned, men reduksjonen i bevilgninger til Investeringer i varige driftsmidler overføres til linjen Avdrag på lån. Linjen Bruk av lån har dermed heller ikke behov for å justeres.

Begge alternativene har fordeler og ulemper, og det går ikke direkte fram av lov, forskrift eller kommunale regnskapsstandarder (KRS) hvordan det skal føres.

Dersom ubrukte lånemidler og langsiktig gjeld skal reduseres, må tilbakebetalingen med transaksjoner skje før årsskiftet. Etter budsjett- og regnskapsforskriftens § 3-2 andre ledd skal «[l]angsiktig gjeld måles til opp-takskost» og Veileder til budsjett- og regnskapsforskriften fra Kommunaldepartementet stadfester at «[v]erdien av langsiktig gjeld justeres deretter for betalte avdrag.»

Begge alternativene har fordeler og ulemper, og det går ikke direkte fram av lov, forskrift eller kommunale regnskapsstandarder (KRS) hvordan det skal føres.

En annen praktisk problemstilling som kan dukke opp er om kommunen ser at det ikke er midler i bank til å betale tilbake ubrukte lånemidler. Det er flere punkter som kan gjøre at kommunen har utfordringer med likviditeten, som for eksempel merforbruk i driftsregnskapet, premieavvik, urealisert gevinst fra verdipapirer

Ved å benytte praksisen som beskrevet i denne artikkelen vil kommunen minimere ubrukte lånemidler.

eller andre forhold som innebærer tidsforskyvning mellom innbetalinger og utbetalinger.

Om kommunen har behov for likviditet bør det gjenspeiles som likviditetslån, ikke langsiktig gjeld, når utgangspunktet er at kommunen skal utføre nødvendige utbetalinger. Adgangen til å ta opp likviditetslån er etter kommuneloven § 14-15 tredje ledd. I Prop. 46 L (2017-2018) går det fram at «[i] den grad kommuner og fylkeskommuner har behov for likviditet, kan det tas opp likviditetslån», som gir tilstrekkelig ramme til å ta opp likviditetslån for å imøtekomme de forpliktelsen som forfaller.

Etter kommunelovens § 14-14 som omhandler vilkårene for å ta opp lån, reguleres de forholdene som må være på plass før låneopptak, som at lånet tas opp til et lovlig formål og lånet er innenfor de rammene som

kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt. Et likviditetslån skal ha sitt eget årlige vedtak knyttet til budsjettåret, jf. kommuneloven 14-4 andre ledd tredje punktum sammen med § 14-3 femte ledd første punktum.

Ubrukte lånemidler ved årsslutt

Ved å benytte praksisen som beskrevet i denne artikkelen vil kommunen minimere ubrukte lånemidler.

Eventuelle ubrukte lånemidler ved årsslutt vil da være et resultat av avviket fra beste prognose ved siste budsjettrapportering/-justering, og i den grad kommunen ikke har tatt opp årets låneramme.

Hver kommune har sin egen situasjon. Revisor har flere oppfølgingspunkter, både praktiske og formelle, samt løpende gjennom året og ved årsoppgjøret. ●

Martin Gjendem Mortensen er siviløkonom og startet som daglig leder i Møre og Romsdal Revisjon SA høsten 2021. Har kom fra stillingen som konstituert assisterende rådmann i Kristiansund kommune, der han også var økonomisjef. Tidligere har han vært økonomisjef i Tingvoll kommune og jobbet med kommuneøkonomi hos Statsforvalteren.

Vil du bidra til å gjøre Universitetet i Oslo bedre?

Internrevisjonen søker etter samfunnsvitere, økonomer, jurister, informatikere og andre som kan bidra med analyser av virksomhetsstyring, forvaltning og måloppnåelse ved UiO.

Vi tilbyr:

- Gode muligheter til å påvirke utviklingen av vår funksjon og UiO
- Spennende arbeidsoppgaver på et Universitet i stadig utvikling
- Opplæring innen revisjonsfaget tilpasset erfaring
- Veldig godt arbeidsmiljø
- Fleksibel arbeidstid og gode velferdstilbud, som trening i arbeidstiden.



