



Les mer om:

- **GDPR-status fra en kommune – hvordan har vi det med etterlevelsen i dag?**
- **Eierskapskontroll – status og veien videre**
- **Arendalsuka – «Demokratiets dansegulv»**

- 2 25 år siden ...**
Bjørn Bråthen
- 3 Nye rammebetingelser og nye kontrollutvalg**
Styreleder Per Olav Nilsen
- 4 GDPR-status fra en kommune - hvordan har vi det med etterlevelsen i dag?**
Knut J. Eggen, personvernombud, Sarpsborg kommune
- 7 Eierskapskontroll - status og veien videre**
Tom Øyvind Heitmann, rådgiver i Kontrollutvalgssekretariatet i Vest-Finnmark IKS og leder av NKRFs selskapskontrollkomite
- 11 Hva gir god konkurranse i investeringsprosjekter?**
Seksjonssjef Bente Hagelien og seniorrådgiver Mari Vestre, anskaffelsesavdelingen i Difi
- 15 Miljøkrav i byggeprosjekter - glemmer man en viktig faktor?**
Aud Tennøy, Forskningsleder Byutvikling og bytransport, Transportøkonomisk institutt
- 17 Hvordan kan vi sikre mest mulig pålitelig og nøyaktig informasjonsinnsamling i en kontrollsamtale**
TIK Kompetansedeling, Terje Ingstad - tidligere fagansvarlig politi Økokrim
- 19 ARENDALSUKA - «Demokratiets dansegulv»**
Renate Borgmo, seniorrådgiver i NKRF
- 23 Nytt om navn:**
Kontrollutvalgssekretariatet i Vest-Finnmark IKS - KUSEK

Nye tillitsvalgte i NKRF

25 år siden ...

Av **Bjørn Bråthen**

I serien av presentasjoner av forbundets fylkesforeninger sto Sør-Trøndelag kommunerevisorforening for tur. Kommunerevisor i Malvik, Arvid Hanssen, var styreleder. Foreningens drøyt 50 medlemmer var fordelt på 8 distriktsrevisjoner, 3 rene kommunerevisjoner samt fylkesrevisjonen. Styret var opptatt av profilering av kommunerevisjonens oppgaver både innad og utad, og mente at dette var et viktig område som forbundet tok nytt tak i.

Kursutvalget startet den nye landsmøteperioden (1994-97) friskt ved å tilby hele ni tredagers kurs rundt i landet i kommunal revisjonsmetodikk. Kursholderne - åtte i tallet - var rekruttert blant forbundets medlemmer og ansatte på servicekontoret. Planen er at første dagen tar for seg revisjonsmetodikk for reell forvaltningsrevisjon. De to andre dagene vil bli en fortsettelse av innføringskurset året før i kommunal revisjonsmetodikk, og kursets innhold vil bestå av et eller flere «case» som skal løses med bl.a. bruk av metodikkens arbeidspapirer. Målgruppen for kurset er alle kommunale revisorer, og det vil være en fordel om man har lest og «studert» boken «Kommunal revisjonsmetodikk». Kursutvalget hadde også et permanent etterutdanningsopplegg fra 1995 på dagsorden, og i den

forbindelse var det behov for å trekke opp noen retningslinjer for avgrensningen mellom kursutvalget og servicekontoret i den framtidige kursvirksomheten.

Den 21. Nordiske Kommunale Sjefrevisor-konferanse ble arrangert i Bergen 7. - 11. august 1994. Tema for konferansen var «Utviklingstendenser i God Kommunal Revisjonsskikk». Norges kontaktsmann, kommunerevisor i Oslo, Torleiv Borgundvaag, refererte fra konferansen, som samlet nærmere 100 deltakere, hvorav i underkant av halvparten var ledsagere. Den nordiske konferansen ble etablert i 1954 i København og arrangeres annethvert år og ambulerer mellom de ulike landene. Borgundvaag peker på at det er vesentlig ulikhet i forutsetningen for revisjonen i Norge og de øvrige nordiske land, ettersom det i disse landene er konkurranse om de kommunale revisjonsoppdragene. Men når det gjelder de generelle prinsipper for utførelse av revisjonen som gjenspeiles i god kommunal revisjonsskikk, bør disse etter hans mening i hovedsak være sammenfallende. Ved siden av det faglige siktemål er det også viktig for konferansen å utvikle det nordiske interessefellesskap og ikke minst knytte kontakter mellom de nordiske brødre og søstre, avslutter Borgundvaag ☺



Styreleder **Per Olav Nilsen**

Nye rammebetingelser og nye kontrollutvalg

I løpet av juni ble både budsjett- og regnskapsforskriften og kontrollutvalgs- og revisjonsforskriften fastsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Sommerferien er over for de fleste av oss, og hverdagen er i gang. Vi har en spennende høst foran oss.

Norges Kommunerevisorforbund opplever at våre synspunkter er blitt hørt og i all hovedsak tatt til følge i forskriftene. Vi vil her spesielt peke på at faget forvaltningsrevisjon har fått en sterkere stilling i den endelige kontrollutvalgs- og revisjonsforskriften enn det hadde i høringsutkastet. Departementet har tatt inn kravet om at det skal etableres revisjonskriterier for det enkelte revisjonsprosjekt. Vårt ønske om å beholde kvalifikasjonskravet for oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor ble ikke tatt til følge, men vi opplever at både forarbeidene til loven og den praksis som er etablert i de fleste revisjonsenheter vil gi forvaltningsrevisjonsfaget en sterkere stilling framover. Nå er det opp til oss å utvikle faget slik at det fortsatt oppleves relevant og som et nyttig verktøy for både administrasjon og politikere i kommunene. Som et ledd i dette, starter vi nå i høst med å oppdatere våre veiledere for kontrollutvalg, sekretariat og revisjon. Kommune-Norge er i endring. Da må også vi endre oss – og det gjør vi. Til beste for kommunene og innbyggerne.

Kommuneloven og forskriftene er nye. Men det blir også kontrollutvalgene – i løpet av oktober. Det vil helt sikkert være kontinuitet i mange utvalg, men også mange nye medlemmer blir valgt. Og som vi alltid gjør når det er nye kontrollutvalg som tar fatt: Materieell til kontrollutvalgenes opplæring oppdateres i henhold til nye rammebetingelser og sendes ut. Målet er aktive kontrollutvalg med dyktige medlemmer som tar sin plass og blir hørt i kommunene. Det er det beste virkemiddelet for en god kommunal egenkontroll. Også her vil Norges Kommunerevisorforbund være på kontrollutvalgenes side – til beste for fellesskapets verdier.

At interessen for revisjon og kontroll i kommunene er til stede, fikk vi bevist under Arendalsuka, der Norges Kommunerevisorforbund var en aktiv deltager, sammen med våre lokale bedriftsmedlemmer Agder Kommunerevisjon IKS, Aust-Agder Revisjon IKS og

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS. I tillegg til å møte folk som var interessert i kontroll i kommunen sin, ble det et flott møte med over 100 deltakere om rettssikkerhet, der Geir Lippestad, advokat, Aase Marthe J. Horrigmo, statssekretær i Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Marit Gilleberg, kontrollutvalgsleder i Tolga, og Alf Erik Andersen, ordfører i Mandal, bidro med perspektiver fra sine ståsteder. I tillegg til interessante innledninger og diskusjon om temaet, bidro møtet også til økt kunnskap om kontrollutvalgenes, sekretariatenes og kommunerevisjonens rolle i kommune-Norge.

NKRF var også til stede på andre arrangement, i regi av medlemmer og samarbeidspartnere. Vi vil fortsette vårt arbeid med å belyse kommunal egenkontroll fra ulike perspektiv – og vi kommer tilbake neste år!

Til slutt vil jeg tipse alle som opplever forvaltningsrevisjon som et nyttig verktøy for utvikling og forbedring av kommunale tjenester, om å bruke den nye søkemotoren på forvaltningsrevisjonsregisteret. Gå til www.forvaltningsrevisjon.no. Der kan du foreta tekstsøk blant over 3500 forvaltningsrevisjonsrapporter fra hele kommune-Norge. Søkemotoren er utviklet av Riksrevisjonen, og brukt på de kommunale forvaltningsrevisjonsrapportene blir dette en gullgruve i den kommunale egenkontrollen. Registeret oppdateres stadig med flere rapporter. Godt søk!

Målet er aktive kontrollutvalg med dyktige medlemmer som tar sin plass og blir hørt i kommunene.



Av **Knut J. Eggen**, personvernombud,
Sarpsborg kommune

GDPR-status fra en kommune - hvordan har vi det med etterlevelsen i dag?

Kan man trekke sikre konklusjoner om status for etterlevelse av det nye personvernregelverket i kommune-Norge ut fra observasjoner gjort i én kommune? Neppe. Likevel kan det være enkelte læringspunkter å hente, både for store og små kommuner, ut fra de erfaringene vi har gjort oss i Sarpsborg.

Kommuner må nemlig sies å være preget av *institusjonell isomorfisme*, et fenomen hvor organisasjoner prøver å redusere risiko ved å etterligne hverandre. Ofte er det organisasjonene som ansees som de flinkeste og mest vellykkede som de andre tar etter. Men mer om det siden.

Det siste året før den magiske datoen 25. mai 2018¹ opplevde vi en pågang uten sidestykke fra ulike aktører på leverandørsiden, som hardnakket hevdet ting som

«Dere MÅ kjøpe vår programvare for å være GDPR-compliant!»

«Dette er så komplisert at dere MÅ kjøpe rådgivning fra oss!»

«Vår løsning gir dere full oversikt over alle personopplysninger dere har lagret!»
og ikke minst denne:

«Dere risikerer bøter på inntil 4 prosent av kommunebudsjettet, altså!»

Lovnadene om gull, grønne skoger og 100 prosent etterlevelse av det nye EU-regelverket om beskyttelse av personopplysninger sto i kø. Selv om enkelte av leverandørene hadde gode poenger i sin argumentasjon, var vår tilnærming denne: «Gode verktøy er vel og bra, men utfordringen handler mer om folk. Hva betyr det nye lovverket for kommunen som behandlingsansvarlig og for den enkelte leder og medarbeider i arbeidshverdagen?»

Så vi gjorde som vi pleier i kommunen når et løft skal utføres: Vi startet et prosjekt. Vi bemannet prosjektgruppen med representanter for de ulike

¹ Opprinnelig dato for innføring av GDPR i Norge

tjenesteområdene og satte et ryddig hode til å lede aktivitetene slik at vi var noenlunde trygge på at alle gjorde det de skulle til tidsfristen. I forkant hadde Datatilsynet gitt noen forbillig klare anbefalinger på hvordan norske virksomheter skulle forholde seg til det nye regelverket:

1. Sørg for å ha oversikt over hvilke personopplysninger dere behandler
2. Sørg for å oppfylle dagens lovkrav
3. Sett dere inn i det nye regelverket
4. Lag rutiner for å følge de nye reglene

Etter å ha jobbet med temaet informasjonssikkerhet og personvern både i arbeidstiden og på fritiden som masterstudent, hadde artikkelforfatteren ved flere anledninger (og med et lite glimt i øyet) foreslått at akronymet GDPR kunne bety «*Ganske Dårlig På Risiko*». Bakgrunnen for dette var en opplevelse av en manglende risikoforståelse i kommunen; spissformulert som:

- Informasjonssikkerhet og personvern har vi egne folk til (IKT og PVO²)
- Vi registrerer helst ikke avvik som har med informasjonssikkerhet å gjøre, fordi vi vil ikke sladre på kollegaene våre.
- Hvis vi snakker om risiko i et ledermøte, har vi gjort en risikovurdering.

