



**nkrf**

5/23

Årgang 78

# *kontroll & revisjon*



*Les mer om:*

- *Tilrettelegging for nye kontrollutvalg – sekretariatet er treneren for «kontrollutvalgslaget»*
- *Hvem kan og bør velges til kontrollutvalget?*
- *Kronikk: Konjunktorene og kommuneøkonomien*

- 3 I beredskap for demokratiet**  
Styreleder Per Olav Nilsen, NKRF
- 4 Tilrettelegging for nye kontrollutvalg – sekretariatet er treneren for «kontrollutvalgslaget»**  
Ragnhild Aashaug, seniorrådgiver i Konsek Trøndelag IKS
- 10 Hvem kan og bør velges til kontrollutvalget?**  
Bjørn Bråthen, seniorrådgiver i NKRF og medforfatter av boka «Kontroll og revisjon i kommunal sektor»
- 15 Konjunktorene og kommuneøkonomien**  
Torbjørn Eika, sjeføkonom i KS
- 17 Fra cowboyer til astronauter – kommunens eierstyring av renovasjonsselskaper**  
Sunniva Tusvik Sæter, forvaltningsrevisor i Revisjon Midt-Norge SA
- 20 Hvordan sikre god styring med anskaffelser i offentlig sektor?**  
Gunnar Wessel Thomassen, avdelingsdirektør i Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), divisjon for offentlige anskaffelser
- 23 Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging**  
Kjetil Kalager, forvaltningsrevisor og statsviter i Revisjon Øst IKS
- 25 Arendalsuka 2023**  
Ellen Lange, seniorrådgiver i NKRF
- 27 Nytt om navn**  
Nye tillitsvalgte

## 75 år siden...

Av Bjørn Bråthen

I Kommunerevisoren nr. 8/1948 ble det viet stor plass til omtale av et underslag i Jevnaker kommune på nærmere kr 82 000 (tilsvarer over 2 mill. kr i dag). Vedkommende som begikk underslaget, var kontorsjef og herredskasserer i kommunen. Han ble dømt til 18 måneders fengsel, 10 års tap av stemmerett i offentlig anliggende og av adgangen til å oppnå offentlig tjeneste. Han ble også tilpliktet å tilbakebetale Jevnaker kommune kr 81 876,80.

Av fylkesrevisor Gulsviks rapport til fylkesmannen i Opland etter et ettersyn, framgår det at underslaget pågikk i tiden fra august 1946 til februar 1948. Det hele begynte med at herredskassereren undersøkte et salgsbeløp på over kr 5 000, og i oktober samme år undersøkte han kr 4 536, som gjaldt tilbakebetaling av for meget utbetalt alderstrygd til en alderstrygdet.

Ifølge rapporten fortsetter underslagene i 1947 og inn i 1948, ved at han underslår innbetalte skatter fra ulike skattedebitorer. En stor del av underslaget ble begått de tre siste månedene før det ble oppdaget av kommunerevisor 24. februar 1948.

Underslaget er ifølge rapporten muliggjort ved at (1) ankommen verdipost er åpnet av herredskassereren

alene. Denne bristen i kontorets «indre kontroll» har han da benyttet til å manipulere med ankomne remisser til herredskassen. (2) På grunn av den store arbeidsmengden som er tillagt kommunerevisoren i Hadeland, har det ikke vært mulig for revisor å overkomme å holde revisjonsarbeidet à jour og utføre det så detaljert og betryggende som bestemt, f.eks. revisjon av avskrivning av skattematrisene med skattedagboken.

I lokalpressen på Hadeland foregikk det i samband med saken en til dels livlig polemikk blant annet om revisor. Det er jo vanligvis slik at revisor vær så god skal umuliggjøre underslag av kommunens midler. Folk forlanger det. «Det er jo derfor han er ansatt» siteres det. Både kommunerevisoren og NKRF skrev innlegg om saken i bladet «Hadeland».

NKRF skriver blant at det ikke kan etableres noen revisjonsordning som gir 100 prosent sikkerhet mot underslag av betrodde midler. Man må derfor være ytterst varsom i valget av personer i betrodde stillinger. En viss modenhet, erfaring og spesiell innsikt og ikke minst en sterk karakter, er egenskaper som må tillegges atskillig vekt, når det gjelder ansettelse i slike stillinger, heter det videre. ●

Av Styreleder **Per Olav Nilsen**, NKRF

## I beredskap for demokratiet

Arendalsuka omtales ofte som en demokratifestival. Både beredskap, og korrupsjon og misligheter har med demokrati å gjøre. Dermed er det relevant for kontroll og revisjon.

Også i år har NKRF deltatt aktivt på Arendalsuka. I år hadde vi et arrangement med temaet «Hvis krigen kommer til kommunen ...», der Knut Storberget, statsforvalter og leder av Forsvarskommissjonen, var hovedinnleder. Utgangspunktet var Forsvarskommissjonens rapport som ble overrakt forsvarsministeren i mai i år.

Vi hadde også et arrangement sammen med KS og Transparency International Norge om korrupsjon og misligheter i kommunene. Vi stilte spørsmål om korrupsjon og misligheter finnes i norske kommuner. Advokat – og politiker – Geir Lippestad snakket om forebygging av korrupsjon og misligheter.

Arendalsuka omtales ofte som en demokratifestival. Både beredskap, og korrupsjon og misligheter har med demokrati å gjøre. Dermed er det relevant for kontroll og revisjon.

Beredskap i kommunene kan være så mangt. Det kan være beredskap i tilfelle krig, men vi har gjennom ekstremværet Hans, sett at beredskap er viktig også på andre områder. Til sjuende og sist dreier det seg om å ta vare på verdiene våre, både de materielle verdiene og andre verdier vi setter høyt. En slik verdi er demokratiet vårt.

Krigføring kan arte seg forskjellig. Vi ser daglig lidelsene det ukrainske folk gjennomgår, og forbinder krig med det. Men krig er også hacking og manipulering. Dette er veldig aktuelt i Norge nå, siden det er valg snart. Kan vi risikere at valget blir manipulert, gjennom falske nyheter, hacking o.l.?

Et av budskapene på møtet var at det trengs mer forvaltningsrevisjon om beredskap i kommunene.

Det er viktig at vi har en beredskap på dette i samfunnet vårt, og mye av ansvaret ligger i kommunene. Vi bør være opptatt av det, alle sammen – ikke minst kontrollutvalgene. Et av budskapene på møtet var at det trengs mer forvaltningsrevisjon om beredskap i kommunene.

Det kan vi skrive under på - og NKRFs medlemmer er klare til å gjøre jobben!

Tillit er et tema som går igjen på Arendalsuka hvert år. Den store tillitsundersøkelsen ble presentert og viste små forskjeller fra fjorårets undersøkelse. Tillitsnivået i Norge er fortsatt veldig høyt sammenlignet med de fleste andre land, selv om det dalte litt fra 2021 til 2022.

Hva kan vi gjøre for å ta vare på denne viktige verdien i det norske samfunnet? Et viktig tiltak er å bekjempe korrupsjon og misligheter. Derfor satte vi dette temaet på dagsorden i Arendal.

Selv om omfanget av korrupsjon og misligheter sannsynligvis ikke er stort i Norge, er det viktig å ha et kontinuerlig fokus på det. Og det viktigste av alt er å

Hva gjør min kommune for å sikre åpenhet om beslutningsprosessene? Har kommunen etiske retningslinjer og er ansatte og folkevalgte bevisste på at de finnes?

forebygge. Tonen fra toppen er viktig, og dermed må de kommunale lederne sette standarden. Gjennom egne handlinger og gjennom fokus på temaet i kommunene, bidrar vi til å hindre korrupsjon og misligheter. Da bidrar vi også til økt tillit mellom innbyggere og myndigheter.

Intern kontroll og korrupsjonsforebygging er også relevante tema for kontrollutvalgene i kommunene. Hva gjør min kommune for å sikre åpenhet om beslutningsprosessene? Har kommunen etiske retningslinjer og er ansatte og folkevalgte bevisste på at de finnes?

Snart skal vi gå til den viktigste demokratiøvelsen av dem alle: Vi skal stemme.

11. september avgjøres det hvem som skal styre våre kommuner og fylkeskommuner de neste fire årene. En fin verdi i Norge er at vi respekterer valgresultatet.

På vegne av NKRF og våre medlemmer kan jeg love at vi tar både beredskap og demokrati på alvor.

Vi skal utføre de oppgavene vi får fra våre lokalpolitikere – til beste for fellesskapets verdier.

Godt valg. ●



Av **Ragnhild Aashaug**, seniorrådgiver i Konsek Trøndelag IKS

# Tilrettelegging for nye kontrollutvalg – sekretariatet er treneren for «kontrollutvalgslaget»

Sekretariatet har en viktig rolle i å tilrettelegge for at kontrollutvalget kan prestere best mulig i den nye valgperioden. Som rådgiver i Konsek Trøndelag og tidligere lokalpolitiker er jeg opptatt av å skape interesse og engasjement om kontrollutvalsarbeidet hos lokalpolitikerne.

**H**vordan kan jeg bidra til å spille kontrollutvalget gode? Og kan jeg i tillegg bidra til å skape engasjement og interesse for kontrollutvalgets arbeid i kommunestyret? I artikkelen deler jeg noen tanker om hvordan jeg har tenkt å forberede meg til den nye valgperioden – det er klart for sesongstart.

### Sekretariatet som treneren for laget

Bodø/Glimt viste lenge klassespill, men ble ikke regnet med i tetsjiktet. Sånn på ordentlig. De var som en liten mygg. De drev med sitt, men hadde en egen evne til å slå til når de fikk teften av viktige situasjoner. Med full tilstedeværelse og godt plasserte stikk kan myggen som kjent erte på seg en gråstein. Mygg kommer og går, men Bodø/Glimt har vokst seg stor og etablert seg i tetsjiktet. Det medfører status og anerkjennelse, noe som fører til



Bodø/Glimt feirer etter Albert Grønnebæk scorer under Europa Conference League-kampen i fotball mellom Bodø/Glimt og Pyunik på Aspmyra stadion. Foto: Annika Byrde / NTB

Små mygg kan bli store, og anerkjent for det de gjør. Det kan også kontrollutvalgene.

at de blir sett og lyttet til. Små mygg kan bli store, og anerkjent for det de gjør. Det kan også kontrollutvalgene.

Bildet er en god illustrasjon på hvor mye det betyr å prestere, og å lykkes i sitt oppdrag. Fotball er lagspill, og i laget kjenner alle sin rolle og hva som forventes av den enkelte.

Universitetslektor Mads Skauge er idrettssosiolog og har forsøkt å sette Bodø/Glimts suksess i en universitetsfaglig kontekst, og han har bl.a. uttalt dette:

*"Glimts pedagogiske tilnærming er interessant. Det er flere i klubben med lærerutdanning, noe som er en veldig god basis. Se bare på Nils Arne Eggen, Drillo og Ståle Solbakken, som alle er lærerutdanna. Det samme er Kjetil Knutsen. Det hjelper ikke med kunnskap om man ikke kan formidle den på en enkel og klar måte."*

Videre sier han at det er en sosiokulturell tilnærming til læring, der prinsippene om læring i fellesskap står sterkt, og det settes større søkelys på å prestere fremfor resultat<sup>1</sup>.

Hva har så dette med kontrollutvalget og sekretariatet å gjøre? Mads Skauge har et viktig poeng når han sier at det ikke hjelper med kunnskap om den ikke kan formidles på en klar og enkel måte.

Jeg fikk en slags aha-opplevelse når jeg tilfeldigvis kom over dette siden jeg opplever at mange kontroll-

<sup>1</sup> Mads Skauge, «Derfor har de oppnådd eksepsjonelle resultater - mot alle odds». Nordnorsk debatt. 11.11.2021.

Nå er det en ny kontrollutvalgs-sesong, og grunnlaget for jobben legges i starten av perioden.

utvalgsmedlemmer synes det tar tid å komme inn i rollen. Opplæringsoppleggene jeg har kjørt har inneholdt informasjon om alt fra hva et kontrollutvalg er, til verktøyene de bruker. Lovhenvisninger har vært med, og jeg har brukt illustrasjoner om egenkontrollen med piler i alle retninger. I etterpåklokskapens tegn er det lett å tenke at det ble for komplisert, for lydige tilhørere har nikket og smilt, men ikke sagt stort. Jeg er riktignok ingen lærer, men jeg har bestemt meg for å hente inspirasjon fra trenerjobben som Kjetil Knutsen gjør for Bodø/Glimt.

Nå er det en ny kontrollutvalgssesong, og grunnlaget for jobben legges i starten av perioden. Som kontrollutvalgets trener vil jeg lage en plan for opplæringen og hvordan laget kan prestere. Jeg vil forsøke å få frem kontrollutvalgets rolle og oppgaver på en enkel måte som skaper interesse og entusiasme for arbeidet. Dersom opplæringen blir for altomfattende, kan det skape avmakt og laber interesse.

Enkelt innebærer det å ta det litt «pø, om pø», øve og sette delmål underveis. Jeg har kommet frem til at jeg må ta det grunnleggende først, gjerne kombinert med eksempler slik at det kan kobles til reelle situasjoner. Bruk av case er fint for å bruke lærdommen til å reflektere over hvordan de vil agere i ulike situasjoner.

Videre vil jeg anbefale de å delta på så mye kurs som mulig, noe som er i tråd med signalene i NKRFs spørreundersøkelse blant kontrollutvalgsmedlemmer. Blant tilbakemeldingene om hvilke gode råd de har for nye medlemmer, så anbefaler mange å delta på kurs, samlinger og opplæring for å få oversikt over kontrollutvalgets rolle, oppgaver og ansvar. Det er ikke så rart, for opplæring med ulike perspektiv gir større innsikt og et bedre øvingsgrunnlag.

### Et trygt kontrollutvalg er et godt kontrollutvalg

Men hva er utgangspunktet i oktober? Er det et lag med erfaring og en allsidig bakgrunn, eller er det mange ferske spillere med smal kompetanse? Uavhengig av om det er et kontrollutvalg med lite eller mye erfaring, så er grunnlaget for å utvikle et godt kontrollutvalg at det oppleves som et trygt kontrollutvalg. Om man er trygg i rollen, trygge på hverandre og omgivelsene, så har man lagt et grunnlag for et godt kontrollutvalg.