Du finner nærmere informasjon om stillingen på <https://www.jobbnorge.no/ledige-stillinger/stilling/230744/seniorraadgiver>



**UNIVERSITETET
I OSLO**



Av **Kjetil Kalager**,
forvaltningsrevisor og statsviter i Revisjon Øst IKS

Kommunal beredskapsplikt mv.

I artikkelen berøres den kommunale beredskapsplikten innen samfunnssikkerhetsområdet, samt overordnede utviklingstrekk som kan påvirke risiko- og sårbarhetsbildet.

Lov av 25. juni 2010 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) fastsetter en generell kommunal beredskapsplikt. I lovens § 14 første ledd stilles det krav om at kommunen skal gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse), for å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i lokalsamfunnet. I tillegg plikter kommunen å vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og på hvilken måte hendelsene kan påvirke lokalsamfunnet.

ROS-analyse og overordnet beredskapsplan

Kommunens ROS-analyse skal, med bakgrunn i sivilbeskyttelsesloven § 14 tredje ledd, oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, og ellers ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.

Med utgangspunkt i ROS-analysen skal kommunen utarbeide en overordnet beredskapsplan, jf. sivilbeskyttelsesloven § 15 første ledd. Beredskapsplanen skal inneha en oversikt over hvilke tiltak kommunen har forberedt for å håndtere uønskede hendelser. Etter § 4 annet ledd i forskrift om kommunal beredskapsplikt, skal beredskapsplanen som minimum inneholde:

- En plan for kommunens kriseledelse som gir opplysninger om hvem som utgjør kommunens kriseledelse og deres ansvar, roller og fullmakter, herunder hvem som har fullmakt til å bestemme at kriseledelsen skal samles.
- En varslingsliste over aktører som har en rolle i kommunens krisehåndtering.
- En ressursoversikt som skal inneholde opplysninger om hvilke ressurser kommunen selv har til rådighet og hvilke ressurser som er tilgjengelige hos andre aktører ved uønskede hendelser.
- Evakueringsplaner og plan for befolkningsvarsling basert på den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen.
- Plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte.

Den overordnede beredskapsplan skal, med bakgrunn i sivilbeskyttelsesloven § 15 tredje ledd, som minimum revideres en gang pr. år. Etter § 7 i forskrift om kommunal beredskapsplikt, skal beredskapsplanen øves annet hvert år. Gjennom øvelser kan kommunen

teste og videreutvikle sine beredskapsplaner og kriseorganisasjon, gi opplæring til de som inngår i kommunens kriseorganisasjon og avdekke styrker og svakheter i samfunnssikkerhetsarbeidet (DSBs veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt: 2021).

Risiko- og sårbarhetsbildet - overordnede utviklingstrekk

Kommunens helhetlige ROS-analyse og overordnede beredskapsplan skal som nevnt, tilpasses forholdene i lokalsamfunnet. Risiko- og sårbarhetsbildet kan samtidig påvirkes og endres av mer overordnede utviklingstrekk.

Et eksempel er koronapandemien. De færreste hadde nok sett for seg at pandemien ville medføre så vidt inn- gripende og langvarige tiltak i Norge, og ingen kommuner har vært uberørt av pandemien. Forhåpentligvis vil dette bidra til nyttig læring for fremtiden, både når det gjelder forebygging og håndtering av eventuell smitte.

Et annet eksempel er konsekvensene av et varmere og våtere klima, noe som blant annet kan påvirke sannsynligheten for flom og skred. Kommunene må derfor i økt grad være forberedt på at denne typen hendelser kan oppstå, men også søke å begrense konsekvensene i form av god arealplanlegging og sikringstiltak.

Endelig bør den pågående krigen i Ukraina nevnes. Fredsoptimismen som rådet etter den kalde krigen er dessverre ikke lenger til stede. Selv om det har forekommet en økende spenning over tid, kom Russlands fullskala invasjon av Ukraina overraskende på mange.

Krigen i Ukraina har blant annet bidratt til et økt søkelys på tilstanden og behovet for tilfluktsrom i Norge, hvorav mange av rommene er kommunale. Videre har frykten for cyberangrep økt. Et cyberangrep kan blant annet ta sikte på å ramme kritisk infrastruktur, så som styringssystemer for vannforsyning, avløpsbehandling og elektrisitet.