Med disse innebygde fordommene i bakhodet tok vi fatt på kartleggingen av kommunens *behandlinger* av personopplysninger. Allerede her støtte vi på den første pedagogiske utfordringen: Hva er en behandling? Datatilsynet forklarer det som «*All bruk av*

² Personvernombudet

personopplysninger, slik som innsamling, registrering, sammenstilling, lagring og utlevering, eller en kombinasjon av slike bruksmåter.» Det er jo en ganske vid definisjon, og hvordan er det fornuftig å gruppere slike behandlinger i en kommune? Pr. IKT-løsning, pr. arbeidsprosess eller pr. kommunal tjeneste? Vi endte opp med å ta utgangspunkt i de tjenestene vi leverer til innbyggerne, og spesifisere behandlingene ut fra dette. På den måten var det intuitivt for medarbeiderne å knytte begrepet til den daglige driften.

Kartleggingen av behandlinger har vært omfattende, men et svært nyttig arbeid. Vi har en modell hvor vi kartlegger 23 ulike elementer for hver behandling, og prøver å besvare spørsmål som:

- Hvorfor behandler vi disse opplysningene?
- Hvem er registrert?
- Hva slags type opplysninger er det?
- Hvor henter vi de fra?
- Hvor har vi lovhjemmel?
- Hvem har tilgang?
- Når vurderte vi risiko sist?
- Deler vi opplysningene med noen?
- Hvor lenge lagres opplysningene?

Vi ser det som helt avgjørende at denne oversikten både er levende og vokser i takt med nye tjenester, og at den holdes oppdatert slik at vi til enhver tid har så god oversikt som mulig. Vi har også en ambisjon om å gjøre denne protokollen offentlig, ved å legge den ut på våre nettsider.

Å sette seg inn i hva GDPR-regelverket krever av kommunen er en omfattende jobb. Heldigvis finnes det dyktige jurister som kan forklare og formulere dette på forståelig norsk. Teknologiadvokat Jan Sandtrø er en av dem, og vi har hatt nytte av hans oppsummeringer av hva GDPR *egentlig* innebærer for norske virksomheter. Samtidig må vi erkjenne at vi ikke kan etablere rutiner som dekker ALT, vi er nødt til å prioritere de områdene hvor vi mener at risikoen er høyest. Dette gjorde at vi har prioritert følgende områder når vi skulle lage nye rutiner:

- Mål- og strategidokument – enklere, tydeligere, mindre detaljert
- Prosedyre for behandling av personopplysninger
- Forsterket krav om å vurdere risiko (og dokumentere vurderingene!)
- Håndtering av innsynsforespørsler
- Håndtering av alvorlige hendelser, inkludert avviksmelding til Datatilsynet

I sluttrapporten for vårt GDPR-prosjekt heter det i oppsummeringen: «Gjennom prosjektet har vi fått en god oversikt over behandling av personopplysninger i kommunen.

Vi har også revidert eksisterende retningslinjer og har laget noen nye. Samtidig ser vi at etterlevelse av det nye lovverket vil kreve mye. Det handler om

kompetansebygging, rutiner og verktøy; å bygge en god sikkerhetskultur i Sarpsborg kommune.»

Når vi blir utfordret på å mene noe om hvordan vi ligger an med etterlevelsen av GDPR-lovverket, er dette vårt bilde av situasjonen:

Krav	Status
All behandling av personopplysninger må være lovlig, rettferdig og gjennomiktig.	Lovlig og rettferdig er sannsynligvis ivaretatt, men er all behandling i det offentlige gjennomiktig?
Innbyggere har krav på informasjon, innsyn, retting, sletting og begrensning.	Dette vil vi i stor grad klare å oppfylle.
Vi må ha oversikt over personopplysningene.	Krevende! Fagsystemer har vi ganske god oversikt over, men hva med alt den ustrukturerte informasjonen?
Vi må ha tilstrekkelig sikkerhet, både teknisk og organisatorisk.	Når har man det, egentlig? Hva er tilstrekkelig?
Vi må vurdere risiko og dokumentere vurderingene.	Mangelfullt.
Vi må melde alvorlige avvik til Datatilsynet innen 72 timer.	Ivaretatt, så langt vi vet.

Det er ikke til å stikke under stol at personvern-hensyn i mange tilfeller kommer i konflikt med andre hensyn, for eksempel lovkrav til dokumentasjon. Læreres plikt til å dokumentere klassemiljøet er bare ett eksempel. Hvordan skal lærere kunne dokumentere elevs karaktertrekk og deres utvikling uten å komme på kant med personvernregelverkets krav til gjennomiktig behandling av personopplysninger? Og hvordan skal slike notater (som ofte må tas «i fart», mellom mange andre arbeidsoppgaver) lagres med tilstrekkelig sikkerhet? Dette er en av flere krevende problemstillinger som både vi i Sarpsborg og andre kommuner må jobbe med i tiden som kommer.

En annen stor utfordring handler om å skape en kultur for å melde avvik innenfor informasjons-sikkerhet og personvern. I vår kommune har vi jobbet i mange år med å formidle at et avvik er en *forbedringsmulighet*, og at et avvik som ikke meldes, er en tapt sådan. Vi ser at det nytter. Likevel er fangsten når det gjelder personvern-avvik ganske mager:

År	2016	2017	2018
Antall avvik	1825	2306	2726
Personvern og info.sikk.	30	40	80

Her indikerer tallene at det har vært en ganske så betydelig underrapportering av avvik i «vår» kategori. I en kommune med 4.200 medarbeidere og

6.500 skoleelever er det vel også sannsynlig at personvernavvikene er flere enn 80 i løpet av et år? Superenkelt forskning (dvs. min egen) viser at faktorer som hemmer registrering av denne type avvik handler om organisasjonskultur, tidspress og brukeropplæring. Særlig dette at «Vi ordner opp selv, og tyster ikke på kollegaene våre» kom tydelig fram i undersøkelsene. Vi må jobbe for å fremme en kultur der avvik sees på som reelle forbedringsmuligheter, og blir tatt varmt imot av de som skal behandle dem. Det er vanskelig å lære noe av uheldige hendelser som ikke blir registrert.

For at vi skal klare å melde de alvorlige sakene til Datatilsynet innen 72 timer er det nødvendig at alle medarbeidere vet hva som er alvorlige avvik, og hva de skal gjøre. Videre er det helt avgjørende at lederne vet hvordan situasjonene skal håndteres, og hvem de kan søke bistand hos. Hittil har vi i Sarpsborg meldt inn 4 saker til Datatilsynet, og det har vært mye læring i dette. Det er også positivt og oppdragende at kommunikasjonen mellom kommunen og Datatilsynet er offentlig, og at lokalavisen ber om innsyn i avviksmeldingene. Slik åpenhet kan være krevende å håndtere, men er med på å bygge nødvendig tillit mellom innbyggere og det offentlige.

Så, hvordan er det med GDPR-etterlevelsen i kommune-Norge pr. sommeren 2019?

Jeg kan bare svare på dette ut fra min oppfatning og mitt virke i Sarpsborg kommune. Samtidig kan det være trender og trekk som man kan finne igjen i andre kommuner. Mye trekker i positiv retning: Jobben som er lagt ned hittil, den økende oppmerksomheten, den økende kompetansen og erfaringen vi får og ikke minst; det gode samarbeidet vi har oss kommuner imellom.

Samtidig er det udiskutabelt at kommuner er komplekse virksomheter, og at økende digitalisering utfordrer personvernet. Når du kombinerer dette med et omfattende lovverk og lite tilgjengelig språk, er det duket for bekymring! Noen av de viktigste oppgavene og utfordringene vi står overfor er etter mitt skjønn følgende:

- Å lære opp vernepleieren, feieren, lederen og læreren slik at alle har riktig kompetanse
- Å dokumentere alt det vi skal, og ikke mer
- Å skape tilstrekkelig forståelse for risiko
- Å få oversikt over all den ustrukturerte informasjonen vi har
- Å sikre at migreringen ut i skyen blir gjort på en kontrollert måte

I 1983 beskrev Paul DiMaggio og Walter Powell fenomenet *institusjonell isomorfisme* i artikkelen «*The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in the organizational field*». Det kommer neppe noen film, så det anbefales å lese artikkelen! Poenget hos disse forskerne er at organisasjoner søker å minimere risiko ved å ligne på hverandre. Dette gjelder i høyeste grad også for kommuner. Vi kopierer konsepter og metoder og prøver virkelig ikke å finne opp hjulet på nytt. Vi deler erfaringer og samarbeider over kommunegrensene. I GDPR-sammenheng må det derfor sies å være et paradoks at det er de to største kommunene i landet som har fått de to største overtredelsesgebyrene for å ha brutt det nye lovverket. Både Oslo og Bergen har mye god kompetanse og mye ressurser til å møte disse utfordringene med. Samtidig er de store og komplekse organisasjoner og det er mange registrerte personer i systemene deres. For oss i andre kommuner er det viktig å trekke lærdom av disse sakene. Kunne dette ha skjedd i våre kommuner også? 

Knut J. Eggen har erfaring fra IT-drift og IT-ledelse samt fra salg og rådgivning i telekom- og programvarebransjen. Siden 2009 er han ansatt i Sarpsborg kommune, hvor han har rollen som personvernombud. Han har tidligere også hatt roller som sikkerhetsansvarlig, prosjektleder for digitalisering og IKT-strateg. Han har en Master i IT og ledelse fra Universitetet i Oslo fra 2016 og skrev masteroppgave om personvernkompetanse i grunnskolen.

Velkommen til dagskurs i ny kommunelov og forskrifter

Gardermoen, 10. september 2019

Porsgrunn, 25. september 2019

Værnes, 26. september 2019

www.nkrf.no/kurs



Av **Tom Øyvind Heitmann**, rådgiver i Kontrollutvalgssekretariatet i Vest-Finnmark IKS og leder av NKRFs selskapskontrollkomite

Eierskapskontroll – status og veien videre

Høsten 2018 fastsatte styret i NRKF ny veileder for selskapskontroll – med vekt på eierskapskontroll¹. I forkant av dette vedtok Stortinget ny kommunelov. Veilederen søkte å ta hensyn til denne. Senere har departementet fastsatt ny forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

Ny lov og forskrift gjør det nødvendig å revidere flere av NKRFs faglige standarder og veiledere, herunder veilederen for selskapskontroll. Det er videre slik at styret i NKRF har vedtatt at forbundet skal utarbeide en faglig standard for eierskapskontroll. Denne artikkelen tar for seg status og veien videre i utviklingen av eierskapskontroll – et fag i stadig utvikling.

Veileder i selskapskontroll – med vekt på eierskapskontroll

Gjeldende veileder i selskapskontroll ble fastsatt av styret i NKRF i oktober 2018. Forut for dette hadde NKRFs fagkomite for selskapskontroll (selskapskontrollkomiteen), i samarbeid med NKRFs administrasjon, arbeidet med flere utkast i perioden høsten 2015 til høsten 2018. Før veilederen ble fastsatt i styret var den på høring blant forbundets medlemmer og organer. Det kom inn syv høringsuttalelser. På grunnlag av høringsuttalelsene gjorde selskapskontrollkomiteen, og senere styret, noen mindre endringer i veilederen. En nærmere omtale av arbeidet med veilederen finnes i *Kommunerevisoren* nr. 4/2018.