Som treneren for laget er det sekretariatets oppgave å sette dette på dagsorden. En forståelse for kontrollut-

valgets oppgave og hvilken rolle medlemmene går inn i må ligge i bunn, men trygghet i rollen handler om mer enn det. Søkelys på tillit og åpenhet, avklaring av forventninger og sørge for en god samhandling er basisingredienser som jeg vil bruke denne sesongen.

### Tillit og åpenhet

Jeg har tenkt litt over hvordan jeg kan bidra til å skape tillit og åpenhet som fagperson, men også slik at kontrollutvalget utvikler tillit til hverandre og har en åpen tone. Tillit er grunnmuren for hvordan sekretariatet kan utføre sin funksjon på en effektiv måte. Isolert sett så har lederen av utvalget et ansvar for å skape tillit innad i utvalget, men sekretariatet har en viktig rolle i å bidra til at det kan skje.

Men hva er egentlig tillit? Tillit består av de fem dimensjonene integritet, kompetanse, konsistens, lojalitet og åpenhet<sup>2</sup>.

- **Integritet** er samsvar mellom det en person sier og gjør
- **Kompetanse** handler om personens faglige kunnskaper og mellommenneskelig ferdigheter. Har personen kompetanse/kunnskap på det som skal presenteres, og legges det frem på en god måte?
- **Konsistens** handler om hvordan personen oppfører seg i ulike situasjoner som er like. Følger personen faste, prinsipielle retningslinjer i handlinger?
- **Lojalitet** handler om hvor lojal personen er overfor utvalget og overfor hverandre. Er handlingen for egen vinning eller på utvalgets vegne?
- **Åpenhet** handler om at man føler en trygghet i å være ærlig, at alle opplysninger kommer frem og at det er rom for diskusjoner uten at man blir mistenkt for noe i etterkant.

Tillit og åpenhet handler også om hvor gode relasjoner utvalget har til hverandre, men også relasjonen mellom utvalget, sekretariatet, revisjonen, kommunestyret og kommunedirektøren.

Tillit og åpenhet handler også om hvor gode relasjoner utvalget har til hverandre, men også relasjonen mellom utvalget, sekretariatet, revisjonen, kommunestyret og kommunedirektøren. Å bygge tillit tar tid, og oppstarten er ekstra sårbar. Relasjonsbygging handler om å bli kjent med hverandre gjennom diskusjoner hvor det er greit å stille dumme

<sup>2</sup> Kaufmann & Kaufmann 2017, Psykologi i organisasjoner og ledelse.

spørsmål eller slenge en ide ut i lufta, bygge på hverandres innspill for å komme frem til en slutning man kan enes om. Min erfaring er at det er vanskelig å få til dette i nye grupper uten at de har møtt hverandre fysisk. Det vil derfor være en dårlig start om det første møtet i kontrollutvalget er et Teamsmøte.

### Avklare forventninger

I et nytt utvalg er det mange usagte forventninger. For det første så handler det om hva utvalget forventer seg av hverandre, og hvilken møtekultur som etableres. For det andre så handler det om hva kontrollutvalget forventer seg av sekretariatet, av revisjonen, av kommunedirektørens orientering og av kommunestyret? Og sist, men ikke minst, hva forventer kommunestyret seg av kontrollutvalget? En forventningsavklaring vil være nyttig for å avklare disse spørsmålene. Gode avklaringer kan bidra til gode oppspill og bedre muligheter for å prestere.

Det store spørsmålet er hva kontrollutvalget vil rette oppmerksomheten mot og bruke tiden på? Da jeg satt i kommunestyret var noe av det første vi gjorde å lage oss noen punkter om hvordan vi skulle ha det, og hva vi ønsket å utrette gjennom perioden. Det hadde vi et felles ansvar for å lykkes med. Når perioden var over, så var det fint å se at vi hadde lyktes med de fleste mål – på tvers av partipolitiske skillelinjer. Det ga en god prestasjonsfølelse.

Det som faktisk overrasket i etterkant var at forventningen vi som et kommunestyre hadde, var gode ideer. Det viste seg raskt at det gjaldt å holde tak i noen av de ideene, i tillegg til alt det andre vi skulle. Jeg har tenkt å videreføre det til kontrollutvalget. Hvordan vil de ha det, og hva ønsker de å oppnå i løpet av perioden? Jeg tenker at det gjennom denne øvelsen kan komme frem noen aktiviteter som kan gjenspeiles i årsplanen og som gir en god prestasjonsfølelse.

### God samhandling

Relasjonsbygging og forventningsavklaring kan bidra til å legge grunnlaget for en god samhandling. Se for deg bildet av Bodø/Glimt hvor de har lyktes med sin prestasjon; hva tror du er viktig når de skal rulle opp en scoring eller hindre et angrep? Bodø/Glimt kan lese spillet fordi de har trent på sine roller og vet hvordan de kan bruke hverandre. Det må øvelse til for å bli trygge i kontrollutvalgsspillet. For å trene på kontrollutvalgsarbeidet kan ulike oppgaver, eller «case» være fine å øve på.

Punktene som jeg har vært inne på kan med fordel avklares med leder av utvalget, for mye av dette handler også om god møteledelse. Her er det veldig ulikt hvor mye erfaring den enkelte har, kanskje lederen ønsker en innføring i møteledelse? Leder og sekretariat kan sammen lage en god plan for veien til et trygt og godt kontrollutvalg.

Kontrollutvalgsvervet er en annen rolle enn hva en lokalpolitiker er «trent» til gjennom partilag og lokalpolitisk arbeid, og handler ikke om valgprogrammet til partiet.

### Kontrollutvalsrollen – hvordan kan vi beskrive den på best mulig måte?

Kontrollutvalget er kommunestyrets redskap for egenkontrollen i kommunen. Samtidig skal kontrollutvalget opptre på en sjølstendig og objektiv måte hvor det ikke er rom for partipolitikk. I tillegg setter kommuneloven og tilhørende forskrifter ganske vide rammer for virksomheten til kontrollutvalget.

Det kan være vanskelig å formulere hva rollen går ut på med en enkel og god beskrivelse, og enda vanskeligere å forklare hvordan dette gjøres i praksis. Det er i grunnen ikke så rart at nye medlemmer i kontrollutvalgene sliter med å forstå rollen og hvordan de kan arbeide. Kontrollutvalgsvervet er en annen rolle enn hva en lokalpolitiker er «trent» til gjennom partilag og lokalpolitisk arbeid, og handler ikke om valgprogrammet til partiet.

Et kontrollutvalg må jobbe som et felles lag, og gjøre hverandre gode siden kontrollperspektivet går på tvers av politiske skillelinjer. Hvordan kan jeg da forklare dette på en enkel måte til kontrollutvalget? En inngang kan være å ta tak i innholdet i rollen, og finne frem til hvordan kontrollutvalget vil jobbe for å fylle rollen.

Kontrollutvalget skal bidra til læring og forbedring. Et viktig mål for meg er at kontrollutvalget må gi kommuneadministrasjonen eller selskapene inspirasjon til å lykkes med det som det pekes på.

Kommunikasjon er vanskelig hvis man ikke deler samme situasjonsforståelse. Sterke meninger og følelser som kommer til uttrykk i feil situasjoner, kan

Kontrollutvalget skal bidra til læring og forbedring.

iblant føre til at kommunikasjonen låser seg med påstand mot påstand. Jeg anbefaler at kontrollutvalgene utarbeider en kommunikasjonsstrategi slik at de kan ha et bevisst forhold til hvilke situasjoner som kan være krevende og hva som kjennetegner en god kommunikasjon i ulike situasjoner. En god kommunikasjon

Ut fra kravene i lov, forskrift og anbefalinger i Kontrollutvalgsboka (KDD, 2022), har jeg laget meg sju punkter som beskriver kontrollutvalgsrollen med forslag til hvordan kontrollutvalget kan reflektere over rollen:

1. Kontrollutvalget skal bidra til at kommunen gjør sine oppgaver rettferdig, lovmessig og med god ressursutnyttelse, slik at innbyggerne kan ha tillit til tjenestene.

Det kommer ofte opp eksempler på enkeltsaker som ikke fungerer, men hvordan fungerer det på systemnivå? I den enkelte saken må utvalget bli kjent med hva som er kommunestyrets og lovens rammer for tjenesten, sett opp mot hvilke rutiner, system og ressurser administrasjonen bruker på området. Begynn med en orientering og bruk de ulike metodene i verktøykassa til å finne riktig nivå.

2. Kontrollutvalget er kommunestyrets organ og skal føre kontroll på vegne av kommunestyret.

Hva er viktig for kommunestyret, og hvordan følger kommunestyret sjøl opp saker? Er det noen områder hvor kommunestyret ønsker en endring? Hvordan kan kontrollutvalget og kommunestyret samarbeide? Er det saker som kommunestyret ikke ser, og som kontrollutvalget bør gripe fatt i?

3. Kontrollutvalgsarbeidet handler ikke om politikk – men hvordan det arbeides i organisasjonen uavhengig av hvem som sitter med makta.

Kan alle saker diskuteres uten at noe skal legges «lokk på»? Lykkes kontrollutvalget med å ha diskusjoner og vurderinger som ikke preges av partipolitikk eller utpeking av syndebukker. Kan de diskutere seg frem til felles løsninger?

4. Kontrollutvalget hverken kan eller skal lete etter *alle* feil i organisasjonen, de må konsentrere seg om det viktigste.

Bli kjent med ordene risiko og vesentlighet, og diskuter hva som er gode risiko- og vesentlighetsvurderinger. Hvordan kan utvalget stille spørsmål knyttet til det? Definer hensikten med aktivitetene. Hva er for eksempel hensikten med et gjennomføringen av et virksomhetsbesøk?

5. Kontrollutvalget jobber i plenum. Medlemmene jobber ikke som detektiver mellom møtene.

Hvordan forstår kontrollutvalget bestiller-rollen? Hvordan kan utvalget ta imot tips, signaler, henvendelser og jobbe med akutte forhold? Kan de bruke en eventuelt-post i hvert møte til å diskutere mulige hendelser som bør følges opp?

6. Kontrollutvalget avgjør selv om og hvordan de vil sette i gang undersøkelse av ulike forhold.

Hvilke saker faller inn under kontrollutvalgets ramme? Kontrollutvalgets rolle er å komme med anbefalinger, og de er verken klageinstans eller domstol. Har andre etater satt i gang undersøkelser?

7. Kontrollutvalget er endringsagenter og tillits-skapere som bidrar til læring og forbedring.

Hvordan kommuniserer kontrollutvalget for å oppnå ønskede endringer?

vil bidra til å styrke samhandlingen. Om kontrollutvalget forvalter rollen riktig og kommuniserer godt, blir utvalget sett på som et upolitisk organ med integritet som lyttes til.

### Kontrollutvalget og kommunestyret

Som dere skjønner er jeg litt over gjennomsnittet opptatt av samhandlingen med kommunestyret. Det er fordi kommunestyret er en av de viktigste brikkene for at kontrollutvalget skal lykkes i sitt arbeid. Kontrollutvalget er kommunestyrets sikkerhetsventil, og de er dedikert i oppgaven med å jobbe med egenkontrollen. Kontrollutvalget er som hakkespettene; alltid beredt, alltid uavhengige og alltid habile. Kontrollutvalget har

tidslinja på kontrollen, og de har gode hjelpere som bidrar med et uavhengig blikk. Det gir kommunestyret en mulighet til sjøl å rydde opp i vanskelig saker.

Husker dere mine forberedelser med sekretariatet og den enkelte kommune? Jeg mener det er en stor fordel om kontrollutvalget og sekretariatet får komme inn i et kommunestyremøte tidlig perioden for å fortelle om oppgaver, rolle, forventninger til kommunestyret og invitere til samhandling. For å tenne en gnist i kommunestyret må presentasjonen være tydelig, enkel og forståelig. Jeg våger meg på følgende oppskrift:

1. Bruk saker som kontrollutvalget har arbeidet med i foregående periode til å forklare hva som er kontrollutvalgets oppgave. Bruk også evalueringen om

hvordan kontrollutvalget har opplevd samhandlingen mellom kommunestyret og kontrollutvalget. Kan noe gjøres annerledes?

2. Skap en forståelse for at kontrollutvalget kan bidra til gode endringsprosesser gjennom læring. En vellykket endring tar utgangspunkt i at det er behov for å gjøre noe annerledes. Kontrollutvalget kan bidra med rapporter og forslag til tiltak som skal vedtas av kommunestyret. Kan kommunestyret sette av tid gjennom perioden til at revisor får presentere sine funn? Er de interessert i å skaffe seg innsikt etter oppfølgingen?
3. Egenkontroll er kvalitetssikring. Det handler ikke om jakten på syndebykkene, men jakten på tillit. Kontrollutvalgets uavhengighet kan avhjelpe i skandalesaker, og de kan til og med bidra til at skandalesakene unngås. Det er fordi kontrollutvalget er politisk nøytrale og har en verktøykasse med uavhengige hjelpere. I vanskelige saker blir kommunestyrerepresentantene ofte klistret til politiske meninger eller noe de skal forsvare. Kontrollutvalget blir ofte lyttet til på en annen måte når man skal finne frem til hva som er gjort feil. Kontrollutvalgets oppgave er å avdekke mangler, og kontrollutvalgets uttalelser har en annen integritet som kan bidra til en bedre aksept for at kommunen faktisk jobber med å finne frem til manglene.
4. Verktøykasse til kontrollutvalget. Det er en fin mulighet til å starte forberedelsen til plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Er det områder i kommunen som kommunestyret mener det er knyttet risiko til eller er det områder de ønsker en gjennomgang av for å se hvordan tjenesten fungerer? Hva jobber kommunestyret med, og hva er det ikke grunn for kontrollutvalget til å gå inn på? Det er interessant for kontrollutvalget, og kommunestyret må vite at de kan bestille oppdrag fra kontrollutvalget.

### Forberedelser i forkant av sesongstart

Evaluer og forberedelse må til om laget skal prestere best mulig. Flere sekretariater gjennomfører spørreundersøkelser eller evaluering av kontrollutvalgets arbeid. Det er en god måte å få innsikt i hva kontrollutvalget er fornøyd og mindre fornøyd med. Her kan det jo også tas med hvordan kontrollutvalget opplever samarbeidet med revisjonen dersom de ikke har et eget opplegg for dette.