Fremstillingen viser at det er sentralt at kommunene sikrer oppdaterte ROS-analyser og beredskapsplaner, herunder at det gjennomføres tilstrekkelig med øvelser. Kommunene plikter dessuten å evaluere krisehåndteringen etter øvelser og uønskede hendelser, jf. § 8 i forskrift om kommunal beredskapsplikt.

Ovennevnte tema er aktuelt og samtidig egnet for forvaltningsrevisjon. ●



Av **Margrete Haugum**,
forvaltningsrevisor, Revisjon Midt-Norge SA

Fra passiv til aktiv eier etter konserndannelse

Tidlig i 2020 trakk fire av sju styremedlemmer seg fra styret i morselskapet til energikonsernet Ren Røros. Det oppstod en utfordrende situasjon for selskapet og eierne.

Røros kommune, som største eier, fikk presentert ulike forklaringer på hva som var opptakten til uenigheten i styret og det faktum at flertallet i styret valgte å trekke seg. Kommunen som eier ble utfordret på å håndtere situasjonen. I den forbindelse gjennomførte Revisjon Midt-Norge en forvaltningsrevisjon i Ren Røros AS, hvor kommunens eierskap også ble sentralt. Denne artikkelen er en gjenfortelling fra forvaltningsrevisjonen og en oppfølgende undersøkelse vinteren 2021/22.

Eierforhold

Ren Røros AS, tidligere Røros E-verk, er et energiselskap med solide røtter i lokalsamfunnet. Dette gjenspeiles i at selskapet eies av omkring 2000 A-aksjonærer (personer og bedrifter) og Røros kommune, som B-aksjonær, med 66,871 prosent av aksjene. Selskapet ble stiftet i 1976, men har røtter tilbake til 1912. I en kontrakt fra 1976 overfører Røros kommune rettighetene til konsesjonskraft til Røros elektrisitetsverk.

Årsak til uenighetene

Når det oppstår en krise, flommer det ofte over med ulike årsaker og synspunkter av ulik karakter. Årsaken i Ren Røros AS er sammensatt og kan delvis knyttes til konserndannelsen og det faktum at det oppstår et morselskap. Konserndannelsen kom som et resultat av kravet om funksjonelt og selskapsmessig skille mellom produksjon av energi og nettvirksomhet i energiloven.

Morselskapet blir et mellomledd mellom opprinnelige eiere og virksomheten som nå skjer i datterselskapene. Konsekvensen er at de opprinnelige eierne ikke har like stor innsikt i og styring med virksomheten i datterselskapene, som de hadde før konserndannelsen.

Det er også mer grunnleggende problemstillinger som involverer selskapet, styret og eiere. Det er knyttet til disponeringen av det økonomiske resultatet. Det er i hovedsak tre områder som ønsker sin del av resultatet.

Det er utbytte, vedlikehold og utviklingsarbeid som må balanseres og som har ulik aktualitet blant eiere, styret og ledelsen i selskapet.

Utbytte

Med kontrakten som ble skrevet i 1976, overførte kommunene rettighetene til konsesjonskraft til selskapet, og eierne har opp gjennom årene hentet tilbake verdier i form av utbytte. Det ble utbetalt jevnt med utbytte fram til og med 2011 og senere i 2017.

Selskapets egenkapitalandel har over tid sunket og i 2017 kom den under 40 prosent. Konsernstyret har i sitt eierstyringsdokument sagt at egenkapitalen ikke skal være under 40 prosent. Det har skapt reaksjoner blant eierne at utbyttet har uteblitt og at egenkapitalen samtidig reduseres.

Det har skapt reaksjoner blant eierne at utbyttet har uteblitt og at egenkapitalen samtidig reduseres.

Vedlikehold

Produksjonsanlegget i Kuråsfossen beskrives som et stort risikomoment. Energiproduksjonen her er den økonomiske bærebjelken i selskapet, og enkelte har stilt spørsmål med vedlikeholdet og investeringsbehovet ved et eventuelt havari.

Utviklingsarbeid og ledelse

Etter at konsernorganiseringen ble operativ fra 2018, ansatte styret ny konserndirektør. Styret ønsket en utviklingsorientert konserndirektør og konserndirektøren var i ansettelsesprosessen tydelig på at han hadde krav til utvikling av selskapet. Da revisjonen ble gjennomført

var det en egen utviklingsavdeling i morselskapet, og det ble jobbet med nye forretningsideer innenfor energisektoren.