Hovedpunktene i veileder for selskapskontroll

I veileder for selskapskontroll gis det i alt 43 anbefalinger om eierskapskontroll, samt utdypende veiledning til disse. Nedenfor gjengis noen av hovedpunktene:

Overordnet analyse

- Det er opp til det enkelte kontrollutvalg å organisere arbeidet med overordnet analyse

- Analysen bør minimum inkludere en fullstendig oversikt over kommunens eierskap og en vurdering av behovet for kontroll med hvert av disse
- Overordnet analyse og plan for selskapskontroll må gjennomføres minimum hvert fjerde år innen utgangen av året etter kommunevalg
- Det er en fordel å samordne arbeidet med overordnet analyse og forslag til plan der selskaper eies av flere kommuner sammen
- Analysen bør inkludere en gjennomgang av kommunens styringssystem for eierskapsutøvelse og vurdere risiko på bakgrunn av kjente erfaringer med dette
- Det bør legges mest innsats i risikovurdering for de selskapene med høyest vesentlighet
- Det kan vurderes om gjennomgående kontrolltemaer kan være aktuelle i tillegg til kontroller i enkeltselskaper

Plan for selskapskontroll (og eierskapskontroll)

- Plan for selskapskontroll (og eierskapskontroll) bør utarbeides av kontrollutvalgets sekretariat
- Overordnet analyse er en naturlig del av saksgrunnlaget og en framstilling av denne bør normalt følge planen
- Planen bør rulleres minst én gang i hver valgperiode, eventuelt revurderes i forbindelse med bestilling

Generelt om gjennomføring av eierskapskontroll

- God eierskapskontroll bør basere seg på god kommunal revisjonsskikk

¹ Veileder i selskapskontroll – med vekt på eierskapskontroll, fastsatt av styret i NKRF 22. oktober 2018: https://www.nkrf.no/assets/documents/Publikasjoner/Veileder_i_selskapskontroll_-_fastsatt_av_styret_22.10.2018.pdf

Bestilling

- Plan for selskapskontroll skal ligge til grunn for kontrollutvalgets bestilling av eierskapskontroll
- Prosjektplan eller oppdragsbeskrivelse bør legges fram for kontrollutvalget
- Utfører av eierskapskontrollen må sørge for at eventuelle uavklarte forhold i bestillingen fra kontrollutvalget blir avklart
- Der et selskap har flere kommunale eiere kan det være en fordel at eiernes kontrollutvalg søker å samordne bestillinger av selskapskontroll

Prosjektplan

- Det bør utarbeides prosjektplan for gjennomføringen av eierskapskontrollen
- Dersom det skjer vesentlige endringer i prosessen bør kontrollutvalget informeres om det

Problemstillinger

- Det må utformes problemstilling(er) for eierskapskontrollen
- Problemstillingen(e) må gi svar på kontrollutvalgets bestilling

Vurderingskriterier

- En eierskapskontroll bør tar utgangspunkt i vurderingskriterier som er utledet fra autoritative kilder

Metodevalg og datainnsamling

- I den grad det er tjenlig og praktisk mulig, bør det benyttes flere metoder for innsamling av data

Rapportering

- Det bør skrives rapport fra hver gjennomført eierskapskontroll
- Rapporten bør vise sammenheng mellom problemstillinger, vurderingskriterier, innsamlede data, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger
- Kommunens system for eierstyring, og hvordan dette praktiseres i det aktuelle tilfelle bør beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger vurderingene og konklusjonene
- Rapporten bør inkludere en faktabeskrivelse av selskap(er) som kontrollen er spesielt rettet mot
- Det bør gå klart frem hva som er presenterte data og hva som er utførers vurderinger

Ny lov og forskrift - Hva betyr disse for eierskapskontrollen?

Stortinget vedtok ny kommunelov i juni 2018. Storparten av loven vil tre i kraft når de nye kommunestyrene og fylkestingene konstitueres høsten 2019. Kommunal- og moderniseringsdepartementet fastsatte i juni 2019 ny forskrift om

kontrollutvalg og revisjon. Forskriften trer i kraft fra og med det konstituerende møtet i det enkelte kommunestyret og fylkestinget ved oppstart av valgperioden 2019–2023. I forbindelse med dette har departementet fastsatt forskrift om overgangsbestemmelser til ny kommunelov. Både ny kommunelov og ny forskrift har betydning for framtidig planlegging, bestilling, gjennomføring og rapportering av eierskapskontroll.

Eierskapskontrollens betydning

I lovforarbeidene til ny kommunelov uttrykkes det at både eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon er viktige virkemidler i den kommunale egenkontrollen.² Dette siden selskaper ofte forvalter store verdier og yter mange sentrale oppgaver på vegne av kommunene. Det sies videre at det av den grunn er viktig at kommunene etablerer gode rutiner for eierstyring, samt at kommunen også kontrollerer at den som utøver kommunens eierinteresser i et selskap, gjør dette i tråd med kommunestyrets vedtak og aktuelle lovbestemmelser.

Eierskapskontrollen i ny lov og forskrift

Begrepet «selskapskontroll» blir ikke videreført i ny lov og forskrift. I lovforarbeidene til ny kommunelov sies det at bruken av begrepet selskapskontroll er «egnet til å forvirre». Det sies videre at en slik uklarhet er «uheldig». Begrepet «eierskapskontroll» videreføres med det innhold som gjelder i dag, det vil si i betydningen «kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper mv.». Den såkalte «frivillige» eller «utvidede» eierskapskontroll (i form av forvaltningsrevisjon i selskap) blir i ny lov (§ 23-2) omtalt som «utførelse av forvaltningsrevisjon av selskaper som kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser i».

I dag er innholdet i eierskapskontrollen regulert i forskrift. I og med ny kommunelov blir bestemmelsene om innholdet i eierskapskontrollen regulert i ny kommunelov § 23-4. Dette betyr at eierskapskontrollens innhold nå tar steget opp trappene på rettskildenes rangstige.

Med ny kommunelov utvides innholdet i eierskapskontrollen til å omfatte flere kontrollpunkter enn det som gjelder i dag. I dag omfatter eierskapskontrollen å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper gjør dette «i samsvar med kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger». I ny kommunelov § 23-4 første ledd omfatter eierskapskontrollen i tillegg å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser,

² Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), på side 322: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-46-l-20172018/id2593519/sec26>

gjør dette «i samsvar med lover og forskrifter [...] og anerkjente prinsipper for eierstyring».

I ny kommunelov § 24-2 første ledd blir eierskapskontroll definert som en revisjonsoppgave. I lovforarbeidene sies det at dette blant annet vil bidra til «en klarere rollefordeling» mellom bestilling og gjennomføring av eierskapskontroll. Dette betyr at kontrollutvalgenes sekretariater i fremtiden ikke vil ha anledning til å gjennomføre eierskapskontroll fra det tidspunkt ny kommunelov med forskrift trer i kraft. I overgangsforskriften § 2 blir det imidlertid presisert at for eierskapskontroll som kontrollutvalget har bestilt før 1. november 2019, gjelder ikke kravet i ny kommunelov om at det er revisor som skal utføre eierskapskontrollen. I en overgangsfase kan altså kontrollutvalgenes sekretariater gjennomføre de eierskapskontrollene som kontrollutvalgene har bestilt. Eierskapskontroller som er bestilt etter nevnte tidspunkt må gjennomføres av revisor.

At ny kommunelov definerer eierskapskontroll som en revisjonsoppgave innebærer også at kravet om «god kommunal revisjonsskikk» vil gjelde for eierskapskontroll. Dette framgår av ny kommunelov § 24-2 der det heter at revisors arbeid skal være i samsvar med lov og forskrift og «god kommunal revisjonsskikk». I lovforarbeidene kan man også lese en forventning fra lovgivers side om at et slikt faglig krav vil bidra til å styrke kvaliteten på eierskapskontrollen.

I dag er det krav om at det skal utpekes en oppdragsansvarlig revisor for hvert regnskapsrevisjonsoppdrag og hvert forvaltningsrevisjonsoppdrag. Med ny forskrift § 10 stilles det også krav om at det skal utpekes oppdragsansvarlig revisor for hvert oppdrag om eierskapskontroll.

I dag inngår eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av kommunale selskap (selskapskontroll som forvaltningsrevisjon) i én og samme plan for selskapskontroll. I ny kommunelov § 23-4 andre ledd framgår det at kontrollutvalget skal utarbeide en egen plan for eierskapskontroller. Med ny kommunelov skiller altså eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon (av kommunale selskap) lag, og går hver sine veier i hver sine planer.

I dag inngår eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av kommunale selskap i samme risiko- og vesentlighetsvurderinger. I og med ny kommunelov skal plan for eierskapskontroll baseres på en egen og selvstendig risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens og fylkeskommunens eierskap.

Ny kommunelov viderefører i noe endret form kontrollutvalgenes og revisors gjeldende innsynsrett i kommunale selskaper. I henhold til ny kommunelov § 23-6 kan kontrollutvalget og dets revisor kreve de opplysningene som er nødvendige for å gjennomføre sin kontroll. Retten til innsyn gjelder opplysninger fra

interkommunale selskaper etter IKS-loven, interkommunale politiske råd, kommunale oppgavefellesskap, samt aksjeselskap der en kommune eller fylkeskommune alene eller sammen med andre kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper direkte eller indirekte eier alle aksjer.

I ny kommunelov innføres det i tillegg en utvidet innsynsrett, som gir kontrollutvalget og revisor innsynsrett overfor andre virksomheter som utfører oppgaver på vegne av kommunen eller fylkeskommunen. Innsynet og undersøkelsene i slike tilfeller skal imidlertid bare omfatte det som er nødvendig for å undersøke om kontrakten mellom kommunen og et selskap blir oppfylt. En slik utvidet innsynsrett vil utvilsomt ha betydning for gjennomføring av forvaltningsrevisjon og regnskapsrevisjon, men kan også ha betydning for gjennomføring av eierskapskontroll.

Heller ikke i ny kommunelov og forskrift stilles det krav til omfanget av eierskapskontroll. Men det presiseres i lovforarbeidene at slike eierskapskontroller «er nødvendig» for at kommunestyret skal kunne ivareta sitt overordnede styringsansvar. Kravet til omfang må videre ses i sammenheng med kravet til plan for eierskapskontroll.

Det har i flere år blitt anbefalt at kommunestyrene hvert år bør fastsette overordnede prinsipper for sitt eierskap ved å utarbeide en eierskapsmelding for alle sine selskaper.³ Dette praktiseres også i mange kommuner. I ny kommunelov § 26-1 er eierskapsmelding og krav til innhold i denne lovfestet.

Veilederen i selskapskontroll må revideres

I forbindelse med styrets fastsettelse av veileder i selskapskontroll vedtok styret at veilederen må gjennomgås og justeres når den nye kommuneloven trer i kraft og forskriftene til den nye loven foreligger. Både ny kommunelov og ny forskrift viser at det er nødvendig med en revidering av veilederen. Samtidig har selskapskontrollkomiteen funnet at noe av innholdet i veilederen kan forbedres.

Innføring av faglig standard for eierskapskontroll

Selskapskontrollkomiteen i NKRF har i flere år vurdert behovet for en eventuell standard for selskapskontroll/eierskapskontroll. Våren 2019 sendte komiteen forslag om innføring av en slik standard til styret i forbundet. Forslaget hadde flere begrunnelser. For det første at lovgiver gjennom ny kommunelov har forventninger om en heving av den faglige standarden innenfor eierskapskontroll. God kommunal revisjonsskikk uttrykkes blant annet gjennom faglige standarder. Selskapskontrollkomiteen mente derfor at NKRF måtte innta en ledende rolle også på dette området. For det andre er det grunn til å tro at eierskaps-

³ KS. Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll (2015).