Individuelle svar og like spørsmål vil være det beste utgangspunktet for å få ærlige svar som kan sammenlignes. Å lage en spørreundersøkelse som kan sendes ut digitalt og besvares anonymt er ikke lenger så vanskelig siden det har kommet mange programmer som gjør det mulig å lage enkle undersøkelser. Microsoft Forms eller

### Litt teori om kommunikasjon og lærende organisasjoner

For å lykkes med god kommunikasjon må hjerte og hjerne spille på lag. Vi må bry oss om hverandre, og reflektere over det som blir sagt. Det krever et åpent sinn, og det kan være vanskelig. Om kontrollutvalget skal kunne lære av hverandre, ha engasjerte medlemmer og komme frem til felles beslutninger, så er det nødvendig.

God kommunikasjon som fremmer læring handler for det første om ydmykhet for at den enkelte kanskje ikke har fasiten, eller ikke har sett hele bildet. Den enkelte må begrunne og forklare sine meninger. Videre handler det om aktiv lytting fordi den andre kan ha oppfattet noe som jeg ikke har fått med meg. Aktiv lytting gjøres gjennom å stille spørsmål for å få en forståelse av den andres meninger. Til siste handler det om at uenighet og feil fører til lærdom, og muligheter for å finne frem til felles beslutninger. Da må en kunne gi uttrykk for følelsene på en måte som gjør at de kan diskuteres.

Lærende organisasjoner utvikler samarbeidsformer der kolleger lærer av hverandre.

*«Det er ikke lenger tilstrekkelig at bare en person – en Ford, en Sloan, en Watson eller en Gates – lærer for hele organisasjonen. Det er rett og slett ikke mulig å skjønne alt fra toppen og få alle andre til å følge «den store strategien» De organisasjonene som kommer til å lykkes i fremtiden er organisasjoner som oppdager hvordan de kan utnytte folks engasjement og evne til å lære på alle nivåer i en organisasjon.»<sup>3</sup>*

Google skjema er eksempler på enkle verktøy for spørreundersøkelser.

Kontrollutvalgsboka (KDD, 2022) viser til at sammensetningen av medlemmene til kontrollutvalget er en viktig forutsetning for at utvalget skal fungere best mulig. Kontrollutvalget er et av få utvalg som velges på det konstituerende møtet, og i år lager jeg et lite notat til valgnemda om valg og sammensetning av kontrollutvalget ut fra tipsene som er gitt i kontrollutvalgsboka.

Da kan jeg i hvert fall bidra til en sterkere bevissthet om sammensetningen og hvem som er valgbare til kontrollutvalget. Det er mye valgnemda skal tenke på, og jeg tror at et enkelt notat på en A-4-side kan være et nyttig bidrag. Er notatet for langt blir det nok ikke lest.

Roberta Wiig Berg, Kommunikasjon som fremmer læring, i *Kommunikasjon for ledere og organisasjoner*, redigert av Dag Ingvar Jacobsen og Jan Thorsvik, (Bergen: Fagbokforlaget, 2019, 2. utgave).



I løpet av de siste møtene før sommeren hadde mine kontrollutvalg et dialogmøte med ordfører og/eller kommunedirektør hvor de evaluerte perioden og samhandlingen. Her kom de også med ønske om å få delta på folkevalgtopplæringen slik at kontrollutvalget kunne bli kjent med kommunens planer, oppgaver og folkevalgte. Dette ble godt mottatt, og jeg opplevde det som positivt.

I løpet av september er planen å gjennomføre et møte med den enkelte kommune blant mine kontrollutvalg. Hensikten er å evaluere hvordan samhandlingen mellom sekretariatet og administrasjonen har vært, få frem noen av mine ønsker og behov og lytte til kommunens ønsker og behov.

Siden det er valgår, så spør jeg hvordan folkevalgtopplæringen er tenkt, og om kontrollutvalget får delta. Jeg vil også undersøke om kontrollutvalgets oppgaver og arbeid kan presenteres for kommunestyret i forbindelse med folkevalgtopplæringen eller i et kommunestyremøte. Hensikten er å skape en bevissthet hos ordfører og kommunestyre om hvordan kontrollutvalget og kommunestyret kan bruke hverandre.

Et av de viktigste punktene er arbeidet med plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll, slik at kommunestyret kjenner prosessen og kan komme med innspill. Når planen skal vedtas vil det være en fordel om kommunestyret kjenner bakgrunnen for kontrollutvalgets prioriteringer.

### Eksempel på hvordan opplæringen kan legges opp

For å synliggjøre hvordan jeg planlegger å legge opp opplæringen til de nye kontrollutvalgene så viser illustrasjonene nedenfor hovedtrekkene.

### Grunnoppplæring til kontrollutvalget i løpet av de fire første månedene



#### Møte med kontrollutvalgsleder

- Innføring i lederrollen og møteledelse
- Avklaring av forventninger



#### 1. Møte i kontrollutvalget:

- Oppgaver og litt om rollen
- Reglement o.l.
- Utsending av saker og saksforberedelse



#### 2. Møte kontrollutvalget

- Oppfølging om oppgaver og rolle
- Møtekultur – slik skal vi ha det
- Forventningsavklaring gjennom bruk av case



#### Folkevalgtopplæring

- Deltagelse i kommunens folkevalgtopplæring

### Regionvise samlinger for kontrollutvalgene i løpet av januar – april



#### Mål

- Kontrollutvalget utarbeider noen punkter om hvordan de vil lykkes med samhandlingen med kommunestyret, revisjon og kommunedirektør
- Bli bevisst på viktigheten av god møtekultur og hvordan det utvikles
- Dypere forståelse for hva kontrollutvalgsrollen er
- Skape gode relasjoner og knytte nettverk blant medlemmene og mellom utvalg



#### 1. Hvordan

- Dagssamling
- Refleksjonsoppgaver og case med ekstern prosessveileder hvor også sekretariatet deltar.

### Opplæring underveis i perioden



#### Temabølker i møtene

- Habilitet, lukking av møte, og lignenede
- På-se ansvaret
- Risiko- og vesentlighetsvurdering (ROV), forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll
- Forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll
- Fast punkt i sakliste til opplæringssaker?



#### Møteledelse

- Støtte i møteledelse, evaluering, eksterne kurs
- Reglement o.l.
- Utsending av saker og saksforberedelse



#### Utvikling/evaluering av kommunikasjonsstrategi

- Forventningsavklaring gjennom bruk av case



#### Eksterne samlinger

- Oppfordre til å delta på eksterne kurs

Mye av det jeg har vært inne på er kanskje selvsagt for mange av dere, men jeg vil altså holde på funnet til Mads Skauge den kommende sesongen. «Det hjelper ikke med kunnskap om man ikke kan formidle den på en enkel og klar måte».

Antageligvis enklere sagt enn gjort, men jeg mener det er verdt et forsøk. Enkle klosser utgjør grunnmuren, og med skreddersøm og tilpasning kan du bli treneren som bidrar til å tenne gnisten og vise hvordan vervet kan bli givende og interessant gjennom godt samspill.

Lykke til med sesongstart! ●

**Ragnhild Aashaug** har vært lokalpolitiker i 20 år frem til 2019, og de siste 11 årene var hun varaordfører og ordfører i Tolga kommune. Hun har hatt flere styreverv, og er nestleder i NKRF. Ragnhild er nå ansatt i Konsek Trøndelag IKS og tidligere Kontrollutvalg Fjell fra 2019. Hun var tidligere ansatt i TINE meieriet Øst, og jobbet blant annet med opplæring til ansatte. Utdanning: Meierist og agrotekniker i samvirke, 60 studiepoeng som kommunikasjonsrådgiver og fullfører nå en bachelor i offentlig styring og ledelse.



Av **Bjørn Bråthen**, seniorrådgiver i NKRF og medforfatter av boka «*Kontroll og revisjon i kommunal sektor*»

## Hvem kan og bør velges til kontrollutvalget?

Valg til nye kommunestyre og fylkesting står for døren. Etter konstitueringen skal disse velge sitt kontrollutvalg. Tidligere erfaringer har vist at dette kan by på en del utfordringer på grunn av de strenge valgbarhetsreglene, som ble ytterligere strammet inn med endringene i kommuneloven av 2018.

**D**e strenge valgbarhetsreglene er en naturlig konsekvens av at kontrollutvalget er et lovpålagt, folkevalgt organ med helt spesielle funksjoner, og som fordrer en uavhengig og objektiv stilling. Utvalget skal på vegne av kommunestyret føre løpende kontroll med kommunens virksomhet og er avgjørende for å oppnå en velfungerende egenkontroll i den enkelte kommune. Dette skal bidra til å styrke innbyggernes tillit til kommunen og er viktig for å sikre effektiv og riktig bruk av ressursene.

De generelle kravene til valgbarhet i kommuneloven (koml.) § 7-2 og hvem som er utelukket fra valg etter koml. § 7-3, gjelder også for kontrollutvalg. I tillegg er det i koml. § 23-1 tredje ledd bokstav a–h gitt særlige regler om hvem som *ikke* kan velges til kontrollutvalget for å sikre utvalgets uavhengighet og objektivitet.

### Valg av kontrollutvalg

Denne artikkelen gir en gjennomgang og utdyping av disse reglene, men først litt om valg av kontrollutvalg.

I det konstituerende møtet etter valget, som skal avholdes innen utgangen av oktober, velger kommunestyrene en rekke medlemmer til ulike folkevalgte organer, herunder blant annet kontrollutvalget, som skal velges som første organ etter at formannskap, ordfører og varaordfører, er valgt, jf. koml. § 7-1 tredje ledd.

Hvis man er valgbar ved kommunevalget og har nådd stemmerettsalder, har man plikt til å motta valg til kontrollutvalget, jf. koml. § 7-2. Det er ikke fastsatt egne regler spesielt om fritak for kontrollutvalgsmedlemmer. Det vil derfor være de generelle reglene i koml. § 7-9 andre ledd om at kommunestyret etter søknad kan gi fritak, som regulerer spørsmål om fritak.

Som det framgår av fjerde ledd i koml. § 7-1, trer kommunestyre, formannskap og kontrollutvalg i funksjon fra det konstituerende møtet. Mens andre folkevalgte organer, ordfører og varaordfører trer i funksjon straks de er valgt.

Det er kommunestyret selv som velger sitt kontrollutvalg bestående av minst fem medlemmer. Det velger

De strenge valgbarhetsreglene er en naturlig konsekvens av at kontrollutvalget er et lovpålagt, folkevalgt organ med helt spesielle funksjoner, og som fordrer en uavhengig og objektiv stilling.

også selv utvalgets leder og nestleder. Det er ingen særskilt bestemmelse om *hvordan* medlemmer og varamedlemmer til kontrollutvalget skal velges. Her må man da følge lovens alminnelige valgeregler, som gir adgang til å velge mellom *forholdsvalg* etter koml. §§ 7-5 og 7-6 og *avtalevalg* etter § 7-7. For nærmere omtale av de ulike valgalternativene vises det til Kommunal- og distriktsdepartementets ferske veileder: «*Rettleiar om konstituerande møte i kommunestyre og fylkesting og val til folkevalde organ*» (H-2545 N, juni 2023). Denne veilederen beskriver også hvordan man skal gå fram for å rette eventuelle feil ved valget.

Lederen av kontrollutvalget kan ikke velges blant medlemmer av samme parti eller gruppe som ordføreren. Denne bestemmelsen ble gjort gjeldende fra 2019 og innfører et forbud mot at lederen av kontrollutvalget tilhører det samme partiet eller samme gruppe som ordføreren. Den bygger på et ønske fra lovgiver om å skape en viss grad av politisk avstand og uavhengighet mellom ordføreren og lederen av kontrollutvalget. Dette er et prinsipp som allerede var innarbeidet praksis i mange kommuner før det ble lovpålagt.

I en tolkningsuttalelse (brev av 27. september 2019 – ref. 19/4581-2 til Forum for kontroll og tilsyn - FKT) mener Kommunaldepartementet at uttrykket «gruppe» begrenser seg til kun å gjelde grupperinger eller lister

som er valgt inn i kommunestyret, og som ikke er et «parti». En typisk «gruppe» vil for eksempel kunne være en by- eller bygdeliste.

Dette skal altså ikke forstås slik at en gruppe av tradisjonelle partier som utgjør et flertall i kommunestyret og samlet står bak valget av ordføreren, skal oppfattes som en gruppe i denne sammenhengen. Hvis f.eks. en kommune styres av et rødgrønt flertall av partiene A, Sp og SV og A har ordføreren, kan lederen av kontrollutvalget likevel velges fra enten Sp eller SV.

Mange kommuner vil nok som følge av allerede etablert praksis (og eventuelle lokale reglementer) og lovens intensjon, likevel forsøke å unngå en slik kombinasjon.

Mange kommuner vil nok som følge av allerede etablert praksis (og eventuelle lokale reglementer) og lovens intensjon, likevel forsøke å unngå en slik kombinasjon.

Minst ett medlem i kontrollutvalget skal velges blant kommunestyrets faste medlemmer. Dette medlemmet, som gjerne kan, men ikke må være lederen, kan da ikke være medlem av andre folkevalgte organer med beslutningsmyndighet, eller medlem av en kommunestyrekomite opprettet etter koml. § 5-9, jf. koml. § 23-1 tredje ledd bokstav e. Begrunnelsen for dette kravet er å sikre en åpen og god kommunikasjon mellom utvalget og dets oppdragsgiver – kommunestyret.

#### Hva gjelder for nyvalg?

Kommunestyret kan når som helst i valgperioden velge medlemmer til kontrollutvalget på nytt, jf. koml. § 23-1 fjerde ledd. Kommunestyret må i slike tilfeller foreta formelt nyvalg av samtlige medlemmer. Dette er imidlertid ikke til hinder for at ett eller flere av medlemmene i praksis «gjenvelges».

Adgangen til nyvalg blir ikke ofte benyttet, og det med god grunn. Men i særskilte tilfeller har dette vist seg å være et nødvendig grep, i tilfeller hvor kontrollutvalg av ulike årsaker ikke har fungert etter lovens intensjon. Som oftest på grunn av manglende rolleforståelse.