Røros kommune som eier

Da revisjonen ble gjennomført våren 2020 hadde Røros kommune en eiermelding fra 2011. Kommunen utarbeidet en eierpolitikk i 2019, og ny eierskapsmelding ble lagt fram på slutten av 2020. Kommunen la da fram tiltak overfor hvert enkelt selskap, også for Ren Røros.

Når kommunen behandler eierskapsmeldingen på slutten av 2021 kommenteres status for de ulike tiltakene. Et av tiltakene er at Røros kommune skal løfte en diskusjon om utbyttepolitikk for selskapet i eiermøter og generalforsamling. Statusrapporteringen er at styret har startet arbeidet med utbyttepolitikk og den forventes vedtatt i 2022. Revisors anbefalinger fra forvaltningsrevisjonen er også tatt inn i eierskapsmeldingen og rapportert på.

Kommunen begynte gjennom ny eierpolitikk fra 2019 å ta grep i utøvelsen av eierskapet og utfordret selskapet på behovet for kompetanse i styret. Det ble også økt søkelys på rolleforståelse og at styremedlemmer ikke er representanter for kommunen, men skal arbeide for selskapets beste.

Utøvelse av eierskapet i morselskapet

Generalforsamlingen i morselskapet Ren Røros AS er den formelle arenaen for utøvelse av eierskapet. Eiers formelle styringsmuligheter er gjennom vedtekter og valg av styret, i tillegg til beslutninger om årsregnskap. I tillegg kan andre saker knyttet til økonomi og strategi drøftes i generalforsamling eller eiermøter.

Generalforsamlingen skal vedta utbytte, men dette er begrenset av forslaget til utbytte som styret legger fram. Denne bestemmelsen er for å sikre at eierne ikke taper selskapet for midler slik at styrets oppgave vanskeligjøres. Generalforsamlingen er også en arena for informasjon fra selskapet i tillegg til det som eventuelt kommer i eiermøter.

Etter revisjonen valgte generalforsamlingen et helt nytt styre til morselskapet. Styret i morselskapet utøver eierskapet i datterselskapene og møter i generalforsamlingen. På dette området hadde styret og selskapet en varierende og uklar praksis. Det var ingen tradisjon for at styret deltok i generalforsamling i datterselskapene. Ved en anledning fikk styreleder fullmakt til å representere selskapet i generalforsamlingen, og andre ganger skjedde det uten fullmakt.

På et tidspunkt ble det gjort en vurdering av hvem som kunne være valgkomite for styret i morselskapet når det skulle velges styret for datterselskapene. Denne vurderingen ga uttrykk for at styret var inhabile til å være valgkomite, derfor ble styreleder og konserndirektør valgkomite. De innstilte da konserndirektør som styreleder i datterselskapene, og styrelederen i

morselskapet møtte i generalforsamlingen og valgte konserndirektøren til styreleder i datterselskapene.

En valgkomite jobber på vegne av eierne, og i datterselskapene er styret i morselskapet eierrepresentanten. Styret i morselskapet står da fritt til å velge en valgkomite og er selv ikke inhabil.

Utøvelse av eierskapet i datterselskap

Aksjeloven skiller ikke på om et selskap er et morselskap eller et datterselskap. Generalforsamlingen er øverste myndighet og der møter styret hvis styret ikke delegerer det til andre. I tillegg til ordinære generalforsamlingsoppgaver gis det vanligvis informasjon om datterselskapets virksomhet og eier har muligheten til å stille spørsmål.

Kommunen blir indirekte eier etter konserndannelse

Etter konserndannelsen i Ren Røros AS ble kommunen en indirekte eier til virksomheten som ble lagt til datterselskapene. Dette forholdet ble nok overskygget av kravet i energiloven om selskapsmessig skille (§ 4-6), som innebærer at nettvirksomheten skal skilles fra virksomheten med produksjon og omsetning av energi.

Eierne var innforstått med kravet om endring, men antakelig ikke de eierskapsmessige konsekvensene dette ga. Endringene for selskapet ble utredet fra selskapets ståsted, som det ofte blir i slike situasjoner. Det ble deretter forelagt eierne for beslutning.