I lovforarbeidene kan man også lese en forventning fra lovgivers side om at et slikt faglig krav vil bidra til å styrke kvaliteten på eierskapskontrollen.

kontroll vil øke i omfang. Dette blant annet på bakgrunn av økt bruk av fristilte organisasjonsformer i kommunal og fylkeskommunal forvaltning, tjeneste-produksjon og næringsrettet virksomhet. For det tredje kan de grunner som taler for egne standarder innenfor regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, også gjelde for eierskapskontroll. Senere har styret i NKRF vedtatt at det skal utarbeides en faglig standard for eierskapskontroll. I vedtaket heter det at styret ber selskapskontrollkomiteen og forvaltningsrevisjonskomiteen sammen sette i gang et arbeid med å utarbeide en slik standard.

Arbeidet framover med veileder og standard

Forvaltningsrevisjonskomiteen og selskapskontrollkomiteen har igangsatt et samarbeid i forbindelse med revidering av henholdsvis standard for forvaltningsrevisjon, veileder i forvaltningsrevisjon, veileder i selskapskontroll, samt utarbeidelse av standard for eierskapskontroll.

I den anledning hadde de to komiteene et fellesmøte i juni 2019. Komiteene er enige om at det bør utarbeides en egen separat standard for eierskapskontroll, samt at den videre arbeidsprosessen vil vise om en slik standard bør inngå som en del av dokumentet for standard for forvaltningsrevisjon, eller i eget dokument. Det var også enighet om at arbeidet med å revidere de to veilederne ikke igangsettes før styret har fastsatt ny standard for forvaltningsrevisjon og standard for eierskapskontroll.

Som et ledd i dette arbeidet har de to komiteene bestemt seg for å arrangere en workshop for læring og påvirkning i Lillestrøm i oktober 2019⁴. Målgruppen er alle som arbeider med forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll i kommunal sektor. Her vil det finne sted diskusjoner, foredrag og gruppearbeid, med mulighet for alle til å lære noe, samt bidra i et spennende utviklingsarbeid innenfor eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon – for fellesskapets verdier! Innspillene vil bli tatt med i det videre arbeidet med å utarbeide forslag til standarder.

Komiteenes utkast til standarder vil bli sendt på høring til NKRFs medlemmer og organer på vanlig

måte. Styret i NKRF vil behandle og vedta standardene når høringene er avsluttet. Det samme gjelder de to respektive veilederne, som vil bli behandlet når de to standardene er på plass.

Eierskapskontroll – et fag i stadig utvikling

Fra 2004 har kontrollutvalgene hatt lovfestet ansvar for å påse at kommuner og fylkeskommuner fører kontroll med sine eierinteresser i selskaper. Siden dette har eierskapskontroll vært en kontrollform – et fag – i stadig utvikling.

Flere forhold de siste årene har bidratt til en styrking av eierskapskontrollens tilstedeværelse og betydning. At stadig flere samfunnsoppgaver og tjenester flyttes fra offentlige virksomheter til selskaper, er et eksempel på dette. Andre eksempler på dette er NKRFs opprettelse av egen fagkomite for selskapskontroll (herunder eierskapskontroll), utarbeidelse av ny veileder i selskapskontroll – med vekt på eierskapskontroll, samt framtidig innføring av egen faglig standard for denne kontrolltypen. Ny kommunelov bidrar selvfølgelig også til en slik styrking, blant annet gjennom krav til egen plan for eierskapskontroll og krav til at gjennomføring av eierskapskontroll skal skje i tråd med god kommunal revisjonsskikk. Det er vel også stor sannsynlighet for at gjennomført eierskapskontroll i framtiden vil bli gjenstand for forbundsbasert kvalitetskontroll, på lik linje med det som gjelder for regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. NKRFs kvalitetskontrollkomite har i den sammenheng uttalt at det gjøres vurderinger av hvordan oppgaver knyttet til eierskapskontroll eventuelt skal dekkes av en slik kvalitetskontroll. ©

Tom Øyvind Heitmann er utdannet cand.mag med fagene kultur- og samfunnsfag, 1. avdeling juss og mediefag. Han har også grunnfag i statsvitenskap og 2. avdeling juss. Han studerer til master i organisasjon og ledelse for offentlig sektor (MPA) ved UiT- Norges arktiske universitet. Han er ansatt som rådgiver i Kontrollutvalgssekretariatet i Vest-Finnmark IKS. Han var i perioden november 2007 til mars 2019 ansatt som forvaltningsrevisor (rådgiver, senere seniorrådgiver) i Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS. I deler av denne perioden var han oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor og fagansvarlig forvaltningsrevisor i selskapet. Han har vært medlem i NKRFs fagkomite for selskapskontroll siden den ble etablert i 2015. Siden desember 2017 har han vært leder i komiteen.

4 Se NKRFs omtale av workshop: <https://www.nkrf.no/kurs/workshop-for-laering-og-pavirkning-forvaltningsrevisjon-og-eierskapskontroll>



Av seksjonssjef **Bente Hagelien**
og seniorrådgiver **Mari Vestre**, anskaffelsesavdelingen i Difi

Hva gir god konkurranse i investeringsprosjekter?

Offentlig virksomheter brukte i 2017 nesten 523 milliarder¹ kroner på offentlige anskaffelser. Effektiv bruk av disse midlene er viktig for å få gode offentlige tjenester.

Offentlige anskaffelser omfatter alt fra bygging av skoler, anskaffelse av IT-systemer, barnevernstjenester og kontorutstyr. Gode og effektive anskaffelsesprosesser, herunder konkurranse, er kritisk for å få riktig kvalitet til lavest mulig pris, men også for å nå mål om mer bærekraftige anskaffelser.

Status for offentlige anskaffelser

I 2018 fikk Difi gjennomført en modenhetsanalyse² om offentlige anskaffelser. Målet med undersøkelsen var å få mer kunnskap om hvordan anskaffelser gjennomføres og organiseres i offentlig sektor. Undersøkelsen viser at det er stor variasjon i kompetansen om offentlige anskaffelser blant offentlige virksomheter:

- 68 prosent av de største (over 5000 ansatte) er helt enig i at de samlet sett har god kompetanse
- 25 prosent av de mindre virksomhetene (mindre enn 500 ansatte) er helt enig i at de har god kompetanse

Det legges stor vekt på å gjennomføre anskaffelsene korrekt. Mange av virksomhetene har imidlertid et stort forbedringspotensial når det gjelder oppfølging av kontrakter. Kun 26 prosent av virksomhetene oppgir at de har tilstrekkelig tid og ressurser til å følge opp kontrakter og leverandører på en god måte. Undersøkelsen viser også at i anskaffelser har ca. halvparten et overordnet beslutningsgrunnlag som angir formålet med anskaffelsen. Av særlig relevans for investeringer er

det kun 24 prosent som oppgir å systematisk identifisere risiko i innkjøpsprosessene.

KS sin rapport fra 2014 «Kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurranse» viser noen av de samme utfordringene:

- kommunesektoren prioriterer og bruker klart mest tid på gjennomføringsfasen
- flertallet av informantene oppgir at de mangler en overordnet innkjøpsstrategi
- kommunene mangler rutiner og gode verktøy for å følge opp kontrakter – informantene mener samtidig at økt fokus på kontraktsoppfølging vil gi bedre leveranser

Hva er viktig for å oppnå gode anskaffelser?

Vi har valgt å trekke frem noen forhold som er viktig for å få gode anskaffelser, og hvor god konkurranse er en del av dette. For å få gode og effektive anskaffelser må ledelsen sørge for at det er kapasitet og kompetanse hos de som skal gjennomføre anskaffelsesprosessene, og at roller og ansvar er klart definert. Ledelsen må også følge opp at anskaffelsene støtter virksomhetens mål, enten dette er mål om effektivisering, miljømål, gode tjenester til brukerne eller å hindre arbeidslivskriminalitet. Erfaring og analyser av praksis blant offentlige innkjøpsorganisasjoner viser også at det er noen problemstillinger i de ulike fasene av anskaffelsesprosessen man må være særlig oppmerksom på.

Planlegging av anskaffelsen

I planleggingen av anskaffelsen legges grunnlaget for å oppnå et godt resultat, og vår erfaring er at mange bruker for lite tid og ressurser på denne fasen. Hvordan behovet defineres er kritisk for å nå målet med anskaffelsen. Det er viktig å gjøre en grundig en behovsanalyse, og involvere ulike fagmiljøer som innkjøpsenheten, brukere og relevante fagpersoner tidlig. Det er imidlertid ikke slik at alle ønsker fra brukere og fagpersoner alltid skal oppfylles. Dette må avveies mot hensynet til å oppnå god konkurranse og kostnader og kobles til virksomhetens overordnede mål. For å vurdere de ulike hensynene er det derfor viktig at tverrfaglige miljøer jobber i tidlig fase av anskaffelsesprosessen.

¹ Tall fra SSB

² <https://www.anskaffelser.no/innkjopsledelse/modenhet-og-selvevaluering/modenhetsundersokelse>

Av særlig relevans for investeringer er det kun 24 prosent som oppgir å systematisk identifisere risiko i innkjøpsprosessene.

Mange innkjøpere har de siste årene startet med å ha dialog med markedet før konkurransen. Dialog med markedet gir:

- bedre markedskunnskap
- innspill om nye løsninger
- innspill om forhold som er prisdrivende, øker risikoen ved anskaffelsen eller reduserer konkurransen

Dialogen med leverandørene må gjennomføres på en ryddig måte som ivaretar kravet til likebehandling. Difi har veiledning på anskaffelser.no om hvordan dialogen kan gjennomføres. Leverandørutviklingsprogrammet har gjennomført en rekke dialogmøter sammen med offentlige innkjøpsorganisasjoner, leverandører og ulike fagmiljøer. Et eksempel³ fra Stavanger kommune viser store besparelser som følge av informasjonen de fikk gjennom dialogen. Kommunen ønsket å samle alle de tekniske systemene i en ny driftssentral, og dette ble estimert av eksterne konsulenter til å koste 40 millioner kroner. Etter dialogen med markedet viste det seg at det var mulig å gjennomføre dette til en kostnad på 1,25 millioner kroner. Kommunen fikk også reduserte kostnader til energibruk.

En god strategi og plan for konkurransen er viktig. Noen spørsmål som er viktig å vurdere er om, og ev. hvordan, anskaffelsen bør deles opp, utforming av kravkriterier og valg av prosedyre og kontrakt. Informasjonen fra markedet er viktig i utformingen av strategien.

Konkurransen

Målet med anskaffelsen må gjenspeiles i utforming av konkurransegrunnlaget. Det må være en «rød tråd» i utformingen av krav, tildelingskriterier og kontrakt. Erfaringsmessig har mange komplekse anskaffelser og investeringer hatt en rekke detaljerte krav som leverandørene må besvare. Bruk av behovs- eller ytelsesspesifikasjoner bidrar til bedre konkurranse og mer innovasjon fordi det åpner for flere måter å løse behovene på.

³ Eksempler på dialog er beskrevet på Leverandørutviklingsprogrammets hjemmeside: <http://innovativeanskaffelser.no/resultater/>

Løsninger som er billige ved inngåelsen av kontrakt kan være dyre i lengden. Vurdering av livssyklus-kostnader er derfor viktig og kan bidra til lavere kostnader på sikt.