Hvis et medlem får varig forfall i løpet av perioden, kan vedkommende erstattes uten at det er nødvendig med full nyoppnevning, jf. koml. § 7-10 om suppleringsvalg.

I en tolkningsuttalelse (av 6. februar 2020 – ref. 19/5578 til Fylkesmannen i Agder) har Kommunaldepartementet svart på om det er mulig å velge ny leder

i kontrollutvalget blant utvalgets medlemmer uten at det må gjennomføres fullstendig nyvalg, med andre ord kun en omrokking innad i det allerede valgte utvalget. Departementet mener dette er mulig.

#### Hvem er utelukket fra valg til kontrollutvalget?

Som nevnt gir koml. § 23-1 tredje ledd følgende oppstilling over hvem som er utelukket fra valg til kontrollutvalget:

- a. ordfører og varaordfører
- b. medlemmer og varamedlemmer av formannskap eller fylkesutvalg
- c. medlemmer og varamedlemmer av folkevalgt organ med beslutningsmyndighet. Medlemmer og varamedlemmer av kommunestyret eller fylkestinget er likevel valgbare
- d. medlemmer av kommuneråd eller fylkesråd
- e. medlemmer og varamedlemmer av kommunestyrekomité eller fylkestingskomité
- f. ansatte i den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen
- g. personer som har en ledende stilling, eller som er medlem eller varamedlem av styret eller bedriftsforsamlingen, i et selskap som kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser i
- h. personer som har en ledende stilling, eller som er medlem eller varamedlem av styret i et interkommunalt politisk råd eller et kommunalt oppgavefelleskap

Bokstav a, b, d og e gir klare og entydige begrensninger, mens bokstav c, f, g og h erfaringsmessig reiser en del problemstillinger som krever nærmere avklaring. Noen av svarene nedenfor er forhåpentligvis til hjelp til dette.

#### Ad. bokstav c – beslutningsmyndighet

En oversikt over *folkevalgte organ* er tatt inn i koml. § 5-1 andre ledd. Hvorvidt et organ har beslutningsmyndighet i denne konteksten, er ikke alltid like opplagt. NKRF har over tid foretatt en del avklaringer med hensyn til valgbarhet til kontrollutvalget for en del «organer» som ikke er omfattet av foran nevnte oversikt i kommuneloven. En gjennomgang av disse følger nedenfor.

Kommunaldepartementet har tidligere uttalt at *styret for et kommunalt foretak* (KF) må anses som «nemnd med beslutningsmyndighet» (som var formuleringen i den tidligere kommunelovens regler på dette området). Styremedlemmer i kommunale foretak er følgelig ikke valgbare til kontrollutvalget.

I hver kommune skal det være et *forliksråd*, jf. domstolsloven §§ 27 og 28. Det er ikke sagt med rene ord i loven at forliksrådene er statlige, men dette følger av at staten har det økonomiske og administrative ansvaret for dem, samtidig med at oppgaveområdet er statlig. Det faktum at det skal være et slikt organ i hver kommune, og at medlemmene skal velges av kom-

munestyret, er ikke til hinder for at organene regnes for statlige. Medlemmer av forliksråd er med andre ord *valgbare* til kontrollutvalg.

Etter koml. § 5-12 skal kommunestyret og fylkestinget selv velge et *eldreråd*, et *råd for personer med funksjonsnedsettelse* og et *ungdomsråd* eller annet *medvirkningsorgan for ungdom*. Disse er rådgivende organer for kommunen og fylkeskommunen og har rett til å uttale seg i saker som gjelder henholdsvis eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom. De har altså ingen beslutningsmyndighet, og medlemmer av disse er dermed *valgbare* til kontrollutvalget.

Det er en frivillig sak for kommunestyret om det vil opprette *viltnemnd*. Det er også en frivillig sak for kommunestyret om det i så fall vil tildele nemnda avgjørelsesmyndighet. Dersom kommunestyret gjør det, vil medlemmer og varamedlemmer av viltnemnda ikke være *valgbare* til kontrollutvalget.

Lov om eigedomsskatt til kommunane av 6. juni 1975 nr. 29 har i § 8A-3 bestemmelser om en sakkyndig *skattetakstnemnd*. Her er det særskilte regler om klagerett. Etter § 20 skal klage på utskrevet eiendomsskatt avgjøres enten av en særskilt *klagenemnd* valgt av kommunestyret til denne oppgaven eller av en annen kommunal nemnd. Uansett løsning er nemnda kommunal og med beslutningsmyndighet. Medlemmer og varamedlemmer av slike nemnder er dermed *ikke valgbare* til kontrollutvalget.

*Foreldreråd ved grunnskoler og deres arbeidsutvalg (FAU)* er omtalt i § 11-4 i opplæringslova av 17. juli 1998 nr. 61. Her går det fram av andre ledd at rådet/arbeidsutvalget ikke har noen beslutningsmyndighet.

Medlemmene er derfor *valgbare* til kontrollutvalget.

I en tolkningsuttalelse om valgbarhet til *fellesnemnda etter inndelingslova* konkluderer Kommunaldepartementet som følger:

*Ettersom inndelingslova § 26 tredje til sjette ledd gir fellesnemnda beslutningsmyndighet i visse saker, legger departementet til grunn at medlemmer i fellesnemnda ikke samtidig kan være medlem av kontrollutvalget i noen av kommunene/fylkeskommunene som skal slås sammen.*

#### Ad. bokstav f – ansatte

For ansatte i den aktuelle kommunen gjelder forbudet *alle* ansatte uansett hvor lav stillingsbrøk vedkommende måtte ha. Personer som jobber tilfeldige vakter i kommunen, f.eks. «ringevikarer» o.l., omfattes også av forbudet. Bestemmelsen omfatter derimot ikke den som er oppdragstaker for kommunen. Altså personer uten arbeidsavtale med kommunen og som utfører oppdrag og fakturerer kommunen for dette.

I en tolkningsuttalelse fra Kommunaldepartementet (Rundskriv H-19/05 – Sak 04/2754) ble det vurdert om begrepet «ansatt» skulle fortolkes utvidende. Som argument for en utvidende fortolkning ble likhets-

trekkene mellom det aktuelle type arbeid og et alminnelig ansettelsesforhold framhevet. Videre ble det anført at formålet bak valgbarhetsbegrensningen – å forhindre at kommunalt ansatte som samtidig er medlemmer av kontrollutvalg skal komme i situasjoner der det reises tvil om deres uavhengighet – kan være relevante også ved slike ansettelsesforhold. På den annen side ble det påpekt at det er et grunnleggende demokratisk prinsipp at muligheten til politisk deltakelse skal være åpen for alle, og at det derfor må være klare holdepunkter for at noen skal tape valgbarhet til offentlige verv.

For ansatte i den aktuelle kommunen gjelder forbudet *alle* ansatte uansett hvor lav stillingsbrøk vedkommende måtte ha.

Departementet konkluderte – under en viss tvil – med at hensynet til kontrollutvalgsmedlemmenes uavhengighet ikke gir grunn til å legge et utvidet innhold i uttrykket «ansatte i kommunen». Bestemmelsen omfatter dermed arbeidstakere med et *ordinært* ansettelsesforhold i kommunen.

Departementet påpekte videre at det utover de tradisjonelle ansettelsesforholdene, vil kunne tenkes en rekke tilfelle der personer utfører et arbeid for kommunen uten at det er tale om et arbeidstaker-/arbeidsgiverforhold i vanlig forstand.

Et slikt tilfelle kan være personer som i opplærings- eller attføringsøyemed utplasseres i kommunen uten å være arbeidstakere. Det kan også gjelde sivile vernepliktige, personer på arbeidsmarkedstiltak, personer som deltar i introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere/asylsøkere, og andre.

Departementet mente det vanskelig kunne legges til grunn at slike personer kan anses som ansatt i kommunen selv om de utfører et arbeid i virksomheten. Avslutningsvis ble det understreket at ved vurderingen av valgbarhetsbegrensningen, la departementet også en viss vekt på at kommunelovens og forvaltningslovens bestemmelser om inhabilitet kan komme til anvendelse i situasjoner som i den aktuelle saken.

Departementet konkluderte videre med at en person som i regi av A-etat (i dag en del av Nav) har en praksisplass på en ungdomsskole i kommunen, er valgbar til kontrollutvalget.

Vurderingstemaet var om begrepet «ansatt i» også inkluderer personer som utfører arbeid i kommunen uten at det foreligger et ordinært ansettelsesforhold. Departementet la vekt på at etter en alminnelig forståelse av valgbarhetsreglene vil «ansatte» omfatte personer som er ansatt av kommunalt organ.

Når en person har arbeidspraksis i kommunen i regi av A-etat, vil vedkommende ikke være tilknyttet kommunen gjennom ordinær arbeidsavtale. Praksisen har normalt som formål at personen skal få et ordinært ansettelsesforhold. Personer på arbeidsmarkedstiltak vil motta «lønn» i form av stønad fra A-etat. For arbeidet som utføres vil personen være underlagt kommunens (administrasjonens) instruksjons- og kontrollmyndighet. Departementet la derfor til grunn at etter lovens ordlyd vil et slikt arbeidsforhold falle utenfor lovens valgbarhetsbegrensning.

Kommunaldepartementet anser den *persongruppen som er omtalt i brann- og eksplosjonsvernloven § 17* som ansatt i kommunen, og dermed *ikke valgbar* til kontrollutvalget.

I en tolkningsuttalelse (brev av 4. juli 2008 til Forum for kontroll og tilsyn) mener Kommunaldepartementet at man bør legge til grunn at begrepet «ansatte i kommunen», omfatter alle som har et slikt forhold til kommunen at de må regnes å ha kommunen som arbeidsgiver, uavhengig av om ansettelsesforholdet er fast eller midlertidig, eller om det er tale om en stilling på heltid eller på deltid. Det å motta *omsorgslønn fra en kommune for å ta seg av nære pårørende*, medfører imidlertid ikke at man har et ansettelsesforhold, og disse er dermed *valgbar* til kontrollutvalget.

Den generelle regelen om utelukkelse fra valg i koml. § 7-3 første ledd gjelder som nevnt også for kontrollutvalg. I hovedsak omhandler den ansatte i kommunen, men i tillegg kommer statsforvalteren og ass. statsforvalter. Dessuten må det være åpenbart at i tilfeller hvor en forvaltningsgren, regnskapsfunksjonen, revisjonen eller sekretariatet for kontrollutvalget er organisert i form av et interkommunalt samarbeid, må tilsvarende valgbarhetsbegrensning gjelde.

#### **Ad. bokstav g – ledende stilling eller verv i selskaper**

Denne bestemmelsen ble gjort gjeldende fra 2019 og utelukker personer med ledende stillinger eller verv i kommunale selskaper fra kontrollutvalget. Regelen gjelder kun personer som er knyttet til et selskap som kommunen har eierinteresser i. Videre gjelder den kun personer som er leder av eller har en annen ledende stilling i et slikt selskap, eller som er medlem eller varamedlem av styret eller bedriftsforsamlingen i et slikt selskap.

I en tolkningsuttalelse (brev av 9. november 2020 – ref. 20/5446-3 til Østfold kontrollutvalgssekretariat) har Kommunaldepartementet utdypet definisjon av *ledende stilling*.

Formålet med bestemmelsen er å forhindre at personer med sentrale stillinger eller verv i selskaper som kommunen har eierinteresser i, havner i situasjoner der de som medlem av kontrollutvalget må kontrollere selskapet eller vurdere å igangsette slik kontroll. Bestemmelsen skal dermed bidra til å styrke kontrollutvalgets uavhengighet og tillit i befolkningen.

En naturlig språklig forståelse av «ledende stilling» er ifølge departementet at det må dreie seg om en stilling med klare lederfunksjoner.

En naturlig språklig forståelse av «ledende stilling» er ifølge departementet at det må dreie seg om en stilling med klare lederfunksjoner. Hva som skal forstås med «ledende stilling» må også ses i sammenheng med bestemmelsens formål. For eksempel er en daglig leder ansvarlig for den daglige drift og ledelse av et selskap, og departementet vurderer det som klart at daglig leder skal anses som en «ledende stilling».

Andre overordnede stillinger i selskapets ledelse, som innebærer et større ansvar og myndighet til å i særlig grad treffe selvstendige avgjørelser på vegne av selskapet, vil også kunne regnes som «ledende stilling». Departementet antar at avdelingsleder og andre stillingsbetegnelser som inngår i selskapets ledergruppe vanligvis må forstås som «ledende stilling».

Personer som innehar slike stillinger i selskaper som kommunen har eierinteresser i, vil derfor i utgangspunktet ikke være valgbar til kontrollutvalget.

I en annen tolkningsuttalelse (brev av 19. november 2019 – ref. 19/5265-2 til Fylkesmannen i Nordland) har Kommunaldepartementet utdypet forståelsen av *eierinteresser*. Forståelsen må ses i sammenheng med hvilke selskaper som kan bli underlagt kontroll fra kontrollutvalget.

Ifølge departementet har størrelsen på kommunens eierandel i selskapet ingen betydning for forståelsen relatert til valgbarhet.

Departementet er videre av den oppfatning at valgbarhetsbegrensningen ikke vil gjelde for personer som har sentrale stillinger eller verv i *datterselskaper* som kommunen har en eierandel i. Eventuelle rollekonflikter må i slike tilfeller løses med utgangspunkt i forvaltningslovens habilitetsregler.

#### **Ad. bokstav h – ledende stilling eller verv i IPR eller KO**

Denne bestemmelsen ble også gjort gjeldende fra 2019 og utelukker personer som har en ledende stilling eller som er medlem eller varamedlem av styret i et interkommunalt politisk råd (IPR) eller et kommunalt oppgavefellesskap (KO). Forståelsen av *ledende stilling* vil være analog med beskrivelsen for bokstav g foran.

#### **Valgbarhet vs. habilitet**

Selv om en persons rollekombinasjon ikke automatisk rammes av lovens valgbarhetsbegrensninger, som er omtalt foran, vil det være formålstjenlig å være tilbake-

holden med å velge personer til kontrollutvalget som lett kan bli inhabile i enkeltsaker.