Eierne var innforstått med kravet om endring, men antakelig ikke de eierskapsmessige konsekvensene dette ga.

Konsekvensene for eierne har ikke samme oppmerksomhet. Konsekvensen for eierne oppstår når eierne oppdager at de ikke lengre får informasjon på samme nivå som tidligere. Det er også et spørsmål hvor mye informasjon kommunen som eier kan kreve fra datterselskapene og hvor mye datterselskapene er villig til å dele.

En annen utfordring er at Ren Røros AS har svært mange eiere og eierne skal likebehandles. Informasjonen fra datterselskapene må da avveies mot konkurransemessige forhold, slik at det ikke kommer ut informasjon som kan skade konkurransevnen til datterselskapene.

Styrearbeidet

Revisjonen av Ren Røros AS er også en historie om styrearbeid med flere læringspunkter. Et par av dem er



interessante å trekke fram; sammensetning av styrets kompetanse og protokollføring.

Da krisen oppsto ble det hevdet fra den ene fraksjonen i styret at navngitte styremedlemmer ikke hadde kompetanse til å være styremedlemmer. Dette er et enkelt argument å bruke, men hva er rett kompetanse og hvem avgjør det?

Det er eierne som velger styret og eventuelt gir en valgkomite føringer for hvilken kompetanse som er ønskelig sett fra eiers ståsted. Styrets oppgave er å jobbe for det vedtektsfestede formålet – til selskapets beste. Styret har et kollektivt ansvar og er et kollegium som skal løse styreoppgaven i fellesskap.

Denne saken viser viktigheten av å formulere vedtak i selve styremøte og undersøke mulighetene for å få enstemmige vedtak slik at styret framstår som et kollegium.

Hvis styremedlemmene har litt ulik formell kompetanse og erfaringer, vil antakelig tilfanget av synspunkter og perspektiv være annerledes enn om alle hadde lik bakgrunn. Vanligvis anbefales det å sette sammen et komplementært styre med kandidater som har ulik kompetanse og som utfyller hverandre.

Revisjonen av Ren Røros AS ga flere eksempler på hvor viktig rolle styreprotokollene har. Et forhold er forskjellen på å skrive et prosaisk referat som gjenforteller store deler av diskusjoner og en protokoll hvor kanskje bare selve vedtaket framgår.

Aksjeloven har i § 6-29 bestemmelser om styreprotokoll. Fra revisjonen kan det trekkes fram manglende vedtaksformuleringer og manglende signering av styreprotokoller. I noen tilfeller var ikke vedtaket formulert og i den prosaiske teksten sto det om forhold som styret

var enige om. Det er heller ikke uvanlig at vedtak formuleres med at forslaget vedtas med de endringer som framkom i møtet. Slike vedtak er vanskelig å forholde seg til i ettertid.

Den manglende signeringen skyldtes at styremedlemmer ikke var enig i vedtaket, som først ble kjent når styret fikk protokollen sammen med innkallingen til det påfølgende styremøtet. Flere av styremedlemmene var uenige i formuleringen av vedtak, og dette ble ikke håndtert i styremøtet. Selve signeringen skulle foretas digitalt og flere protokoller forble usignert.

Denne saken viser viktigheten av å formulere vedtak i selve styremøte og undersøke mulighetene for å få enstemmige vedtak slik at styret framstår som et kollegium. Samtidig er det legitimt å være uenig og stemme imot, og det er i tillegg mulighet for å be om en protokolltilførsel i saken før den lukkes. Det skal framgå av protokollen hvem som har stemt for og imot.

Røros kommune har tatt grep

Røros kommune sitt eierskap i Ren Røros AS har vært en reise fra passivt til et aktivt eierskap. Kommunen har arbeidet med hvordan de ønsker å ivareta eierskapet i de selskapene de har eierinteresser.

Dette skjedde gjennom utarbeidelsen av en eierskapspolitikk i 2019 og eierskapsmeldinger i 2020 og 2021. I eierskapsmeldingene ligger det innebygd en dialog med selskapene, hvor selskapene har muligheten til å komme med sine betraktninger om selskapet. I tillegg lister kommunen opp tiltak overfor selskapene i eierskapsmeldingen som følges opp i styrende organ. Den dynamikken som ligger innebygd i Røros kommune sin eierskapsmelding er til etterfølgelse for andre kommuner. ●

Margrete Haugum er utdannet siviløkonom og har en doktorgrad innenfor organisasjonsfag. Hun har tidligere jobbet i høyskolesektoren og som forsker i instituttsektoren. Nå har hun snart jobbet fem år som forvaltningsrevisor i Revisjon Midt-Norge SA.