Investeringer er ofte komplekse anskaffelser hvor det kan være behov for å ha dialog med leverandørene i konkurransen. Hvis det er behov for avklaringer eller dialog med leverandørene, må man velge en prosedyre som åpner for dialog. Anskaffelsesregelverket åpner i langt større grad for dialog nå enn tidligere, blant annet ved den nye tilbuds-konkurransen og flere muligheter for å bruke forhandlet prosedyre.

Valg av seriøse leverandører er viktig for å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet og bidra til sunn konkurranse. Krav til lønns- og arbeidsvilkår, begrensninger i antall ledd til underleverandører og krav til lærlinger bidrar til seriøse leverandører til offentlig sektor. Offentlige oppdragsgivere må også være bevisste på hvor stor vekt pris tillegges i forhold til andre kriterier. Å kun vektlegge pris kan i noen anskaffelser være hensiktsmessig, men det kan også øke risikoen for at lønns- og arbeidsvilkår ikke overholdes eller at leverandørene ikke klarer å levere til avtalt tid, kvalitet og kostnad.

Oppfølging av kontrakten

Difis modenhetsundersøkelse viser at det er stort forbedringspotensialet når det gjelder oppfølging av kontrakter. Oppfølging av kontrakten er kritisk for å:

- nå målet med anskaffelsen
- unngå dyre tilleggsbestillinger eller endringer
- forebygge og ev. avdekke brudd på krav til lønns- og arbeidsvilkår
- unngå vesentlige endringer

Endringer av kontrakten kan skje ved at leverandøren leverer noe annet enn det som var kravet i kontrakten. Godt at dette, og endringen er vesentlig, kan dette være å anse som en ny anskaffelse som burde vært kunngjort etter anskaffelsesreglene. Sak 2015/27 fra Klagenemnda om offentlige anskaffelser (Kofa) er et eksempel på dette. Saken gjaldt kjøp av tjenester for innsamling og transport av husholdningsavfall. I gjennomføring av kontrakten

Et eksempel fra Stavanger kommune viser store besparelser som følge av informasjonen de fikk gjennom dialogen.

brukte leverandøren kjøretøy med lavere Euro-standard enn kravet som var stilt i konkurransen. Klager varslet innklagede (kommunen) gjentatte ganger om dette. Klagenemnda kom til at innklagede hadde en klar oppfordring til å undersøke kontraktsutførelsen nærmere. Unnlatelsen av å håndheve kontrakten utgjorde en «vesentlig endring» av kontrakten og en ulovlig direkteanskaffelse.

Det må være klart hvem som har ansvar for å følge opp kontraktene i organisasjonene. Ofte er dette fagavdelinger eller andre i organisasjonen enn de som gjennomfører anskaffelsesprosessene. Informasjon og opplæring om kontrakten av de som skal følge opp kontraktene er derfor viktig.

Særlig om anskaffelser som gjelder bygg, anlegg og eiendom eller IT

Mange investeringer i offentlig sektor gjelder bygg, anlegg og eiendom (BAE) eller IT. Dette er ofte store og komplekse anskaffelser, og Difi har derfor prioritert å lage særskilt veiledning om dette. Forholdene som er pekt på som viktige over, er også relevante for BAE og IT-anskaffelser, men det er noen problemstillinger som kommer i tillegg eller er ekstra tungtveiende for disse kategoriene.

IT-anskaffelser

For store IKT-prosjekter har undersøkelser⁴ vist at suksess kjennetegnes ved at prosjektene har riktig ambisjonsnivå og oppdeling i mindre prosjekter/leveranser, god fleksibilitet, at oppdragsgiveren har god innkjøpskompetanse og er sterkt involvert. Kontraktene som velges bør gi riktige incitamenter til leverandørene og ikke være basert på fastpris.

Kommunene har for en stor del likeartede behov for IT-støtte og på de fleste områdene fylles dette behovet av standardssystemer. Konkurransen når det gjelder standardssystemer er i de senere år blitt stadig dårligere og på mange områder er det to leverandører som dominerer markedet. Det er ofte stor forskjell på markedsandelen til leverandørene og

mange eksempler på at den ene har 80-85 prosent av markedet.

En annen utfordring er leverandørenes ambisjoner om å levere ende- til endeløsninger og på den måten dominere hele sektorer (pleie og omsorg, barnevern, saksbehandlingsløsninger for teknisk etat osv.) Det er mange eksempler på at kommuner kjøper mindre tilgrensende systemer til saksbehandlingssystemet uten at det er gjenstand for konkurranse ved å (mis-) bruke adgangen til kompletteringskjøp i vedlikeholdsavtalen. Resultatet blir mastodont-systemer som er kompliserte og dyre å bytte ut, noe som øker faren for innlåsing.

Hva kan så gjøres for å få bedre konkurranse i investeringsprosjekter?

Det viktigste kommunene kan gjøre er å innføre tjenesteorientert arkitektur hvor systemer fra ulike leverandører er integrert med hverandre ved hjelp av standardiserte koplinger. På den måten kan de komme i gang med å arbeide systematisk for å få brutt opp mastodont-systemene. Dette forutsetter tett samarbeid mellom systemeierne i fagavdelingene, IT og innkjøp gjennom hele prosessen. Vår erfaring er at dette skjer i for liten grad. Det blir for ofte stafettorganisering som typisk starter med at avdelingen som skal ha systemet (systemeier) leier inn en konsulent som etablerer et prosjekt og begynner å lage kravspesifikasjonen. Deretter kommer IT med sine standardkrav og til slutt syr innkjøpsenheten dette sammen til et konkurransegrunnlag som kan legges ut på Doffin. Resultatet blir dessverre ofte konkurransegrunnlag og kravspesifikasjon som ikke henger godt nok sammen, noe som fører til problemer i gjennomføringen av investeringsprosjektet.

BAE-anskaffelser

Anskaffelser i kommunale byggeprosjekter er viktige både for kommunens økonomi, men også for å nå mål om miljø og forebygge arbeidslivskriminalitet. Lov om offentlige anskaffelser § 5 stiller krav om at offentlige oppdragsgivere innretter sin anskaffelsespraksis «slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning, og fremme klimavennlige løsninger

⁴ Jørgensen, Magne (SMIOS) (2015). *Suksess og fiasko i offentlige IKT-prosjekter: En oppsummering av forskningsbasert kunnskap og evidensbaserte tiltak*

der det er relevant. Dette skal blant annet skje ved at oppdragsgivere tar hensyn til livsyklus kostnader».

Difis modenhetsanalyse viser at det kun er ca. halvparten av virksomhetene som har innrettet anskaffelsespraksisen slik at den fremmer miljø- og klimahensyn. Ca. 1/3 av virksomhetene sier at de vektlegger livsyklus kostnader (LCC) for BAE-anskaffelser. Vurdering av LCC er viktig både for økonomi og miljø. Difi har tidligere i år lansert veiledning og verktøy⁵ som viser hvordan offentlige virksomheter kan ta hensyn til LCC i ulike deler av byggeprosjektet.

Valg av gjennomføringsmodell påvirker blant annet risikoen i prosjektet, kostnader og muligheten for innovative løsninger. Vår erfaring er at mange har et for lite bevisst forhold til valg av gjennomføringsmodeller og velger det de tradisjonelt sett har gjort. I Difis Entreprenørveileder⁶ stiller vi spørsmål om kompetanse og kapasitet og prosjektet som kan hjelpe kommunene å ta gode og gjennomtenkte valg av gjennomføringsmodell.

Uklar eller urimelig fordeling av risiko i prosjektet kan også påvirke konkurransen i anskaffelsen ved at leverandører tar forbehold mot vilkår i konkurransegrunnlaget eller avstår fra å levere tilbud.

⁵ <https://www.anskaffelser.no/hva-skal-du-kjope/bygg-anlegg-og-eiendom-bae/livsyklus-kostnader>

⁶ <https://www.anskaffelser.no/entreprenorveilederen/>

Mange kommuner er avhengige av eksterne rådgivere i byggeprosjekter. Hvis rådgiverne skal gjennomføre anskaffelser på vegne av kommunene må rådgiverne ha tilstrekkelig kompetanse om offentlige anskaffelser. Vår erfaring er at de ikke alltid har den nødvendige kompetansen. Kommunenes bestillerkompetanse av rådgivningstjenester er derfor viktig, herunder hvordan krav til kompetansen defineres og følges opp i kontrakten mellom kommunen og den eksterne rådgiveren. ©

Bente Hagelien er jurist og seksjonssjef i Anskaffelsesavdelingen i Difi. Hun har lang erfaring fra arbeid med offentlige anskaffelser, og seksjonen hun leder har ansvar for veiledning om anskaffelsesprosessen, IT-anskaffelser, bygg, anlegg og eiendom og arbeidslivskriminalitet.

Mari Vestre er informatiker og seniorrådgiver i Anskaffelsesavdelingen i Difi. Hun har lang erfaring med styring av IT-investeringsprosjekter, veiledning i IT-anskaffelser og arbeid med Statens Standardavtaler (SSA-avtalene).

► Aktuelle kurs nå:

Faglig oppdatering og nettverksbygging!

► Ny kommunelov og forskrifter Nyhet!	10. september	Gardermoen
► Samling for kontrollutvalgssekretariater 2019	11. – 12. september	Oslo
► B.1.0 Intro – kommuneregnskap	17. – 18. september	Gardermoen
► A.3.10 Planlegging og gjennomføring av en forvaltningsrevisjon	18. – 19. september	Gardermoen
► Ny kommunelov og forskrifter Nyhet!	25. september	Porsgrunn
► Ny kommunelov og forskrifter Nyhet!	26. september	Værnes
► D.2.10 Presentasjonsteknikk	15. – 16. oktober	Lillestrøm
► A.2.52 En effektiv vei til gode revisjonsbevis Nyhet!	16. – 17. oktober	Gardermoen
► Workshop for læring og påvirkning – forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll	21. – 22. oktober	Lillestrøm
► B.1.8 Hvordan utnytte KOSTRA-tallene i ulike analyser	23. – 24. oktober	Gardermoen
► NKRFs Lederkonferanse 2019	30. – 31. oktober	Trondheim
► A.2.39 Revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon – hvorfor og hvordan	13. – 14. november	Gardermoen
► Fagtreff for regnskapsrevisorer 2019	20. – 21. november	Gardermoen



www.nkrf.no



For nærmere informasjon: Se NKRFs nettsider, eller kontakt Norges Kommunerevisorforbund, Postboks 1417 Vika, 0115 Oslo, Telefon 23 23 97 00, post@nkrf.no



Av **Aud Tennøy**, Forskningsleder Byutvikling og bytransport, Transportøkonomisk institutt

Miljøkrav i byggeprosjekter – glemmer man en viktig faktor?

Hvor virksomheter lokaliseres har stor betydning for hvor mye biltrafikk de genererer.

Det er gitt statlige planretningslinjer for lokalisering av virksomheter, men det viser seg at ca. 40 prosent av statlige virksomheter ble lokalisert i strid med retningslinjene i perioden 2005 – 2016. Er kommunene bevisste nok på sammenhenger mellom lokalisering og miljø?

Kommunenes ansvar

Det er sterke og dokumenterte sammenhenger mellom arealutvikling og hvor mye biltrafikk som genereres (se Tennøy mfl., 2017a for en grundig gjennomgang). Jo tettere byene er, jo mindre biltrafikk genereres per bosatt og per ansatt. Jo nærmere sentrum boliger, arbeidsplasser, handel, mv., jo mindre biltrafikk generer de per bosatt, ansatt og handlende (se f.eks. Næss 2012). Slik lokalisering bidrar også til bedre folkehelse (mer aktiv transport), bedre tilgjengelighet og mer attraktive og levende byer og sentrum.