Skjønt inhabilitet, som vi alle blir rammet av fra tid til annen, skal vi ikke frykte. Det er selvsagt helt legalt å være inhabil. Men som den senere tid har vist oss, er det av helt avgjørende betydning at ikke minst folkevalgte, opptrer ryddig på dette området. Kontrollutvalgets særstilling krever også at forvaltningslovens habilitetsbestemmelser er lagt framme i bevisstheten både ved valg og ikke minst i det løpende arbeidet i utvalget. Sekretariatet bør kunne bistå kommunen og utvalget i slike vurderinger.

### Hvem bør velges til kontrollutvalget?

Selv om det fra enkelte hold har vært tatt til orde for at det nærmest burde stilles faglig kvalifikasjonskrav til kontrollutvalgets medlemmer, har dette selvsagt ikke fått gehør hos lovgiver. Kontrollutvalget er, og skal være, et folkevalgt organ bestående av lekfolk (begrepet *lek* stammer fra det greske ordet *laikos* som betyr «tilhører folket»).

Lekmannsskjønn omtales som skjønn utøvd på bakgrunn av holdninger som er representative for ansvarlige personer med relevante praktiske erfaringer. Å bruke lekmannsskjønn vil si at man vurderer en sak ut fra sin kompetanse og erfaring. Lekmannsskjønn brukes i flere sammenhenger for å *supplere* fagkyndig, forvaltningsmessig og juridisk kunnskap. Dette stemmer godt med kontrollutvalgets funksjon.

Etter å ha fulgt kontrollutvalg ganske tett siden de ble lovpålagt i 1993 tillater jeg meg likevel å avslutte denne artikkelen med noen personlige betraktninger om hvem som bør, og ikke bør, velges til kontrollutvalg. Men la det være sagt med en gang – det ideelle kontrollutvalgsmedlemmet finnes ikke. Samtidig er det ikke til å komme fra at hvordan et utvalg fungerer, *kan* være preget og avhengig av enkeltpersoner – på godt og ondt. Denne kjensgjerningen bør også tillegges vekt ved valg av utvalgets leder, som selvsagt også i denne sammenhengen er en nøkkelposisjon.

I og med at kontrollutvalget skal operere som et kollegialt organ, er sammensetningen og den samlede erfaringen og kompetansen i utvalget den avgjørende faktoren for suksess. Kommunestyret må gjerne velge personer med særskilte kvalifikasjoner innen ulike fagemner som økonomi, regnskap, revisjon, jus, samfunnsfag, helse, velferd, opplæring o.l. Men å se seg blind på dette, *kan* lett føre galt av sted. Kontrollutvalget har tross alt gode faglig støttespillere i sitt sekretariat og kommunens revisjon.

Lokalkunnskap og kjennskap til hvordan kommunen drives og hvilke oppgaver den har, er vel så viktig. Tidligere lokalpolitisk erfaring er heller ikke å forakte, men da må man forstå og akseptere at partipolitikken ikke har noen plass i kontrollutvalget. Men de aller beste kontrollutvalgsmedlemmene finner vi blant de

Men de aller beste kontrollutvalgsmedlemmene finner vi blant de som er positivt innstilt til vervet og har rett rolleforståelse for oppdraget.

som er positivt innstilt til vervet og har rett rolleforståelse for oppdraget. Dette kombinert med å være engasjert, nysgjerrig, lyttende, åpen, modig, utholdende, konstruktiv og løsningsorientert er gull verdt for å fylle rollen med å bidra til læring og forbedring i kommunen til beste for innbyggerne.

I motsatt «ende» finner vi de som ikke bør velges til kontrollutvalget. De uinteresserte og uten motivasjon for vervet (les: er plassert i utvalget nærmest mot sin vilje). De som møter med skjult agenda og manglende rolleforståelse/-aksept (les: målet er å finne feil eller kjøre politiske omkamper for å «ta» politiske motstandere, kommunedirektøren eller andre). Disse karakteristikkene preger ofte også en annen kategori, og som man bør unngå i kontrollutvalget – «solistene» (les: mangler grunnleggende rolleforståelse for at utvalget er et kollegium og at arbeidet foregår i møter, og som helst vil drive kontroll på egenhånd).

Kommunal Rapport hadde en lederartikkel i 2019 med tittelen «Tenk hvis kontrollutvalget blir førstevalget». Det er kanskje for mye forlangt, men la oss håpe at kommunestyrene denne høsten tar valget av sitt kontrollutvalg på det alvor det fortjener. Ut fra tidligere erfaringer og signalene i NKRFs nasjonale spørreundersøkelse blant kontrollutvalgene i vinter skal det sannsynligvis velges over 1 000 nye kontrollutvalgsmedlemmer i løpet av oktober. Dette tilsier at jobben med å rekruttere egnede og motiverte kandidater bør starte tidlig.

Det er på ingen måte tilfeldig at lovgiver har bestemt at kontrollutvalget skal velges som første organ etter valg av ordfører, varaordfører og formannskap.

Lykke til med valget! ●

**Bjørn Bråthen** er seniorrådgiver i NKRF, blant annet på områder relatert til kontrollutvalg og -sekretariat. Han er utdannet innen økonomi, revisjon og IT og er Diplomert Intern Revisor og CISA (Certified Information Systems Auditor). Han har mer enn 40 års erfaring fra kontroll og revisjon i kommunene, blant annet over ti års praksis fra Kommunerevisjonen i Oslo. Bjørn har vært tilknyttet NKRF som tillitsvalgt eller ansatt siden 1988, herunder som daglig leder i perioden 1999-2008.



Av **Torbjørn Eika**, sjeføkonom i KS

## Konjunktorene og kommuneøkonomien

Bildet som nå mot slutten av sommeren fremtrer av norsk økonomi er lite entydig. Til tross for ett år med økt arbeidsledighet, er den i et historisk perspektiv fortsatt lav og en stor andel av befolkningen i arbeidsdyktig alder er sysselsatt.

**S**amtidig har produksjonsutviklingen vært svært beskjeden, og produktivitet utviklingen meget svak. Bortsett fra eksport, er utviklingen og utsiktene for hovedgruppene av etterspørsel gjennomgående svake.

Den underliggende inflasjonen har stort sett økt siden tidlig i 2022 og er selv etter nedgang i juli fortsatt svært høy. Tidsforsinkede effekter av økte internasjonalt bestemte priser og ikke minst en svakere krone forklarer det meste, mens økte norske lønninger så langt ser ut til å ha bidratt lite.

2023 kan bli det åttende året på rad uten reallønnsvekst. Det rimer dårlig med en økonomi i høykonjunktur som gjerne er bakgrunnen når styringsrenta settes kraftig opp. Men renta er satt opp så det lukter svidd, og Norges Bank signaliserer ytterligere økning.

En utenlandsdrevet inflasjonsøkning bør ikke bekjempes med kraftig svekkelse av et i utgangspunktet moderat nivå på innenlandsk etterspørsel. Svak krone er imidlertid uheldig for balansen i norsk økonomi; konkurranseutsatt sektor blir for stor og lønnsvevnen der for høy. Mekanismene bak utviklingen i valutakurser er vanskelig å forstå, men økt rente kan styrke krona og dermed likevel være rett medisin.

Til tross for at husholdningene sparte mye under pandemien, har mange husholdninger fått en presset økonomi. Uten finanspolitisk tiltak kan utviklingen i husholdningenes etterspørsel komme til å bremse norsk økonomi ganske kraftig framover.

I de senere årene har betydelig merskattevekst mer enn dekket opp for at kostnadsveksten har blitt langt

høyere enn lagt til grunn. Kommuneøkonomien i makro har dermed vært god selv om frie inntekter falt i fjor. De overraskende høye skatteinntektene kan særlig forklares av husholdningenes store utbytteinntekter. Størrelsen på husholdningenes formuesinntekter er svært forskjellig mellom kommuner. Det samme gjelder omfanget av kommunenes inntekter fra naturressurser. Dette er noen av faktorene bak økte forskjeller i utviklingen i kommuneøkonomien i de senere årene.

Av konjunkturrelle faktorer er det særlig utvikling i sysselsetting og kostnader utenom lønn som er avgjørende for utviklingen i frie inntekter. Når vi har kommet gjennom første halvår uten et markert omslag til lavkonjunktur, er det liten grunn til å tro på en signifikant konjunkturrelatert mer- eller mindreskatt i år. Et omslag mot slutten av året vil i stor grad først manifestere seg i neste års skatteinngang. Et mulig skjær i sjøen kan imidlertid være effektene av de uforutsette store renteøkningene som vil gi husholdningene større rentefradrag. Betydningen avhenger nå først og fremst av i hvilken grad folk skaffer seg nye skattekort. Størrelsen på renteøkningene i resten av året spiller mindre rolle for skatteinntektene i år ettersom de ikke vil få tid til å generere mye renteutgifter før nyttår.

Min vurdering nå er at Finansdepartementets siste anslag for den kommunale deflatoren for 2023 er troverdig.<sup>1</sup> RNBs anslag viser et markert fall i frie inntekter også i år og at inntektene vil komme ned på samme nivå som i 2018. Samtidig har utgiftsøkningen

<sup>1</sup> Jf. <https://www.ks.no/fagomrader/okonomi/sjefokonomens-side/kommunal-deflator-for-2023-og-2024/>

### Øvrige kronikører:



Foto: Riksrevisjonen

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen  
Riksrevisor



Foto: TI Norge

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



Foto: Kommunal Rapport

Av Agnar Kaarbø, politisk redaktør i Kommunal Rapport



Av Karen Kvalevåg, administrerende direktør i Revisorforeningen

knyttet til endringer i befolkningens størrelse og sammensetning i perioden vært vel 10 mrd. kroner.

For meg ser det ut til at mange makroøkonomer overvurderer kraften i norsk økonomi. En kan derfor frykte at Nasjonalbudsjettet for 2024 vil legge til grunn et for optimistisk syn på norsk økonomi i 2024 og dermed sette kommunalt skatteøren for lavt. Da vil frie inntekter utvikle seg svakere enn forutsatt.

Kommunenes totale økonomiske balanse vil trekkes ned av kraftig økende renteutgifter både i 2023 og i 2024. Staten kompenserer ikke for endringer i renteutgiftene. Avgiftsinntektene fra naturressurser i Sør-Norge vil bli relativt store i 2023 ettersom kraftprisene har holdt seg historisk svært høye i årets syv første måneder, om enn ikke like høye som i fjor. Utviklingen i

2024 er derimot usikker. Utbytteinntektene knyttet til eierandeler i kraftselskap med produksjon i Sør-Norge vil bli store i år og ganske sikkert også neste år. Inntektene fra eierskap i kraftselskap kommer inn i kommuneøkonomien med ett år tidsforsinkelse.

Det er liten grunn til å tro at det blir lagt opp til noe særlig høyere vekst i frie inntekter i 2024 enn lovet i kommuneproposisjonen. Økte renteutgifter vil bidra til noe svekkelse av kommuneøkonomien i makro i 2024, og kanskje vil også mindreskattevekst gjøre det. Gjeldsgraden er svært ulik mellom kommuner. Sammen med forskjellene knyttet til inntekter fra naturressurser vil dette bidra til at forskjellene i den økonomiske utviklingen trolig fortsatt kommer til å bli større enn normalt. ●

## Kontroll og revisjon i kommunal sektor

Ny utgave!

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

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

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

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



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

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

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



– på vakt for  
felleskapets  
verdier

**nkrf**

– kontroll og revisjon i kommunene





Av **Sunniva Tusvik Sæter**, forvaltningsrevisor i Revisjon Midt-Norge SA

## Fra cowboyer til astronauter – kommunens eierstyring av renovasjonsselskaper

Revisjon Midt-Norge har de siste årene utført eierskapskontroller og forvaltningsrevisjoner i flere renovasjonsselskaper i Trøndelag og på Helgeland. I samarbeid med sekretariat og kontrollutvalg har vi fått bestilt like forvaltningsrevisjoner innad i selskapene, og unike eierskapskontroller til den enkelte kommune.

**D**ette er ressurseffektivt både for kontrollutvalgene og for selskapene som skal revideres. Vi har dermed kontrollert 35 kommuners eierstyring av sine renovasjonsselskap. I denne artikkelen tar vi for oss noen av funnene i disse.

Når man gjennomfører eierskapskontroller i samme selskap i flere kommuner samtidig, kan man vise nabokommunenes resultater i samme kontroll. Dette gir en liten benchmarking hvor vi opplever at kommunene «i hvert fall skal få på plass X/Y hvis nabokommunen har fått det til».

Forvaltningsrevisjonene har variert noe fra selskap til selskap, men hovedtema her er selvkostberegninger og differensieringer av gebyr, redusert gebyr og fritak fra gebyr, handlingsrom for dispensasjon fra krav om fritidsrenovasjon, og selskapenes arbeid for å begrense forurensning og utnytte avfallet som ressurs.

Hovedinntrykket vi sitter igjen med, er at renovasjonsselskapene er ambisiøse, proffe, har kontroll på selv-

kostberegningen og gebyrene, og er fremme i skoen når det gjelder å møte kommende krav og målsettinger eksempelvis innen den sirkulære økonomien.

Men – gode selskaper trenger også gode eiere. I eierskapskontrollene har vi hatt søkelys på eiernes styringsdokumenter, representantskapets oppgaver, styrets sammensetning og eierrepresentasjon.

Flere renovasjonsselskaper jobber for å samordne renovasjonsforskrifter på tvers av selskap, for å sikre at man har den samme kildesorteringen selv om man er på besøk hos et søskenbarn i Ålesund eller «svigers» på Snåsa. Bestemmelser om servicenivå, krav til kjørbare vei, avstand fra vei til dunk og bestemmelser om klager, fritak og dispensasjoner finnes i renovasjonsforskriftene.