NKRFs konferansetilbud:

- Den 34. Nordiske Kommunale Revisorkonferansen | 4. – 6. sept., Finland
- KOMØK'22 + 7 Fredinærer gjennom året | 12. – 13. sept., Oslo + digital
- Samling for kontrollutvalgssekretariater | 13. – 14. september, Bergen
- Nasjonal fagkonferanse i offentlig revisjon | 17. – 18. oktober, Kløfta
- Lederkonferansen | 2. – 3. november, Trondheim
- Fagtreff for regnskapsrevisorer | 16. – 17. november, Gardermoen
- Kontrollutvalgskonferansen | 1. – 2. februar 2023, Gardermoen
- Fagkonferansen | 13. – 14. juni 2023, Tromsø

Sett av datoene i kalenderen nå – vel møtt!



– kontroll og revisjon i kommunene

For nærmere informasjon og påmelding
→ nkrf.no/kurs



Av **Ellen Lange**, seniorrådgiver i NKRF

Offentlig revisjon og kontroll på Arendalsuka

Arendalsuka gikk av stabelen 15.-19. august, med bred deltakelse fra både parti- og interessepolitikk, næringsliv, universitet- og forskningsmiljøet og frivillige organisasjoner.

Arets Arendalsuke startet med lanseringen av Ytringsfrihetskommisjonens rapport «En åpen og opplyst offentlig samtale» (NOU 2022: 9). NKRFs arrangement «Demokratiets kår» tok opp tråden fra dette, med å drøfte hvor grensen går mellom hets og ytringsfrihet.

Demokratiets kår

Bakgrunnen for temaet var blant annet en bekymring for om hets og trusler truer den offentlige debatten og rekrutteringen til politikken. Kamzy Gunaratnam (stortingsrepresentant for Ap), Adele Matheson Mestad (direktør i Norges institusjon for menneskerettigheter og medlem av Ytringsfrihetskommisjonen), Jannike Arnesen (bystyremedlem for Ap i Kristiansand), Lise Spikkeland (KS) og Haagen Poppe (bystyremedlem for H og kontrollutvalgsleder i Arendal kommune) stilte opp og bidro til en innsiktsfull dialog om temaet.

En undersøkelse fra KS fra 2019 viste at mer enn 4 av 10 lokalpolitikere hadde opplevd hatefulle ytringer eller konkrete trusler. Selv om flertallet ikke har opplevd dette, så er det viktig å ta det på alvor.

En del politikere gir seg som følge av hets, og panelet fortalte at det også er et sentralt tema når de skal rekruttere

til lokalpolitikken. Ikke minst kan både hets og trusler påvirke hva man ønsker å uttale seg om. På den måten blir hetsen en trussel mot ytringsfriheten, ved at du betakker deg for å mene noe eller uttaler deg om saker. Hetsen får en nedkjølende effekt på ytringsfriheten.

Panelet var opptatt av at grenseoppgangen er vanskelig – det er viktig at mange stemmer kommer til orde. Panelet ga også noen eksempler på at det har blitt bedre. Jo mer hets, desto mer støtte.

Sprekker troll i sola?

Det ble løftet frem at det er viktig å ha en struktur rundt hvordan hets forebygges. Noen i panelet jobber ut fra en forståelse av at hetsen ikke dør ut av seg selv. I et slikt perspektiv er det viktig å alltid svare, og ikke tie ting i hjel.

Dette kan ses i lys av metaforen «troll sprekker i sola», som ofte brukes i forsvaret for en bred ytringsfrihet: ved å tillate, og argumentere mot hets, blir hetserne utfordret og avkledd ved at de blir argumentert imot.