Statlige planretningslinjer om samordnet bolig, areal- og transportplanlegging sier at «*Utbyggingsmønster og transportsystem bør fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder, redusere transport-*

behovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer. I henhold til klimaforliket er det et mål at veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Retningslinjene presiserer at «*Kommunale, fylkeskommunale og statlige etater og foretak skal legge retningslinjene til grunn for lokalisering av egne virksomheter»*.

Kommunene er viktige aktører når det gjelder lokalisering. Iht. plan- og bygningsloven (pbl, 2008) skal kommunene lage kommuneplaner som er bindende for arealutviklingen, og de er beslutningsmyndighet i arealplansaker. I tillegg har kommunene selv mange virksomheter som skal lokaliseres, enten i bygg kommunen eier eller bygger selv, eller i leide bygg.

Eksempel: Lokalisering av statlig virksomhet

Det bygges og lokaliseres stadig på måter som er i strid med føringene, og som gir vekst i biltrafikken. Hvorfor og hvordan skjer det? Forklaringene er

sammensatte, og dreier seg blant annet om målsettinger, kunnskap og makt i plan- og utbyggingsprosesser, som bidrar til at kommunene ikke styrer arealutviklingen i retninger som gir måloppnåelse (Tennøy og Øksenholt, 2018). En annen forklaring dreier seg om hvor det offentlige lokaliserer egne virksomheter. Jeg vil illustrere dette med resultater fra en studie vi gjorde for Statsbygg (Tennøy, mfl. 2017b).

Tittelen på oppdraget var 'Statlig lokalisering – hvor og hvorfor?'. Vi undersøkte om statlige virksomheter som hadde flyttet eller var etablert i perioden 2005 - 2016 var lokalisert i tråd med de statlige planretningslinjene nevnt over. Vi undersøkte dette i 20 store kommuner. 37 prosent av de statlige virksomhetene og 41 prosent av de statlige sysselsatte hadde blitt lokalisert i strid med de statlige planretningslinjene. Andelen 'feillokaliseringer' var høyere i perioden 2011-2015 enn i perioden 2006-2010, altså går utviklingen i 'feil retning'. Vi fant stor variasjon mellom ulike typer virksomheter. Sykehus og andre helseinstitusjoner har størst andel 'feil-

lokaliserte virksomheter, mens virksomheter klassifisert (i NACE-systemet) som rettsvesen, og forretningsmessig tjenesteyting har lavest andel 'feillokaliseringer', se figur 1.

Vi undersøkte også hvorfor statlige virksomheter lokaliseres i strid med planretningslinjene. En forklaring dreier seg om at sentrale og sektorspesifikke utredningsinstruksjoner og tilhørende veiledere ikke gir føringer for lokalisering i tråd med de statlige planretningslinjene om samordnet bolig-areal- og transportplanlegging. Føringerne kan i noen tilfeller være i strid med disse, ved å sette krav til lave priser for leie og kjøp. Leie- og utbyggingskostnadene er normalt høyere i sentrale deler av byene (som er 'riktig lokalisering') enn andre steder.

En annen del av forklaringen er knyttet til at virksomhetene selv legger vekt på andre kriterier enn lokalisering i tråd med planretningslinjene. Viktige kriterier er spesifikke krav for virksomhetene, fremdrift og pris. Da ender de ofte på jorder i utkanten av byen, som få når til fots eller på sykkel, og som har dårlig tilgjengelighet med kollektivtrafikk. Det gir høye bilandeler og mye trafikk. Statens vegvesen skilte seg positivt ut blant casene vi undersøkte. De

stiller krav til blant annet tilgjengelighet med kollektivtransport når de skal leie kontorbygg, og de har innført parkeringsavgift for parkering på jobb.

Er kommunene bedre?

Vi har ikke undersøkt om kommunene lokaliserer sine virksomheter i tråd med statlige planretningslinjer i større grad enn staten. Dette er imidlertid viktige miljøkrav. Det gir lite mening å legge mye innstas i å gjøre selve bygget lønnsomt, dersom det lokaliseres på steder som er bilavhengige og bidrar til økt biltrafikk.


Referanser

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), (2014a): *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.*

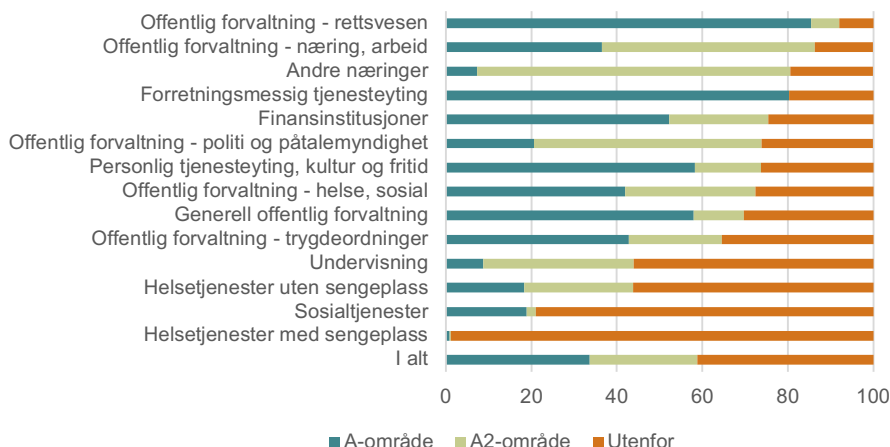
Næss, P. (2012) Urban form and travel behavior: experience from a Nordic context. *Journal of Transport and Land use, Vol. 5, 2012.*

Tennøy, A. and Øksenholt, K.V. (2018) The impact of changed structural conditions on regional sustainable mobility planning in Norway. *Planning Theory & Practice, 19:1, 93-113.*

Tennøy, A., Øksenholt, K.V., Tønnesen, A. og Hagen O.H. (2017a) *Kunnskapsgrunnlag: Areal og transportutvikling for klimavennlige og attraktive byer. Diskusjonsutkast.*

Tennøy, A., Knapskog, M., Gundersen, F., Hagen, O.H., Skartland, E.G., og Øksenholt, K.V. (2017b) *Statlig lokalisering - hvor og hvorfor?* TØI-rapport 1576/2017. 

Aud Tennøy er PhD By- og regionplanlegging fra NMBU, og sivilingeniør med spesialisering i by- og regionplanlegging fra NTNU. Hun er forskningsleder for gruppen Byutvikling og bytransport ved Transportøkonomisk institutt. Hun har tidligere jobbet som planlegger i Oslo kommune, og som forsker ved Norsk institutt for By- og regionplanlegging. Artikkelen er basert på et foredrag Tennøy holdt på NKRFs Arena for forvaltningsrevisjon 2019.



Figur 1: Sysselsatte i statlige virksomheter som er etablert eller har flyttet i perioden 2005-2015 etter sektor og lokalisering. Prosent. A- og A2-områder er 'riktig lokalisering', mens 'utenfor' er lokalisering i strid med de statlige planretningslinjene. Hentet fra Tennøy mfl. (2017b, s. 67).



Av TIK Kompetansedeling, **Terje Ingstad**
tidligere fagdirektør og politifaglig ansvarlig ved Økokrim

Hvordan kan vi sikre mest mulig pålitelig og nøyaktig informasjonsinnsamling i en kontroll samtale

Offentlige etater av forskjellig slag gjennomfører en rekke kontroller og undersøkelser for å sikre at lover, regler og innrapporteringer overholdes.

Mye gjennomføres maskinelt, mens noe gjennomføres i skriftlig eller muntlig kommunikasjon, eller en blanding av alt.

Denne artikkelen skal ta for seg den muntlige kontrollkommunikasjonen, og de utfordringer denne medfører både for kontrollørene og de som blir kontrollert. Det vil her være fokus på de taktiske vurderinger i kontrollen som vil sikre rettssikkerheten til den som blir kontrollert, samtidig som kontrolløren settes i stand til å ivareta og forvalte de gode bevisemaene.

I en slik muntlig kontroll samtale er det kontrolløren som er ansvarlig for at kommunikasjonen foregår på en rolig og ryddig måte, og som også ivaretar begge parter.

Oppmerksomhet og hukommelse – hva kan man egentlig forvente av den man intervjuer

I en kontroll situasjon vil saksbehandler normalt ha forberedt seg grundig før han møter kontrollobjektet, som på sin side kanskje ikke har sett på saken på lang tid. Som professor Magnussen skriver i boka Vitnep psykologi: «Hukommelsen er stort sett pålitelig for dagligdagse formål fordi vi har et romslig forhold til den presise sannhet.» «I rettssammenheng blir hukommelsen

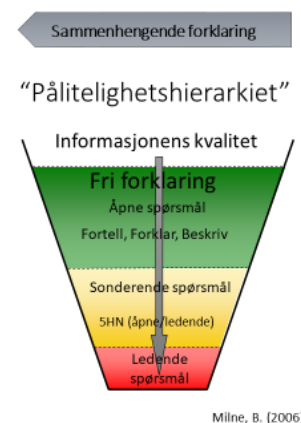
satt på en prøve den egentlig ikke er designet for.» Hukommelse er ingen reproduksjon av nøkternt fotografisk registrerte opplysninger. Våre observasjoner er selektive og fortolkende. Hukommelsen er derfor en rekonstruksjon av historien. Det kan da fremstå som hensiktsmessig for kontrolløren å fremlegge dokumenter og beviser i en tidlig fase, endog oversende hele saken til kontrollobjektet og utlevere alle spørsmål. Dette bør imidlertid i størst grad unnlates.

Allerede på 1930-tallet skrev professor i psykologi Harald Schjelderup en artikkel i Fritt Ord med tittel «Erindringsfeil». Han peker for det første på at erindringsfeil er et uttrykk for den normale hukommelse og gjelder oss alle. For det andre vil fri gjenfortelling og/eller spontanberetninger gi minst feilsvar, mens ved prøving av hukommelsen med konkrete spørsmål øker feilprosenten. For det tredje, jo flere detaljopplysninger man krever, jo flere feil produseres.

Ønsker man en mest mulig pålitelig og upåvirket historie må folk gis anledning til å gi den gjennom en fri og åpen forklaring om de angjeldende tema. I politiet er det et pålegg at den avhørte skal gis anledning til dette.

Pålitelighetshierarkiet

Pålitelighetshierarkiet (ref. Milne & Bull, 2006) gir en visualisering av innhentingen av substansen i en kontroll samtale, påliteligheten av forklaringen, og *når, hvordan og hvilke spørsmål* man kan stille for å få mest mulig informasjon fra den som intervjues. Hierarkiet kan visualiseres på denne måten:



Øverst i trakten er den frie upåvirkede forklaringen som kan strekkes ut med de helt åpne spørsmålene; *fortell mer om, utdyp hva du mener med, beskriv hva du mener mm.*

I de sonderende spørsmålene, *hvem, hva, hvor, når og hva er bakgrunnen for*, utforsker man grundig nærmere temaene uten

å gi for mye informasjon i spørsmålene eller konfrontere.

Nederst i trakten finner man de konfronterende og sluttede spørsmål for å få endelig avgjort et spørsmål. (F.eks.: *Er det du som har attestert og godkjent den utbetalingen?*)

Gjennom denne prosessen gis den intervjuede anledning til selv å forklare seg fyllestgjørende, og gjerne med en rekke utdypende spørsmål og svar. Gjør han ikke det, åpner modellen for et betydelig press mot den som holder tilbake informasjon.