I et interkommunalt selskap (IKS) skal renovasjonsforskriften behandles i representantskapet, og deretter i alle kommunestyrene. Vi ser at flere kommuner er treige med å få behandlet renovasjonsforskriften. Dette

### Oversikt over resultat fra kommunenes eierskapsroller

Kommune	Konklusjon	Eierskapsmelding	Valg av eierrepresentanter	Opplæring	Ramme for eierstyring	Eiermøter	Bidra til styresammensetning
Alstahaug	I liten grad						
Brønnøy	I noen grad						
Dønna	I noen grad						
Herøy	I stor grad						
Leirfjord	I noen grad						
Sømna	I stor grad						
Vega	I liten grad						
Vevelstad	I all hovedsak						

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

gir en utfordring for selskapet hvis noen deltakerkommuner har behandlet den nye forskriften, men andre ikke. Det gir ulike regler og praksis innad i samarbeidet, og vil gi ulik behandling av klager og dispensasjoner da det er ulikt regelverk som er gjeldende i ulike kommuner.

Kommunene må rigge seg til å være gode eiere. Med ny kommunelov kom kravet om eierskapsmelding, hvor man skal ha oversikt over hva man eier, egne prinsipper om eierskap og formål med eierskapet. Det er oftest det siste kommunene ikke har på plass – sitt eget formål med å eie selskapet. Ofte kan dette være sammenfallende med selskapets eget formål, men ikke alltid. Det er gjerne her kommunen kunne definert sitt ambisjonsnivå for selskapet.

Hovedinntrykket vi sitter igjen med, er at renovasjonsselskapene er ambisiøse, proffe, har kontroll på selvkostberegningen og gebyrene, og er fremme i skoen når det gjelder å møte kommende krav og målsettinger eksempelvis innen den sirkulære økonomien.

Inntrykket vi sitter igjen med, er at selskapene definerer ambisjonsnivået og eierne dilter etter. Kanskje er det også slik det må være – all den tid det er renovasjonsselskapene som sitter på kompetansen og best kjenner til hvor man bør satse for å sikre en effektiv renovasjonsordning. Det bør i hvert fall sikres en dialog og bevissthet rundt hvem det er som definerer ambisjonsnivået.

En av de største utfordringene med kommunalt eierskap, er å få sikret føringer for eierrepresentanten i kommunestyret. I noen kommuner velger man eierrepresentant i starten av valgperioden og lar representanten seile sin egen sjø de neste fire årene. I hvert fall fram til det dukker opp utfordringer med eierskapet – da kan man være sikker på at det kommer som sak i kommunestyret og man stiller spørsmål til hvordan eierrepresentanten har agert.

Vi ser at kommunestyret sjelden får kjennskap til saker som skal behandles i kommende representantskapsmøte, og ikke får mulighet til å stille spørsmål eller gi føringer til eierrepresentanten. Kanskje har ikke eierrepresentanten selv lest sakene før oppmøte i representantskapsmøtet. Kanskje har man hatt folkevalgtopplæring som omfattet én PowerPoint-slide om eierstyring.



Bildet er generert med AI

I kombinasjon med tynne eller manglende eierskapsmeldinger har eierrepresentanten lite å støtte seg på under avstemminger i representantskapet og må sannsynligvis agere etter innfallsmetoden. Kanskje er det heller ikke en sentral folkevalgt med pondus og god kjennskap til offentlig eierskap som er valgt som representant, men et litt mer perifert menneske med lite tilknytning til kommunestyret. Da er det vanskelig å sikre dialog med kommunestyret hvis man ikke har lagt til rette for det.

I de tilfellene hvor det oppstår misnøye med selskapet, eksempelvis endret servicenivå eller nye gebyrer, er det heller ikke sikkert at misnøyen kommuniseres av eier til selskapet i rette fora, men heller i Facebook-innlegg eller til media. Kanskje har ikke representanten møtt i representantskapsmøter de siste årene heller, uten at kommunestyret har fått kjennskap til dette. Selskapet får dermed ikke noen føringer direkte kommunisert, men er prisgitt å fange opp dette andre steder for å få kjennskap til misnøyen. Man må derfor sikre tilstrekkelig dialog både mellom kommunestyret og eierrepresentanten, og mellom eierrepresentanten og selskapet.

Eierne må sikre at renovasjonsselskapene jobber mot de riktige målene for at også eierne skal oppnå det de ønsker med sitt eierskap. Er eierens ambisjon at selskapet på en billigst mulig måte skal håndtere innbyggernes avfall, eller ønsker eier å akseptere et noe høyere gebyrnivå, mot at selskapet har muskler til å teste og utvikle nye løsninger, eller bidra på nasjonalt eller internasjonalt nivå for å løse utfordringer felles for alle renovasjonsselskaper? Sistnevnte vil ideelt sett bidra til et lavere gebyr for innbygger på sikt.

Flere av selskapene vi har undersøkt, samhandler lokalt for å skape gode løsninger for eget avfall, og deltar nasjonalt eksempelvis for å kunne bidra til bedre merking av produkter som produseres, slik at de skal være enklere å kildesortere.

Norge har forpliktet seg til EUs satsning på en sirkulær økonomi. Kjøpt fortalt innebærer en sirkulær økonomi at vi bruker ressurser og produkter så lenge som mulig. Dette gjør at vi må dele, låne, gjenbruke, reparere og gjenvinne eksisterende materialer og ressurser. I dette kretsløpet skal minst mulig ressurser gå tapt, og så lite som mulig skal ende opp som avfall. På denne måten skal man skape økonomisk vekst som ikke belaster miljøet.

Man må derfor sikre tilstrekkelig dialog både mellom kommunestyret og eierrepresentanten, og mellom eierrepresentanten og selskapet.

Den sirkulære økonomien skiller seg fra en ordinær, lineær økonomi hvor man bruker og kaster materialer. Avfallsselskapene kan være et kommunalt verktøy for å kunne bidra til en mer sirkulær økonomi i eget lokalsamfunn. Avfallsselskapene kan også være et verktøy for at innbyggerne selv kan bidra til å øke bærekraften i eget samfunn.

Som cowboy har man et åpent, stort landskap med masse ressurser. Man kan reise fra sted til sted uten å måtte tenke på hva man har forlatt. Fram til nå har vi vært forbrukere av gadgets, utstyr, klær og generelt forbruksvarer uten en tanke for hvordan dette kan gjenbrukes, gjenvinnes eller repareres.

EU-kommisjonen kom i mars 2023 med et lovforslag hvor forbrukerne skal få rett til å få reparert varer hos produsenten, og at produsenten skal være pliktig til å informere forbrukere om produkter de kan reparere selv. Tidligere har EU kommet med bestemmelser om øko-design, altså at produkter skal lages på en slik måte at de skal kunne repareres.

Renovasjonsselskapene spiller en rolle i å melde om hvilke produkter som er utfordrende å gjenvinne eller reparere – da det er de som sitter igjen med utfordringen om å håndtere avfallet vårt på en best mulig måte. Kanskje ser de at dersom et produkt enkelt kunne blitt demontert – hadde man kunne kildesortert avfallet, eller bedre enn det – brukt delene som ressurser til andre produkter slik at de aldri kom til renovasjonsselskapet i det hele tatt. Kanskje renovasjonsselskapene også kan bidra til å identifisere råvarer lokale bedrifter kan benytte i sin produksjon. Mulighetene er mange.

Som astronauter har vi erkjent at jorda har begrensede ressurser, og vi må ta vare på området rundt oss for å kunne fortsette å være der – som i et romskip hvor alle ressurser gjenbrukes til det ytterste.

Det er både en utfordring og en mulighet å være eier av faglig sterke selskaper med egne ambisjoner, og kommunene må rigge seg for å være best mulige eiere av renovasjonsselskaper. På denne måten kan man utnytte selskapene som verktøy for en sirkulær omstilling dersom man ønsker det, i stedet for å sitte på sidelinja og mumle i skjegget om at man må betale renovasjonsgebyr på hytta.

Helst kunne vi kanskje tenkt oss at eierkommunene var litt mer som dragen *Smaug* (i J. R. R. Tolkiens roman *Hobbiten* fra 1937); med full oversikt over eget eierskap og vokter over det han har som en hauk (eller drage, i dette tilfellet). Er dette realiteten i kommune-Norge? ●

#### SELSKAPENE BØR

- Gi eier informasjon om egen aktivitet, mål og utfordringer
- Bevisstgjøre eier på deres handlingsrom
- Etterstrebe god dialog med eierne hvor alle har tilgang på samme informasjon samtidig
- Sende ut sakspapirer til representantskap i god tid slik at det kan behandles politisk i forkant

#### KOMMUNENE BØR

- Ha en eierskapsmelding som oppfyller lovkravet og tydeliggjør oppdraget til eierrepresentantene
- Sikre god nok opplæring om eierstyring
- Være bevisste på hvem som velges som eierrepresentant
- Sikre rutiner for kommunikasjon mellom kommunestyret og eierrepresentanten
- Ha dialog med selskapet i rette fora
- Behandle saker fra selskapet så snart som mulig for å sikre likebehandling i IKSet

**Sunniva Tusvik Sæter** har jobbet som forvaltningsrevisor i Revisjon Midt-Norge siden 2016. Hun har en mastergrad i europastudier og lever i håpet om en forvaltningsrevisjon i trefningspunktet mellom norske kommuner og Europa. Enn så lenge banker revisorhertet noe hardere for eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i selskaper.



Av **Gunnar Wessel Thomassen**, avdelingsdirektør i Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), divisjon for offentlige anskaffelser<sup>1</sup>

## Hvordan sikre god styring med anskaffelser i offentlig sektor?

Det offentlige kjøper varer og tjenester for rundt 740 milliarder kroner i året (SSB 2023<sup>2</sup>). Innkjøp av varer og tjenester utgjør en betydelig del av offentlige budsjetter. Varene og tjenestene skal bidra til å oppnå mål og resultater på en effektiv, forsvarlig, økonomisk og bærekraftig måte.

**G**od styring av anskaffelser er en viktig del av virksomhetsstyringen i offentlig sektor. For å sikre god styring på anskaffelsesområdet, er det nødvendig både å ha god anskaffelseskompetanse og en aktiv revisjon som kan vurdere om anskaffelser og anskaffelsesprosessene er i samsvar med lover, regler og retningslinjer (lovmessighet). I tillegg skal de innkjøpte varer og tjenester bidra til verdiskaping i virksomheten (innkjøpsfaglig godt håndverk).

Med de store verdiene som årlig forvaltes, er det av stor betydning at både de lovmessige og innkjøpsfaglige forhold blir sett i en større kontekst enn bare å få «gjennomført en anskaffelse». Anskaffelser bør benyttes som et strategisk verdiskapende verktøy for offentlige virksomheter, både i planlegging, gjennomføring og oppfølging/kontroll av anskaffelsesarbeidet.

For å få et godt grep om anskaffelser er det noen forhold som må være på plass, og satt inn i et helhetlig rammeverk med et mål om at hvert *innkjøp* blir effektivt, bærekraftig og profesjonelt utført. Hva skal så til for å få til dette, og hva bør virksomhetsledelsen iverksette?

Virksomhetsledelsen bør ha en klar formening om hva de vil med anskaffelsesområdet. Dette uttrykkes normalt gjennom en anskaffelsesstrategi (gjørne rullerende 2-3 år). Supplert med en handlingsplan og prioriteringer er anskaffelsesstrategien nøkkelen for hvordan anskaffelsesarbeidet skal understøtte virksomhetens mål og prioriteringer. En tydelig strategi bør inneholde følgende seks dimensjoner:

- Ledelse, organisering, roller og ansvar
- Kompetanse og kapasitet
- Hensiktsmessige digitaliserte prosesser og datakilder
- Leverandøroppfølging
- Risikohåndtering
- Kontraktsoppfølging

Anskaffelsesstrategien vil også være et viktig dokument for revisjonens arbeid. Det til enhver tid gjeldende anskaffelsesregelverk, lov og forskrift, andre styrende dokumenter og interne retningslinjer og rutiner i virksomheten, vil danne grunnlag for revisjonens arbeid. I tillegg vil dokumenter fra anskaffelsesprosessen, som f.eks. kunngjøringer, konkurransegrunnlag, kontrakter/endringsordre og fakturaer være et viktig grunnlag for å kunne evaluere måloppnåelse.

I det etterfølgende vil hvert av de seks punktene bli utdypet, og de blir etterfulgt med noen konkrete tips til revisjonsarbeidet.

### Ledelse, organisering, roller og ansvar

En tydelig rolle- og ansvarsfordeling er en forutsetning for en effektiv anskaffelsesprosess, komplett med et fullmaktsystem som inkluderer beløpsgrenser for ulike typer innkjøp. Eksempelvis kan det være utfordrende å vite hvem som beslutter hva, og hvem som gjennomfører beslutningene i anskaffelsen, - fagmiljøene eller innkjøpsmiljøet?

Standardisering av innkjøpsprosesser og dokumenterte rutiner som viser hvem som har ansvar for hva, er en sentral oppgave hvor en kan unngå mulige konflikter og uenigheter. Med tydelige roller og klare rollebeskrivelser kan en unngå dette. I innkjøpsprosessen er det flere viktige beslutningspunkter som krever tydelighet. Enighet om de sentrale beslutningspunkter i ledelsen er av avgjørende betydning.

Optimal organisering av anskaffelsesfunksjonen avhenger av virksomhetens størrelse og type virksomhet. Valg av organisasjonsform for innkjøpsarbeidet vil være et topplederansvar (sentral/desentral/innkjøps-samarbeid m.fl.).

<sup>1</sup> Artikkelen er basert på et innlegg forfatteren holdt på Nasjonal fagkonferanse i offentlig revisjon 18. oktober 2022.

<sup>2</sup> <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/historisk-ending-na-skal-klima-og-miljo-vektes-minst-30-i-offentlige-anskaffelser/id2990427/>

**Tips til revisjon, sjekkliste:**

- o Hvem beslutter/prioriterer den rullerende anskaffelsesplan for virksomheten?
- o Hvem beslutter strategien for den enkelte anskaffelsen?
- o Hvem beslutter det endelige konkurransegrunnlaget som kunngjøres?
- o Hvem beslutter krav og tildelingskriterier til tjenesten/produktet?
- o Hvem skriver under kontrakten?
- o Hvem følger opp kontrakten?