Trykkokerargumentet, en annen metafor, tar for seg en annen side ved den samme tenkte dynamikken: Muligheten til å komme med hatefulle ytringer kan ha en ventilerende funksjon. Kritikere av begge typer argumenter vil si at sammenhengen snarere er motsatt: at trollet vokser i sola og trykkokeren fortsetter å koke selv om ventilen åpnes. Dette kan kalles virusargumentet: Hatefulle holdninger er som tankevirus som sprer seg gjennom ytringer. Ytringsfrihetskommisjonens rapport går gjennom disse perspektivene i sin drøfting av den såkalte «rasismeparagrafen».

Uansett innfallsvinkel pekte panelet på viktigheten av at det er en struktur rundt det å forebygge og håndtere hets og trusler.

Debatten ble avsluttet med å stille spørsmålet om hets og trusler kan undersøkes ved hjelp av en forvaltningsrevisjon, der det undersøkes om hvordan systemet håndteres. Spørsmålet sendes herved videre ut til de som jobber med kontroll og revisjon i kommunene.

Tillit – mer verdt enn olje?

I samarbeid med Riksrevisjonen hadde NKRF et arrangement om tillit og kontroll, sett i sammenheng med et av



F.v.: Kamzy Gunaratnam og Adele Matheson Mestad

regjeringens viktigste prosjekter – tillitsreformen. Både den svenske og den norske riksrevisoren deltok, Helena Lindberg og Karl Eirik Schjøtt-Pedersen. I tillegg deltok Robert Steen, helsebyråd i Oslo, og Per Olav Nilsen, styreleder i NKRF.

Panelet var opptatt av at tillit er en viktig verdi i Norge og Norden – mer verdifullt enn olje, mente en av paneldeltakerne.

Sverige har allerede innført en tilsvarende reform. Den svenske riksrevisoren pekte på at det er viktig å forstå den svenske prosessen i lys av at den svenske forvaltningen er mye mer selvstendig enn den norske, vi er ikke så like som vi tror.

Reformen ble tatt godt imot av forskere og fagmiljøer; «Låt proffsen vara proffs». Men det har ikke vært helt klart hvor tilliten skulle bedres, eller noen endringer i måten man styrer på. Reformen skulle balansere tillit og kontroll, og bidra til mer effektive tjenester til nytte for brukeren.

Schjøtt-Pedersen pekte på at det går en kjede av tillit fra velgerne via de ulike nivåene i politikken til den enkelte ansatte i offentlig sektor. Tilliten kan trekkes tilbake. Skal noe endres, må vi gjennom den samme kjeden. Men noen må sjekke om jobben er gjort. Tillit og kontroll er derfor to sider av samme sak. Resultatet må måles opp mot noe, så politikerne må sette mål.

Oslo kommune har prøvd ut og innført en tillitsmodell. Byråd Steen fortalte om erfaringene med utprøvingen, og hva kommunen har landet på. De startet med en uklar definisjon av tillitsmodellen, noe som utfordrer likebehandlingsprinsipper. Kommunen har nå vedtatt ni prinsipper for hva tillitsmodellen skal være. Tillitsmodellen er en erkjennelse av at vi har et helt annet samfunn enn ved industrialiseringen, at vi nå har kunnskapsarbeidere og ikke produksjonsarbeidere.

Som leder skal man levere mål og verdier sammen med mennesker. Steen pekte på at i tillitsbasert ledelse gir du ikke fra deg ansvaret. For mye tillit er ikke et

problem, men å ikke bry seg som leder er et problem. Det er ikke førstelinjetjenesten som bestemmer, og en skal ha mål. I arbeidet med å justere retningen, opplever byråden kommunerevisjonens rapporter som et viktig bidrag.

NKRFs styreleder pekte på at revisor lever av tillit, og er helt avhengig av tillit. I styringen trengs det en sunn, ansvarlig og våken tillit. Revisors kontroll må gi effekt, merverdi og læring. Hvis vi skal revidere en kultur, blir det vanskelig. Vi må ha et standardverk som er i tråd med tiden, men kanskje henger vi etter her.

Arendalsuka som læringsarena

Med over 1700 arrangementer var det nok å velge i, både i tema, vinkling, arrangører, deltakere osv. Det er god mulighet til å lære, og delta i debatten på mange arrangementer. Her kan man treffe både likesinnede og ulikesinnede, og ha mulighet til en opplyst diskusjon om tema en brenner for. På mer enn 200 stands kan en møte organisasjoner og interessegrupper av alle slags størrelser og tema – og de har mulighet til å møte folk de kan påvirke.