Søk etter alternative forklaringer

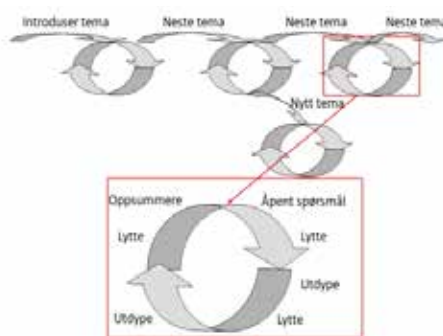
En sak har alltid mange sider. Det er lett å la seg drive med i sine egne ideer, og søke etter bevis som kun støtter den mistanken man allerede har dannet seg. Gjennom systematiske søk etter andre alternative forklaringer åpnes sinnet, og man stiller bedre rustet. På den ene siden kan det være at saken styrkes, og på den andre siden kan det være at saken legges bort fordi man har funnet en ny alternativ forklaring på det angjeldende. Ved å utelukke alternativer oppnår man derfor tosidigheten:

- rettsikkerhet for den uskyldige mistenkte
- betydelig psykologisk press mot den som har gjort noe ulovlig og ønsker å holde dette skjult

Man skal være klar over at den som har tenkt å undra seg forfølgning eller straff ofte vil ha konstruert en alternativ forklaring. I vår søken etter alternative forklaringer vil vi da ofte finne denne konstruerte forklaringen på forhånd, og være forberedt når den kommer.

Tematisering og sondering

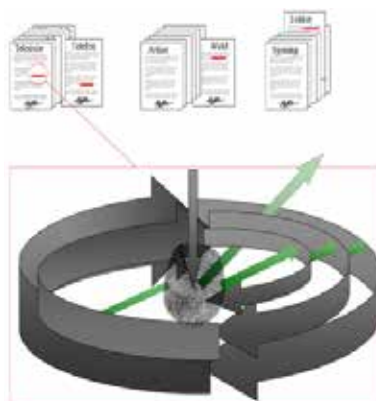
I mange saker vil det være flere enn ett tema. Nye temaer kan også dukke opp underveis. For å holde styr på disse kan følgende grafikk benyttes:



I saker med flere temaer bør man ta for seg ett tema av gangen med en oppsummering for hvert enkelt tema. Oppsummeringen vil avklare misforståelser, behov for ytterligere detaljer, vise at vi lytter samt forberede en eventuell konfrontasjon. Har man flere bevis som skal brukes til konfrontasjon, må man først ferdigstille hvert enkelt tema.

Konfrontere

I konfrontasjonen fremlegges et bevis, f.eks. en kompromitterende avtale eller et falskt dokument. Før beviset fremlegges må alle alternative forklaringer være sjekket ut. Dette kan visualiseres i figuren nedenfor der de alternative forklaringene representerer ringene rundt beviset. I figuren er beviset et fingeravtrykk men kan like gjerne være et dokumentbevis, og alternative forklaringer er sjekket ut ved avhør m.m. Grønne piler i figuren representerer alternativer vi ikke klarer å tette. Jo færre grønne piler som står igjen, jo bedre er det for saken.



Modell

Avhørsmodellen (se fig. nedenfor) er en skjematisk beskrivelse av gangen i et intervju fra planlegging til avslutning som politiet benytter, og som også lett kan brukes av alle kontroll-etater. Mange vil allerede kjenne seg igjen i hvordan de selv arbeider med slikt stoff. Temaer som tidligere er beskrevet i denne artikkelen (fri forklaring, tematisering og sondering og konfrontering) er alle ledd i denne modellen.



Kontaktetablering

Avslutningsvis vil jeg peke på at kontaktetableringen og metakommunikasjon, dvs. kommunikasjon om kommunikasjonen, er noe av det viktigste for å få gjennomført en kontroll-samtale på en god måte. Man kommer ingen vei utenom en god kontaktetablering. Det dreier seg om presentasjon av seg selv, hvorfor man er her, sakens tema og informasjon om gangen i det hele. Alle forstyrrende elementer må elimineres. Eventuelle prosessuelle forhold må klargjøres. Målet må være at den man snakker med ikke tenker på noe annet enn den aktuelle kontroll-samtalen som skal finne sted. ☺



Av **Renate Borgmo**,
seniorrådgiver i NKRF

ARENDALSUKA - «Demokratiets dansegulv»

Årets utgave av Arendalsuka startet med nydelig sommersonne og rundet av med regn og ruskevær. Hele 1258 ulike arrangementer stod på agendaen denne uken, og det ble full sving på «demokratiets dansegulv» da NKRF, Aust-Agder Revisjon IKS, Agder Kommunerevisjon IKS og Temark – Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS inviterte til debatt med temaet: «*Rettsikkerhet – en del av fellesskapets verdier*».

Det var stor interesse for debatten, og over 100 deltakere hadde funnet veien til Kirkekjelleren under Trefoldighetskirken i Arendal.

Norges Kommunerevisorforbunds visjon er å være *på vakt for fellesskapets verdier*, noe langt mer enn at revisor skal påse at regnskapet og den økonomiske situasjonen i en kommune er riktig. På oppdrag fra de folkevalgte skal vi også ta vare på lokaldemokratiet, deltakelsen og medbestemmelsen, sikre gode tjenester for innbyggerne i henhold til lov og forskrift, innlede daglig leder i NKRF, Rune Tokle. Domstoler, myndigheter og forvaltning skal opptre på en betryggende måte og kunne kontrolleres. Rettsikkerhet er en del av fellesskapets verdier, relevant for kontrollutvalgene som gjennom sine sekretariat bestiller forvaltningsrevisjoner og gir de folkevalgte mulighet til å følge opp at politikk og prioriteringer gir ønskede resultater i tjenesten for kommunens innbyggere. Rettsikkerhet er et tema som berører oss alle. Kjernen i rettsikkerhet som begrep er et krav om at avgjørelsene gjort av domstolene og forvaltningen overfor enkeltpersoner, skal være mest mulig rettfærdige og forutsigbare.



Med forskjellig yrkesbakgrunn, ulik partitilhørighet men med fellesnevner at de alle jobber i demokratiets tjeneste og med rettsikkerhet på agendaen introduserte **Rune Tokle**, de fire paneldeltagerne. Geir Lippestad (A), advokat og medlem av Oslo bystyre.

Aase Marthe J. Horrigmo (H), statssekretær i Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Alf Erik Andersen (Frp), ordfører i Mandal og Marit Gilleberg (A), kontrollutvalgsleder i Tolga kommune.



«Jeg tenkte vel ikke på kommunerevisorer som en fremskutt arena for rettssikkerhet, men det er det», uttalte **Geir Lippestad**. For at politikerne skal ha tillit hos befolkningen er det viktig å bruke de pengene vi betaler gjennom skatter og avgifter riktig, og det er avgjørende at noen sjekker hva politikerne gjør. Sjekker at vi følger de vedtak som er fattet, kontrollerer om det er gjort feil eller om man har fulgt lovverket. Det er avgjørende for tilliten mellom det offentlige og befolkningen. Det er viktig at vi som politikere utøver vårt virke i tjeneste for befolkningen og etter de regler som gjelder.

«Jeg har stått i saker og dilemmaer hvor jeg har tenkt; er rettssikkerhet absolutt? Eller finnes det en toleranses ytterpunkt?» Lippestad reflekterte over perspektivet rundt rettssikkerhet, verdiene som har styrt forsvarergjerningen og hans øvrige livsvalg og delte raust scener fra eget liv, inkludert personlige og faglige utfordringer knyttet til ulike prosesser, blant annet gjennom saken han fikk i fanget etter 22. juli. Med rettssikkerhet som grunnleggende verdi, måtte Lippestad gå noen runder med seg selv den natten han ble spurt om å være forsvarer. Var det slik at denne personen som hadde drept så mange mennesker skulle omfattes av de norske verdiene med rettssikkerhet som grunnleggende vern for hvordan han skal behandles. I løpet av en lang gåtur kom tankene om etikk og verdier opp for Lippestad, hva som var bakgrunnen for yrkesvalget hans, og stoltheten bak faget. I bunn ligger en urokkelig tro på

menneskeverd, demokrati og rettssikkerhet. Hvor viktig det er at vi har en forvaltning vi kan stole på. Vi har alle rettigheter, uavhengig av ståsted, kultur, hudfarge, tro eller gjerninger. Det er rettighetene som ligger der og som skaper tilliten mellom samfunnet, forvaltningen og oss innbyggere. Rettssikkerhet handler om trygghet! Dette var noe jeg var stolt av å være en del av og med bakgrunn i dette kunne jeg kanskje forklare hvorfor også en drapsmann, en terrorist, har krav på rettssikkerhet fordi vi lever i en rettstat. Lippestad valgte å møte både journalister og andre interesserte med det han kaller «verdibasert kommunikasjon». Ved å redegjøre for sine idealer knyttet til rettsstaten, håper Lippestad å bidra til at vi kan begynne å snakke om hva som forener oss på tvers av tro, hudfarge og nasjonalitet.

Tilbake til dere som kommunerevisorer igjen, fortsatte Lippestad. Det vi ser i kommunene hver dag er at rettssikkerheten er med på å bygge opp eller bryte ned tilliten mellom befolkningen. I Norge er rettssikkerheten i kommunene veldig god, de politikerne som gjør en feil eller gjør noe galt, blir tatt, og slik skal det være.



Aase Marte J. Horrigmo ønsket å flytte spørsmålet om rettssikkerhet fra det mer personlige og over til det bakenforliggende systemet som skal sikre borgernes rettigheter. «*Rettssikkerhet er grunnleggende liberale verdier som handler om å*

ivareta enkeltmennesket i møte med systemet».

Kjernen i begrepet er trygghet og at innbyggerne skal få det de har krav på, etter lov og forskrift. De skal være sikret forsvarlig saksbehandling og vern mot myndighetsmisbruk.

Kommunens tjenester og tilbud er viktig for oss alle og for enkelte helt avgjørende for å kunne leve et godt liv. Eksempler på dette er innbyggere med behov for brukerstyrt personlig assistent (BPA) for å kunne gå på jobb, det er grunnleggende viktig i hverdagen. Gode skoler og fravær av mobbing i skolen er også noe som angår veldig mange. Det samme gjelder ved byggesaker, det er noe de fleste av oss har vært borte i. Det er store økonomiske verdier for enkeltmennesket og grunnleggende viktig at man da blir behandlet likt uansett hvem man kjenner eller ikke.

Kommunenes utøvelse av myndighet er stor, de fatter enormt mange enkeltvedtak som angår oss, og det kommunen gjør, og nivåene på det de gjør, betyr mye for mange av oss på et tidspunkt i livet. Det er avgjørende at det er god rettssikkerhet i kommunene. Horigmo mener vi kan fastslå at rettssikkerheten er god i Kommune-Norge. Den norske kommune er grunnleggende opptatt av innbyggerne sine og de er opptatt av at de skal få de tjenestene og tillatelsene de har krav på. De er opptatt av prosesser og saksbehandling og at det skal være godt og forsvarlig. Det er slik rettssikkerheten ivaretas. Men, vi ser også eksempler på at systemet svikter individet, - noe som kan gi alvorlige konsekvenser for de som ikke får oppfylt sine rettigheter. Det ligger til vårt ansvar som representanter for regjeringsapparatet og sentrale myndigheter å legge til rette for at kommunene kan ivareta rettssikkerheten på en god måte. Det gjør vi gjennom lov og forskriftsvedtak,

ved å følge med på at kommunene ivaretar rettssikkerheten til innbyggerne sine gjennom kontroll og tilsyn, samt klagebehandling på kommunale vedtak. Det betyr ikke å gå på akkord med det sentrale selvstyret. Selv om vi ønsker at kommunene skal styre selv, så gir ikke det kommunale selvstyret kommunene adgang til å bryte med rettssikkerheten til innbyggerne.