**Kompetanse og kapasitet**

Kompetanse om og helhetlig forståelse for anskaffelsesprosessen er fundamentet for en effektiv prosess fra behov til betaling. I dagens prosesser er det viktig å være klar over at anskaffelsesprosessen og økonomiprosessen henger tett sammen. Forståelse for at betalingsbetingelser fastsatt i anskaffelsesprosessen får konsekvenser for økonomiprosessen og leverandøroppfølging.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings (DFØs) anskaffelsesundersøkelse fra 2022<sup>3</sup> viser at kontraktsoppfølging scorer lavt på både tid til gjennomføring og begrenset kompetanse. Både behovsplanlegging og gjennomføring scorer vesentlig høyere på kompetanse i virksomhetene. Sett i lys av at det er i kontraktsoppfølgingsfasen de gode kontraktsklausulene skal realiseres, er det nedslående å se at denne fasen ikke prioriteres høyere med god kompetanse og økt kapasitet.

Offentlige anskaffelser er også politikernes virkemiddel for å endre adferd. I den senere tid ser vi at ikke-finansielle faktorer som f.eks. menneskerettigheter, miljøhensyn, innovasjon og anti-korrupsjonsarbeid får større oppmerksomhet i anskaffelsene enn tidligere, enten som krav eller som kontraktsvilkår. Dette er «nye» fagområder som det trengs kompetanse på i innkjøps-Norge. Hele 69 prosent av respondentene på DFØs anskaffelsesundersøkelse svarer at de ikke har tilstrekkelig kompetanse på klima- og miljøspørsmål.

**Tips til revisjon, sjekkliste:**

- o Hvordan er antall innkjøpere i forhold til antall avtaler?
- o Foreligger det kompetanseplaner for innkjøpere (sertifiseringskurs)?
- o Foreligger det klare rollebeskrivelser med kompetansekrav, spesielt mellom rollene innkjøper og kontraktsforvalter?
- o Hvordan tilrettelegges det for kompetanseheving for nye lovkrav?
- o Hvordan prioriteres kontraktsforvaltning og oppfølging?

**Hensiktsmessige digitaliserte prosesser og datakilder**

Datadrevne anskaffelser støttet av digitale prosesser og datakilder er et godt virkemiddel for å oppnå mer effek-

tive innkjøp og enklere prosesser. Tidsbruk og kostnader for gjennomføring av innkjøp blir lavere, og ressurser kan brukes mer effektivt. I tillegg vil standardiserte prosesser med innebygde regelverkskrav medføre mer lovmessige innkjøp slik at regelverkskrav og leverandørene sine retter blir ivaretatt, samt at åpenhet og synlighet forebygger korrupsjon og mislighold.

Digitale løsninger gir bedre kjøp, riktig vare eller tjeneste kjøpes til riktig kvalitet og riktig pris f.eks. gjennom digitale varekataloger. En viktig forutsetning for å kunne hente ut effektene er god datakvalitet. Gode datakilder til bruk i styring og ledelse krever gode rutiner for å forvalte data.

**Tips til revisjon, sjekkliste:**

- o Foreligger det gode prosesser for anskaffelser og i hvilken grad etterleves de?
- o Er prosessene understøttet av digitale løsninger i hele anskaffelsesprosessen fra behov til betaling?
- o Eksisterer det et regime for god forvaltning av datakilder?
- o I hvilken grad gjenbrukes data – «once-only-principle» data registreres kun én gang
- o Har en innarbeidet automatch mellom bestilling og faktura?
- o Er datakvaliteten god – slik at de kan effektivt brukes til analyser?
- o Vurder om det kan bygges inn automatiske revisjonskontroller i gjeldende prosesser og verktøy?
- o I hvilken grad er det bygget sikkerhetsrutiner rundt datakildene?

**Leverandøroppfølging**

Markedsdialog og leverandøroppfølging er av stor betydning for å gjøre «det gode innkjøp». En viktig aktivitet for innkjøpere er å holde seg orientert om markedsutvikling for de produktene/tjenestene som skal dekke behov. De vurderingene som gjøres i markedsanalysen, bør dokumenteres og inngå som nyttig informasjon i utarbeidelse av konkurransedokumentene. Oversikt over leverandørmarkedet og vurdering av alternative produkter/tjenester er en naturlig del av det innkjøpsfaglige arbeidet.

Leverandørmarkedet bør følges opp jevnlig også under avtaleperioden. Det er ikke i strid med regelverket og drive løpende kontakt med markedet. Imidlertid bør en være oppmerksom på likebehandlingsprinsippet overfor leverandørmarkedet. Jevnlig kontakt med leverandørmarkedet styrker markedskompetansen til neste anskaffelse.

Leverandøroppfølging innebærer også at leverandører etterlever de krav som er satt til konkurransen, men som ikke er en del av kontraktsvilkårene og kontraktsoppfølging. Eksempler på dette vil variere fra ulike konkurranser, men kan eksempelvis være:

<sup>3</sup> [https://anskaffelser.no/sites/default/files/2022-06/Anskaffelsesundersokelsen\\_hovedrapport\\_2022.pdf](https://anskaffelser.no/sites/default/files/2022-06/Anskaffelsesundersokelsen_hovedrapport_2022.pdf)

- o miljøkrav
- o krav til menneskerettigheter
- o krav til arbeidsforhold
- o krav til lærlinger
- o krav til sikkerhet
- o krav til utvikling/innovasjon

#### Tips til revisjon, sjekkliste:

- o Gjennomfører virksomheten markedsdialoger?
- o Dokumenteres markedsdialoger – sikre likebehandling
- o Hvor hyppig gjennomføres markedsdialoger?
- o Er markedsdialogen en del av konkurransedokumentene?
- o I hvilken grad følges krav til leverandøren (kvalifikasjonskravene) opp i kontraktperioden? (se liste over)

#### Risikohåndtering

Enhver anskaffelsesfunksjon bør ha en god oversikt over alle sine avtaler og planlagte konkurranser. Enhver anskaffelse bør ha en klar strategi om hva man vil oppnå med den enkelte anskaffelse, og det bør vurderes risiko og kritiske suksessfaktorer for anskaffelsen.

Risikoer bør identifiseres gjennom hele anskaffelsesprosessen, også i kontraktoppfølgingsfasen. Både konsekvens og sannsynlighet bør vurderes og beskrivelse av risikoreducerende tiltak dokumenteres. Prioriter deretter hvilke risikoer som skal håndteres først. Ansvarlig for det enkelte risikoelement bør også identifiseres slik at kontroll over anskaffelsen opprettholdes. Rutiner for jevnlig oppdatering av risikoanalysen bidrar til å sikre god kontroll

#### Tips til revisjon, sjekkliste:

- o Har virksomheten en helhetlig tilnærming for vurdering av risiko?
- o Foreligger det en risikovurdering av anskaffelsesplanen og de enkelte anskaffelsene?
- o Foreligger det en prioritert plan for anskaffelser og risikohåndtering?
- o Er det etablert ansvarlige for risikohåndtering?
- o Dokumenteres håndtering av risiko og oppdateres risikovurderingen løpende?

#### Kontraktoppfølging

Inngått kontrakt med en leverandør inneholder mange avtalevilkår utover de sedvanlige pris- og leveransevilkår. I DFØs Anskaffelsesundersøkelse for 2022 kommer følgende opplysninger frem om hvilke kontraktvilkår som «sjelden eller aldri» ivaretas i kontraktoppfølging (prosentandel av respondenter):

- o Oppfølging av avtalelojalitet (17 prosent)
- o Kontroll av lønns- og arbeidsvilkår der det er relevant (24 prosent)
- o Oppfølging og etterlevelse av krav til miljø (25 prosent)
- o Oppfølging og etterlevelse av krav til menneskerettigheter i leverandørkjeden (47 prosent)

Gode prosesser for oppfølging med systemer for dokumentering, oppbevaring og tilgjengeliggjøring av

avtaler/fullmakter for kontraktoppfølging er sentralt. Rutiner og fullmakt for handtering av endringsordrer og tilleggsarbeid er av betydning, spesielt i større bygg og IT-prosjekter. Det vil være nyttig å følge pengestrømmen fra faktura og tilbake til avtaledokumentet, for å dokumentere om avtalevilkår følges, både mht. pris, leveranser og øvrige administrative vilkår (betaling/fakturering m.m.).

#### Tips til revisjon, sjekkliste:

- o Er kontrakten fremdeles gyldig og beregne hvor mye av kunngjort verdi som er benyttet og gjenstår?
- o Er det benyttet andre leverandører enn avtaleleverandøren for de samme produktene/tjenestene? – avtalelojalitet?
- o I hvilken grad er virksomhetens avtaler tilgjengelige for brukerne?
- o Hvordan følges avtalevilkårene knyttet til:
  - lønns- og arbeidsvilkår
  - miljøvilkår
  - menneskerettigheter
- o Er det etablert gode rutiner for å følge opp kontraktene gjennom hele kontraktperioden?
- o Revisjonen bør undersøke om virksomheten har tilrettelagt for bruk av kontraktene, som for eksempel ved å publisere informasjon

#### Avslutningsvis

Jeg vil understreke at god kompetanse om hele anskaffelsesbildet, fra behov til betaling og rammeverket rundt, er en forutsetning for å gjøre det effektive og bærekraftige innkjøp hver gang. De seks punktene er nøkkelområder som må være på plass i en anskaffelsesfunksjon for å lykkes. For å sikre at de gode intensjoner i anskaffelsesfunksjonen etterleves er et nært samarbeid mellom anskaffelser og revisjon viktig. Sammen kan vi bidra til at offentlige virksomheter kan hente ut verdiskapning og verdier for virksomheten og samfunnet. ●

**Gunnar Wessel Thomassen** er avdelingsdirektør i Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), divisjon for offentlige anskaffelser. Han har erfaring med offentlige anskaffelser både fra oppdragsgiversiden og som leverandør.

Etablering og evaluering av helhetlige innkjøpsprosesser inkl. bruk av digitale verktøy er et av hans kjerneområder og spesielt grensesnitt mellom økonomi – og innkjøpsprosesser.

Han har erfaring fra offentlig sektor både som konsulent, linjeleder og program-/prosjektleder, og har bidratt i utviklingen av både veiledere og verktøy knyttet til «Intern kontroll i anskaffelser», og revisjon av anskaffelser. Videre har han gjennomført revisjoner av anskaffelsesfunksjoner i flere offentlige virksomheter.

Han er utdannet ved Sjøkrigsskolens Intendanturlinje og Sjøforsvarets stabsskole og har i tillegg en Executive MBA i økonomisk styring fra Norges Handelshøyskole (NHH), og kurs i "Advanced contract management" fra US Airforce Institute of technology i USA.



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

## Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging

I min artikkel i *kontroll & revisjon* nr. 5/2022, berørte jeg kommunens generelle beredskapsplikt innen samfunnssikkerhetsområdet, herunder krav om helhetlig ROS-analyse<sup>1</sup> og overordnet beredskapsplan. I denne artikkelen fokuserer jeg særskilt på samfunnssikkerhet innen kommunal arealplanlegging.

**A**v sivilbeskyttelsesloven § 14 annet ledd går det frem at kommunens helhetlige ROS-analyse skal legges til grunn ved utarbeidelse av planer etter plan- og bygningsloven. Ved siden av dette som et overordnet krav, fastsetter plan- og bygningsloven nærmere regler for å ivareta samfunnssikkerhet i arealplanlegging.

### Sentrale bestemmelser i plan- og bygningsloven mv.

I henhold til plan- og bygningsloven § 4-3 første ledd skal det foretas ROS-analyse ved utarbeidelse av planer for utbygging. Kravet til ROS-analyse vil gjelde alle planer for fremtidig utbygging i kommuneplanens arealdel, kommunedelplaner og reguleringsplaner. (Direktoratet for Samfunnssikkerhet og beredskap: 2017). Analysen skal vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er egnet til utbyggingsformål, og eventuelle endringer i slike forhold som følge av planlagt utbygging.

Eksempler på risiko- og sårbarhetsforhold kan blant annet være relatert til skred, flom, forurensning, radon-gass, trafiksikkerhet og kulturminner.

Ved forslag til reguleringsplan skal ROS-analysen bygge på den kunnskapen som til enhver tid er tilgjengelig (ibid.). Likefullt skal den også legge til rette for ny kunnskap. Dette innebærer blant annet at ROS-analysen til reguleringsplanforslag følger opp ROS-analysen fra kommuneplanens arealdel, med nye retningslinjer og ny informasjon om utbyggingsformålet. Dermed vil ROS-analysen bli mer og mer detaljert etter hvert som det foreligger mer kunnskap om

- selve arealet
- arealet er egnet for utbyggingsformålet
- utbyggingen kan medføre endringer i risiko- og sårbarhetsforhold

Kravet om ROS-analyse gjelder som nevnt, for alle planer om utbygging etter plan- og bygningsloven. For

kommuneplanens arealdel, enkelte kommunedelplaner og for reguleringsplaner som kan gi vesentlige virkninger for miljø og samfunn, stilles det i tillegg krav om konsekvensutredning, jf. plan- og bygningsloven § 4-2 annet ledd. Hensikten med konsekvensutredninger er at forholdet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelser av planer, og når det tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, planen kan gjennomføres (Kommunal- og distriktsdepartementet: 2022).

For de planer som omfattes av et særskilt krav til konsekvensutredning, vil ROS-analysen som hovedregel inngå som en del av de utredninger som skal gjennomføres i denne sammenheng, jf. kapittel 5 i plan- og bygningslovens forskrift om konsekvensutredninger.

Direktoratet for Samfunnssikkerhet og beredskap (2017) anbefaler at en ROS-analyse etter plan- og bygningsloven omfatter følgende punkter:

- Risiko- og sårbarhetsforhold som er vesentlige for å ivareta samfunnssikkerhet.
- Forhold i omkringliggende områder som kan få konsekvenser for planområdet.
- Endringer i risiko- og sårbarhetsforhold som følge av planlagt utbygging.
- Risiko- og sårbarhetsforhold i kombinasjon, herunder vurdering av endrede konsekvenser når det legges på klimapåslag for relevante naturforhold.
- Mulige konsekvenser av utbyggingen for omkringliggende områder.
- Vurderinger av om kunnskapsgrunnlaget er tilstrekkelig for å vurdere risiko og sårbarhet, eller om ROS-analysen må følges opp gjennom nærmere kartlegginger.

### Oppfølging av ROS-analyser etter plan- og bygningsloven

Skal ROS-analyser få praktisk betydning, må resultatene i nødvendig utstrekning komme til uttrykk i planene (Kommunal- og distriktsdepartementet: 2022).