Mangfoldet er for stort til å kunne gjengis i artikkels form, men temaene omfattet eksempelvis tjenestekvalitet i kommunesektoren, randomiserte kontrollerte forsøk, cybersikkerhet, hjerneforskning, ungdomsråd, kommunenes dilemmaverksted, pendlerboligsaken, brannmenn mot kreft, klimavenner for kjernekraft, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon og mye, mye mer.

Den uformelle praten på og mellom arrangementer gir rom for læring, undring, refleksjon og meningsutveksling. Som førstereis på Arendalsuka opplevde jeg torsdagens partilederdebutt som en underlig kontrast til resten av uka. Resten av arrangementet var preget av bredde, dybde og mangfold, mens partilederdebutten nesten utelukkende fokuserte på strøm.

For deg som er nysgjerrig på Arendalsuka – her er det noe å hente og lære nesten uansett hva du interesserer deg for! ●



F.v.: Karl Eirik Schjøtt-Pedersen, Helena Lindberg, Per Olav Nilsen og Robert Steen



OSLO KOMMUNE, KONTROLLUTVALGETS SEKRETARIAT

Randi Blystad tiltrådte som sekretariatsleder for kontrollutvalget i Oslo kommune 1. mai. Hun er utdannet organisasjonssosiolog fra Universitetet i Oslo, har en bachelor i ledelse fra BI og sertifiseringer innen internrevisjon og IT-revisjon. Randi har tidligere jobbet nesten 19 år med forvaltningsrevisjon i Oslo kommune, bl.a. som assisterende avdelingsdirektør i Avdeling for forvaltningsrevisjon. Hun kom nå fra stilling på Oslo rådhus hvor hun som seksjonssjef i Byrådsavdeling for finans, ivaretok det kommuneovergripende ansvaret for IKT styring, informasjonssikkerhet og personvern.



Anne Sæterdal (51) er valgt som medlem av *forvaltningsrevisjons- og eierskapskontrollkomiteen*. Hun har jobbet i Vestfold og Telemark revisjon IKS (tidligere Telemark kommunerevisjon IKS) som forvaltningsrevisor siden 2009. Anne har hovedfag i statsvitenskap fra universitetet i Oslo med tilleggsutdanning i offentlig rett og pedagogikk. Hun har tidligere praksis fra NAV, trygdeetaten og som lektor, og har tidligere vært varamedlem til forvaltningsrevisjonskomiteen.



NYE TILLITSVALGTE I NKRF

Carine Samuelsen Jøssang er valgt som medlem av *kontrollutvalgs-komiteen*. Hun begynte i Rogaland kontrollutvalgssekretariat som rådgiver januar 2019 og ble ansatt som daglig leder fra februar 2021. Carine har utdanning fra Handelshøyskolen BI (ett år) og fire år på Høgskolen i Agder med fordypning i offentlig administrasjon og økonomi. Hun har tidligere yrkeserfaring med kombinasjon fra offentlig og privat sektor (oljerelatert) som avdelingsleder, manager og prosjektleder.



Kari Gåsemyr er valgt som medlem av *forvaltningsrevisjons- og eierskapskontrollkomiteen*. Hun jobber i Deloitte AS og har et særlig ansvar for fagutvikling av forvaltningsrevisjon i selskapet og for arbeidet med forvaltningsrevisjon i Bergen kommune. Kari har hovedfag innen administrasjon og organisasjonsvitenskap fra Universitetet i Bergen. Kari har tidligere arbeidet i Bergen kommunerevisjon og har arbeidet med forvaltningsrevisjon i over 18 år.



Kontroll & revisjon utgis av:

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

E-post: post@nkrf.no

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

3.1., 1.3., 2.5., 1.7., 1.9. og 1.11
Frist for innsending av stoff til NKRF er som hovedregel den 5. i måneden forut for utgivelse.

Abonnementspris:

Kr 525 pr. år

Forsidebilde:

Foto: Knut Erik Lie

Annonsepriser:

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

Opplag: 1600
ISSN 0800-644X

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

Nasjonal Fagkonferanse i offentlig revisjon

17-18 oktober 2022



Velkommen på fagkonferanse 2022

#offrev22



Lily Country Club, Kløfta