På spørsmålet om hvordan vi kan oppnå god nok rettssikkerhet, peker Horigmo på at et oppdatert lovverk er en del av dette. Ny kommunelov trer i kraft nå i høst og skal sørge for god rettssikkerhet i kommunene. Loven inneholder blant annet saksbehandlingsregler som skal sørge for at vedtak truffet i kommunestyre eller fylkesting gjøres på bakgrunn av god saksbehandling og en saksbehandling som er åpen, betryggende og kontrollerbar. Åpenhet er viktig for at både innbyggere, pressen og vi alle kan følge med på hva som skjer og være trygge på at feil blir avdekket. Kommuneloven gir også regler for at kommunen skal føre god kontroll med seg selv. Det er grunnleggende viktig at kommunen må holde orden i eget hus. *«Forvaltningsrevisjoner er en viktig del av dette, dere har en jobb med å undersøke om reglene etterleves, om søkerne blir veiledet og om det er fattet riktige vedtak».* Det er nettopp ved å kontrollere vi kan avdekke feil og om det er svikt i rettssikkerheten til innbyggerne.

Staten har en annen rolle, en tilsynsrolle. Vi fører statlige lovligheitsilsyn, og nettopp forholdet mellom egenkontroll og statlige tilsyn er noe av det som er regulert i kommuneloven. Vi håper stat og kommune sammen kan finne en god balanse og klare å supplere hverandre med bedre og mer effektive tilsyn.

Kommunereformen, det å ha robuste kommuner med god kompetanse og nok ansatte til å gjøre en god jobb er viktig for å legge til rette for rettssikkerhet. Det er ikke slik at det ikke skjer noe galt i store kommuner, men det er bekymringsverdig når små kommuner ikke har jurister eller nok ansatte i barnevernet til å kunne ha et godt barnevern, da er rettssikkerheten i fare.

Avslutningsvis oppsummerte Horigmo med at nasjonale myndigheter må sikre et godt samspill med kommunen for å sørge for god rettssikkerhet. Det er regjeringens ansvar å legge til rette for at kommunene kan gjøre en god jobb på dette området gjennom et tydelig lovverk og gode rammevilkår. Men, det er kommunene som må dra lasset, det er de som må gjøre jobben ved å ha tilstrekkelige rutiner og systemer som ivaretar rettssikkerheten i sin kommune.

«Som kontrollutvalgsleder tenker jeg på rettssikkerhet hver dag», innledet **Marit Gilleberg**. Min rolle som kontrollutvalgsleder eller medlem av kontrollutvalget er å jobbe på oppdrag fra kommunestyret



Det er rettighetene som ligger der og som skaper tilliten mellom samfunnet, forvaltningen og oss innbyggere.

for å ivareta innbyggerne og sikre at de blir rettferdig behandlet i tråd med lover og regler. Hun viste til at hun er spesielt opptatt av å behandle folk rettferdig og sikre at vedtakene som blir fattet av kommunen er godt begrunnet.

Da Tolgasaken rullet frem, var det viktig for kontrollutvalget å ta stilling til hva som skulle være deres rolle. De skulle ikke sette diagnose, men måtte stole på det spesialisthelsetjenesten og andre hadde gjort. Kontrollutvalgets rolle ble å se på internkontrollen og hva som hadde sviktet i Tolga kommune. Forvaltningsrevisjoner er et særdeles viktig verktøy for å trygge rettssikkerheten i så måte.

Gilleberg ser frem imot å arbeide etter ny kommunelov med større grad av koordinering mellom statlig tilsyn og forvaltningsrevisjoner. Dette basert på risiko- og vesentlighetsanalyser som peker på hva som kan gå galt og som igjen gir grunnlag for hva som må prioriteres. Det må være en diskusjon slik at det ikke er overlapp mellom statlige tilsyn og forvaltningsrevisjoner, slik blant annet Tolgasaken ble et eksempel på.

Egenkontroll og forvaltningsrevisjon skal trygge innbyggerne, noe som innebærer at enkelte faktorer må være på plass. Vennskap eller nær tilknytning til en sak eller sakens parter, kan være egnet til å skape tvil om de vil behandle saken på en objektiv og upartisk måte. For å ivareta rettssikkerheten er det viktig med åpenhet og tillit, alle saker skal være offentlige og tilgjengelige slik at innbyggerne kan følge med på behandlingen. Gilleberg understreket videre viktigheten av at lederen av kontrollutvalget skal være fra opposisjonen. Det skal ikke være for tette bånd, ei heller til de som skal revidere og de som skal evalueres.

I en kommune skal det løses mange utfordringer, og jeg bruker ekstremt mye tid på enkeltmennesker og de som har utfordringer med å bo i kommunen, sa **Alf Erik Andersen**. Som fersk politiker mener Andersen at han lærer ved å lytte og være tilstede, få direkte innspill han kan ta med seg videre. «Kontakten med innbyggere og ansatte i Mandal kommune er noe av det jeg gleder meg mest til hver eneste dag». Mandal har et godt tjenestetilbud som leverer på et høyt nivå, men det er også utfordringer, som vi politikere må ta ansvar for å løse på en best mulig måte.

Ved spørsmål om kontrollutvalgets rolle, stiller han seg undrende til om politikerne i kontrollutvalget har nok og riktig kompetanse til å behandle vanskelige saker. Økende krav til kommunenes myndighetsutøvelse har kommet i form av flere lovpålagte rettigheter og plikter, flere og mer komplekse saker som skal fattes, blant annet varslingsaker. Det å beholde kompetanse generelt i kommunen er kanskje noe av den største utfordringen mindre kommuner har, både når det gjelder barnevern, byggesak eller i kontrollutvalgssekretariatet. Andersens erfaring er at det ansettes flinke personer, men lønnsnivået i kommunen gjør at mange forsvinner relativt fort for å få betydelig høyere honorar. Kommuner med små fagmiljø er sårbare med hensyn til uforutsette hendelser som sykdom og turnover, og har færre ressurser til videreutvikling av tjenesten. Det å være alene med høy kompetanse i en liten kommune er ikke særlig inspirerende, mener Andersen, da man ikke har noen å spille på lag med. Kommunereformen blir i så måte viktig; færre og større kommuner vil gi bedre kapasitet til å ivareta og videreutvikle lovpålagte oppgaver, samt bedre muligheter til å utvikle gode lokalsamfunn. ☺



KONTROLLUTVALGSSEKRETARIATET I VEST-FINNMARK IKS - KUSEK



Tom Øyvind Heitmann er ansatt som rådgiver fra 8. april 2019. Han var i perioden november 2007 til mars 2019 ansatt som forvaltningsrevisor (rådgiver, senere seniorrådgiver) i Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS. I deler av denne perioden var han oppdragsansvarlig

forvaltningsrevisor og fagansvarlig forvaltningsrevisor i selskapet. Heitmann er leder i NKRFs fagkomite for selskapskontroll.

NYE TILLITSVALGTE I NKRF



Kjell Ekman (65) er valgt som leder av kvalitetskontrollkomiteen. Han er statsautorisert revisor og siviløkonom fra NHH og har siden 2014 vært daglig leder i Telemark kommunerevisjon IKS. Han har tidligere arbeidet en årrekke som oppdragsansvarlig partner ved Ernst & Youngs kontor i Porsgrunn. Ekman har siden 2017 vært medlem av den samme komiteen.



Veslemøy E. Ellinggard (40) er valgt som medlem av kvalitetskontrollkomiteen. Hun er statsautorisert revisor og er daglig leder i Møre og Romsdal Revisjon IKS. Veslemøy er også medlem av digitaliseringsgruppen i NKRF. Hun har tidligere erfaring fra privat revisjon i PwC og KPMG, egen konsulentvirksomhet og internasjonalt børsnotert konsern.



Magnus Bjarne Solsvik (43) er valgt som medlem av disiplinærkomiteen. Han er utdannet bachelor i statsvitenskap og har master (erfæringsbasert) i strategisk ledelse og økonomi. Han jobber til daglig som forvaltningsrevisor i Aust-Agder Revisjon IKS. Inntil han begynte som forvaltningsrevisor har han vært yrkesoffiser i Forsvaret, hvor han har jobbet med oppgaver på stabsnivå knyttet til HR,

internkontroll, organisasjonsutvikling og virksomhetsstyring. Masteroppgave ble skrevet om internkontroll på etatsnivå i Forsvaret. Siden han startet som forvaltningsrevisor i Aust-Agder Revisjon IKS har han jobbet mye med etiske problemstillinger, og forhold knyttet til ytring, varsling og internkontroll.



Morten Alm Birkelid (55) er valgt som leder av disiplinærkomiteen. Han er siviløkonom og er daglig leder i Hedmark Revisjon IKS. Morten er opprinnelig fra Fana og bosatt i Elverum. Han var ansatt i Riksrevisjonen 1988-1995. Siden 1995 har han vært daglig leder i forskjellige kommunale revisjonsselskaper i Hedmark fylke. Han har vært

foredragsholder i Høgskolen Innlandet på revisjonsstudiet siden 2011 i faget kommunalt og statlig regnskap. Morten var leder av NKRFs revisjonskomite i mer enn 10 år i perioden da RSK 001 og de internasjonale revisjonsstandardene ble fasett inn ved revisjon av kommunal sektor.

Kommunerevisoren utgis av:

Norges Kommunerevisorforbund (NKRF)
Postboks 1417 Vika,
0115 Oslo
Tlf.: 23 23 97 00

E-post: post@nkrf.no

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

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

Ansvarlig redaktør:

Styreleder Per Olav Nilsen

Kommunerevisoren kommer ut seks ganger i året: 2.1., 1.3., 2.5., 1.7., 2.9. og 1.11
Frist for innsending av stoff til NKRF er som hovedregel den 5. i måneden forut for utgivelse.

Abonnementspris:
Kr 425 pr. år

Forsidebilde:
SS Christian Radich til kai
ytterst i Pollen
- foto: Bjørn Bråthen

Annonsepriser:

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

Opplag: 2000
ISSN 0800-644X

Foto som ikke er merket med rettighetshavere eies av NKRF.

Skann QR-koden og få Kommunerevisoren direkte på smarttelefon eller nettbrett.



Grafisk design og trykk:
Mercur Grafisk AS



Returadresse:
Norges Kommunerevisorforbund
Postboks 1417 Vikta
0115 Oslo

Planlegg kursaktivitetene og sett av datoene for dine favoritter nå!

- ✓ **Samling for kontrollutvalgssekretariater 2019**
11–12. september / Scandic St. Olavs plass, Oslo
- ✓ **Lederkonferansen 2019**
30–31. oktober / Quality Hotel Augustin, Trondheim
- ✓ **Fagtreff for regnskapsrevisorer 2019**
20–21. november / Scandic Oslo Airport, Gardermoen
- ✓ **Kontrollutvalgskonferansen 2020**
29–30. januar / The Qube, Gardermoen
- ✓ **NKRFs Jubileumskonferanse 2020**
27–28. oktober / Clarion Hotel The Hub, Oslo

Informasjon og påmelding på www.nkrf.no



— på vakt for fellesskapets verdier