<sup>1</sup> Risiko- og sårbarhetsanalyse



Etter plan- og bygningsloven § 4-3 første ledd skal område med fare, risiko eller sårbarhet avmerkes i planen som hensynssone. Kommunen skal i arealplaner vedta bestemmelser om utbyggingen i sonen, herunder forbud, som er nødvendig for å avverge skade og tap.

Videre kan det være avdekket risiko- og sårbarhetsforhold som må følges opp på annen måte enn gjennom planforslaget, eksempelvis knyttet til den daglige driften innen teknisk virksomhet eller gjennom arbeid med brannsikring (Direktoratet for Samfunnssikkerhet og beredskap: 2017).

### Samfunnssikkerhet i arealplanlegging – forvaltningsrevisjon

Samfunnssikkerhet i arealplanlegging er et aktuelt tema for forvaltningsrevisjon. Eksempelvis kan konsekvensene av et varmere og våtere klima påvirke sannsynligheten for flom og skred.

Det er viktig at den enkelte kommune har god internkontroll som sikrer at det blir utarbeidet tilfredsstillende ROS-analyser mv. Samtidig er det et kjernepunkt at ROS-analysene blir fulgt opp på en god måte i planene. ●

#### Kilder

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2017): *Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging. Metode for risiko- og sårbarhetsanalyse i planleggingen.*

Forskrift om konsekvensutredninger (2017).

Kommunal- og distriktsdepartementet (2022): *Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven.*

Plan- og bygningsloven (2008).

Sivilbeskyttelsesloven (2010).

## Aktuelle kurs nå ...



Når	Hva	Hvor
13. – 14.9	Samling for kontrollutvalgssekretariater 2023	Kristiansand
18.10, 8.11, og 7.12	Klientens bruk av IT, risikohåndtering og test av intern kontroll <b>Nyhet!</b>	Værnes
26.11	Revisjon av regnskap for kirkelige fellesråd og menighetsråd <b>Nyhet!</b>	Digitalt
7. – 8.11	A.2.47 Kvalitative metoder i forvaltningsrevisjon	Gardermoen
Når	Hva	
eKurs	Internasjonale standarder for kvalitetsstyring – ISQM 1 og ISQM 2	
eKurs	Kommuneregnskapet for politikere	
eKurs	Forvaltningsrevisjon om økonomistyring	
eKurs	Konsolidert årsregnskap	
eKurs	Intro – kommuneregnskap	
eKurs	Intro – forvaltningsrevisjon	
eKurs	Arbeidet med misligheter	
eKurs	Mva i kommunesektoren – unntakene i kompensasjonsretten	
eKurs	Etikk og omdømme	
eKurs	Test av kontroller, substanshandlinger og utvalgsmetodikk	
eKurs	Planlegging av revisjonen og bruk av vesentlighet	
eKurs	Revisjon av inntekter i kommunal sektor	



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

...for faglig oppdatering



Av **Ellen Lange**, seniorrådgiver i NKRF

## Arendalsuka 2023

Årets Arendalsuke ble som sedvanlig avviklet i midten av august, med over tusen arrangementer og nesten tohundre stands med et stort mangfold av deltakere og tema.

**N**KRF bidro til mangfoldet med to godt besøkte arrangementer, ett på egen kjøp og ett i samarbeid med KS og Transparency International Norge hvor det endte med ståplasser.

### Hvis krigen kommer til kommunen ...

Det første arrangementet var aktuelt da det ble planlagt, og ikke mindre aktuelt da det ble avholdt – særlig om vi utvider temaet til å omfatte hvordan kommunene møter kriser. Med ekstremværet Hans som bakteppe, hadde flere i panelet hatt travle dager i forkant av Arendalsuka. Dette ble også en del av hva panelet drøftet. Panelet bestod av:

- Knut Storberget, statsforvalter i Innlandet og leder av Forsvarskommisjonen
- Elisabeth Aarsæther, direktør, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)
- Ståle Grøtte, ordfører i Rælingen kommune
- Per Olav Nilsen, styreleder i NKRF og revisjonsdirektør i Trondheim kommune

Et viktig poeng er at både kriser og krig vil ramme ute i kommunene, og hvordan kommunene håndterer dette er helt avgjørende for hvor store konsekvensene blir. Som leder av Forsvarskommisjonen pekte Knut

Storberget på viktigheten av ressurser og god styring og kommunikasjon i forsvars- og sikkerhetsarbeidet – og dette er også avgjørende i arbeidet med andre kriser.

Selv om forberedelsene og arbeidet etter Hans viste at det er mange kommuner er robuste når krisen kommer, så mente Storberget at det trengs mer forvaltningsrevisjon for at dette skal bli enda bedre.

Også Aarsæther i DSB var opptatt av styring og samarbeid, og at det er viktig med et felles situasjonsbilde for alle som har ansvar. Kommunenes beredskapsplaner er viktige verktøy her. Krig, klima, energi og digitale trusler er viktige stikkord i et slikt felles situasjonsbilde. Kommunikasjon og informasjon er avgjørende i krig og krise. Ytringsfrihet og frie media legger grunnlag for en opplyst befolkning. I en krisesituasjon må befolkningen vite hvilken beredskap som er tilgjengelig, og ikke minst hvordan man skal ta vare på seg selv. God kommunikasjon er viktig for at dette skal være mulig.

Grøtte pekte på tillit som grunnleggende også i dette perspektivet. Befolkningen må ha tillit til myndighetene og at informasjonen er pålitelig – og det gir grunnlag for at ansvarlige kan ha tillit til at folk tar vare på seg sjøl.

Nilsen dro linjene tilbake til krisen som aldri kom i forbindelse med overgangen til år 2000 – som resultat

Fra venstre: Rune Tokle (møteleder), Elisabeth Aarsæther, Knut Storberget, Ståle Grøtte og Per Olav Nilsen



av et godt forebyggende arbeid. Det er viktig at også kontrollutvalgene tar beredskapsarbeid og forebygging inn i sine risikovurderinger, slik at det kan bestilles forvaltningsrevisjon i de kommunene der hvor det er behov for det.

### Korrupsjon og misligheter i kommunene - finnes det?

NKRF arrangerte dette i samarbeid med KS og Transparency International Norge. I panelet satt:

- Geir Lippestad, advokat, Lippestadadvokatene
- Beate Skretting, ordfører, Grimstad kommune
- Tor Dølvik, spesialrådgiver, Transparency International Norge
- Tor Ole Holbek, revisjonsdirektør i Agder kommune-revisjon IKS og styremedlem i NKRF

Med habilitetssakene i regjeringen før sommeren, ble habilitet en naturlig inngang til temaet. Forståelse av hva habilitet er et viktig grunnlag for å unngå korrupsjon og misligheter i kommunene.

Lippestad pekte på at det for mange oppleves lettere å varsle om trakassering og utilbørlig atferd, enn om korrupsjon.

Dette poenget støttes i en ny rapport fra KS om varsling i kommuner og fylkeskommuner, som ble presentert tidligere samme dag. Der er et av funnene at flertallet av varslene omhandler arbeidsmiljø, mens det er en liten andel som varslere om korrupsjon og misligheter.

Det er et lavt korrupsjonsnivå i Norge sammenlignet med andre land. Dette er en styrke som må tas vare på. Panelet drøftet viktigheten av å erkjenne at korrupsjon og misligheter finnes i kommunene, og at det kreves systematisk arbeid både for å forebygge og avdekke dette.

Det kreves et kritisk, årvåkent system, der blant annet etiske retningslinjer er viktige, som Holbek pekte

på. Men det er ikke nok å jobbe med gode holdninger. Dølvik pekte på systematisk dilemmatrening som en lavt hengende frukt – det er få som gjør det.

Grimstad kommune har tatt lærdom av tidligere innkjøpssaker. Kommunen har jobbet mye med åpenhet i alle ledd av organisasjonen, og har gjort et byks på Åpenhetsbarometeret. I tillegg til at de hadde dette som tema i folkevalgtopplæringen, har kommunen også fulgt opp arbeidet i etterkant.

Offentlig forvaltning er et «mulighetenes marked» for aktører med uhederlige hensikter. Ikke bare er det store verdier ved innkjøp og inngåelse av kontrakter, men også rettigheter og tillatelser i kommunene er mislighetsutsatte knapphetsgoder. Det samme gjelder medisiner, og bruk av brukers bankkort. Skal vi avsløre det, må vi tenke som en tyv. Det er ikke nødvendigvis så lett for en revisor. Men vi må være på vakt der hvor det er risiko.

Lippestad oppfordret til å koble på politiet tidlig i korrupsjonssaker, for å kunne unngå unødige utgifter til etterforskning på egen kjøp. Det vil også være med å synliggjøre behovet for ressurser til denne type politietterforskning. Revisjonen kan undersøke – men skal ikke etterforske. ●

#### Kilder:

NOU 2023: 14 Forsvarskommissjonen av 2021 – Forsvar for fred og frihet, [www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-14/id2974821/](http://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-14/id2974821/)

Varsling i kommuner og fylkeskommuner, juni 2023, utført av Deloitte på oppdrag fra KS: [www.ks.no/fou-sok/2023/225009/Korrupsjonsindeksen lanseres i dag](http://www.ks.no/fou-sok/2023/225009/Korrupsjonsindeksen lanseres i dag) (31.1.2023) [www.transparency.no/blog/korrupsjonsindeksen-lanseret-i-dag](http://www.transparency.no/blog/korrupsjonsindeksen-lanseret-i-dag)

Slik er åpenheten i kommunene (22.9.2022) [www.nkrf.no/nyheter/2022/09/22/slik-er-apenheten-i-kommunene](http://www.nkrf.no/nyheter/2022/09/22/slik-er-apenheten-i-kommunene)



Fra venstre: Rune Tokle (møteleder), Geir Lippestad, Beate Skretting, Tor Dølvik og Tor Ole Holbek



## NYE TILLITSVALGTE

**Ragnhild Aashaug** er valgt som nestleder i styret. Hun har vært lokalpolitiker i 20 år frem til 2019, og de siste 11 årene var hun varaordfører og ordfører i Tolga kommune. Hun har hatt flere styreverv og er nå ansatt i Konsek Trøndelag IKS og tidligere Kontrollutvalg Fjell fra 2019. Hun var tidligere ansatt i TINE meieriet Øst, og jobbet blant annet med opplæring til ansatte. Ragnhild er utdannet meierist og agrotekniker i samvirke, har 60 studiepoeng som kommunikasjonsrådgiver og fullfører nå en bachelor i offentlig styring og ledelse.



**Arnt Robert Haugan** (52) er valgt som medlem i styret. Han er bosatt i Steinkjer og utdannet Cand.polit. fra NTNU med hovedfag i samfunnsgeografi i 1998. Han har også en mastergrad i Kunnskapsledelse fra Nord Universitet fra 2021. Arnt Robert har arbeids erfaring fra Landbruksdepartementet (1998-2002), og i Kommunal- og administrasjonsavdelingen hos Fylkesmannen i Nord-Trøndelag (2002-2010). Han var daglig leder i KomRev Trøndelag IKS fra 2010 til 2018 og har hatt samme stilling i Revisjon Midt-Norge SA fra 2018.



**Mona Kristensen** (60) er valgt som medlem i kvalitetskontrollkomiteen. Hun har vært regnskapsrevisor i Trondheim kommunerevisjon siden 1998. Mona er bachelor i revisjon fra Trondheim Økonomiske Høgskole og Høgskolen i Nordland og registrert revisor etter den gamle revisorloven, og statsautorisert revisor etter ny ordning. Hun har tidligere erfaring fra offentlig revisjon (Salten kommunerevisjon IKS og Nordland fylkesrevisjon) i 4 år og fra privat revisjon i 6 år.



**Monica Smith Tønnesen** (54) er valgt som medlem i revisjons- og regnskapskomiteen. Hun startet i Agder Kommunerevisjon IKS i 2012 og har vært assisterende revisjonsdirektør siden 2013. Monica er statsautorisert revisor med utdanning fra NHH. Hun har fra tidligere 17 års erfaring fra PwC og et par år i Skatt Sør.



**Kari Louise Hovland** (51) er valgt som medlem i valgkomiteen. Hun begynte i Kontrollutvalgssekretariatet Innlandet (KSI) som rådgiver i april 2014 og ble ansatt som sekretariatsleder fra september 2020. Kari har en master i plantevitenskap fra NMBU og har erfaring fra Bioforsk (landbruksforskning) i tillegg til å ha jobbet med videregående opplæring i tidligere Oppland fylkeskommune. Hun har vært både medlem og varamedlem av NKRFs kontrollutvalgskomiteen i flere perioder.



### 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](mailto:post@nkrf.no)

[www.nkrf.no](http://www.nkrf.no)  
[www.twitter.com/nkrf](https://www.twitter.com/nkrf)  
[www.facebook.com/nkrf.no](https://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., 1.3., 2.5., 3.7., 1.9. og 1.11  
Frist for innsending av stoff til NKRF er som hovedregel den 5. i måneden forut for utgivelse.

### Abonnementspris:

Kr 525 pr. år

### Forsidebilde:

Foto: Knut Erik Lie

### Annonsepriser:

1/1-side bakside kr 6 250  
1/1-side andre sider kr 5 700

3/4-side kr 5 050

1/2-side kr 4 400

1/4-side kr 3 250

1/8-side kr 1 950

Prisene er ekskl. mva.  
Rabatt vurderes ved flere innrykk.  
Andre annonseformat etter forhandlinger.

Opplag: 1600  
ISSN 2703-9692

Foto som ikke er merket med rettighetshavere eies av NKRF.

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



Grafisk design og trykk:  
Mercur Grafisk AS



TRYKT I NORGE  
NO - 1430

Returadresse:  
NKRF  
Postboks 1417 Vika  
0115 Oslo

Norges mest omfattende sjekk av Kommune-Norge

# Kommunebarometeret 2023 er klart. Sjekk rangeringen nå.



Skann QR-koden for mer informasjon



**Kommune-**  
barometeret

Kommunebarometeret er en måling som publiseres av Kommunal Rapport hvert år. Her rangeres kommunene etter 155 nøkkeltall, på tvers av 12 ulike sektorer.

**Kommunal** Rapport

kommunal-rapport.no