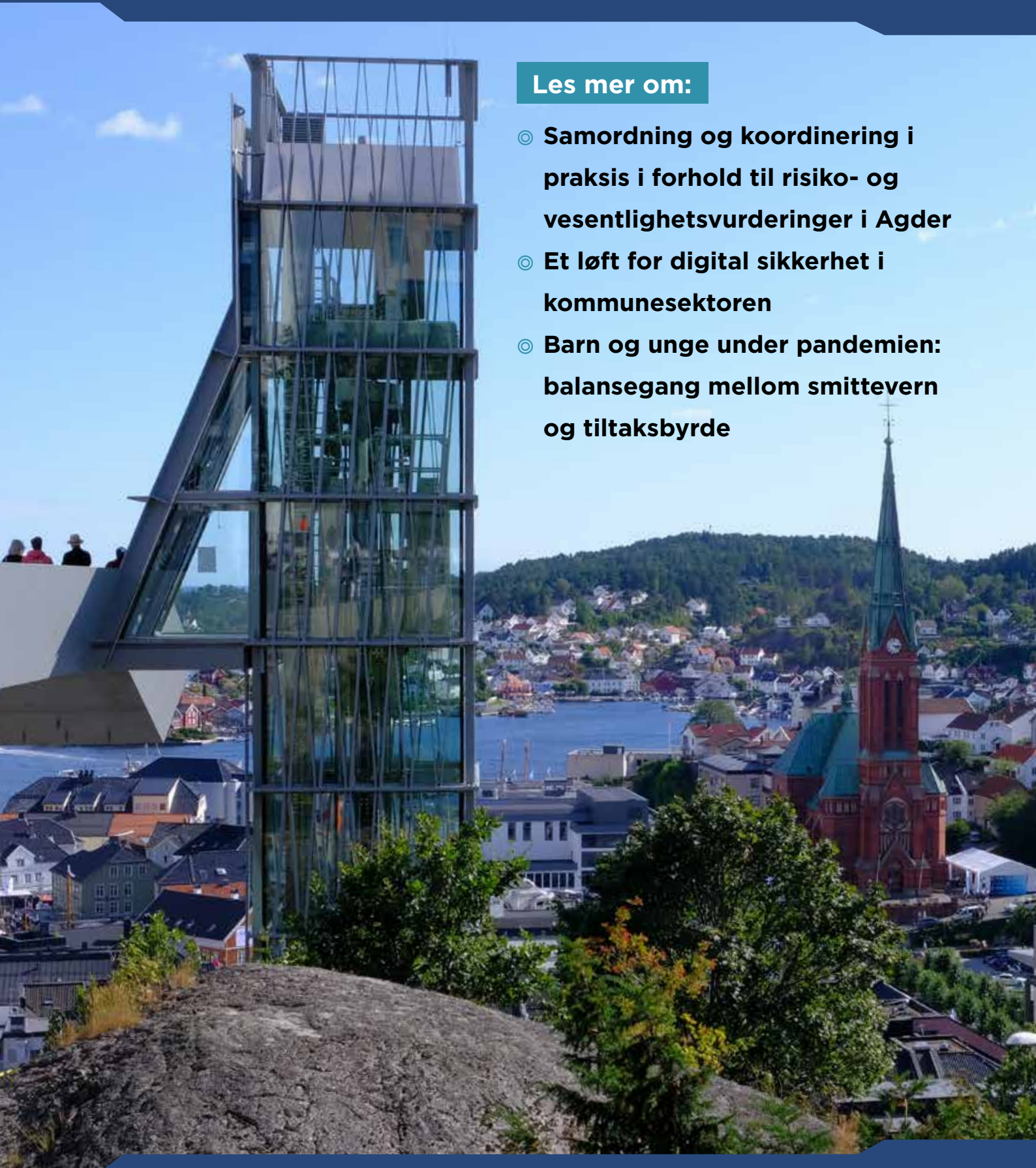


## Les mer om:

- ◎ **Samordning og koordinering i praksis i forhold til risiko- og vesentlighetsvurderinger i Agder**
- ◎ **Et løft for digital sikkerhet i kommunesektoren**
- ◎ **Barn og unge under pandemien: balansegang mellom smittevern og tiltaksbyrde**



- 2** **50 år siden ...**  
Bjørn Bråthen
- 3** **I demokratiets tjeneste**  
Styreleder Per Olav Nilsen, NKRF
- 4** **Samordning og koordinering i praksis i forhold til risiko- og vesentlighetsvurderinger i Agder**  
Alexander Etsy Jensen, prosjektleder/  
nestleder i VETAKS IKS
- 8** **Et løft for digital sikkerhet i kommunesektoren**  
Bjørn T. Tveiten, direktør,  
Kommune-CSIRT IKS
- 10** **Barn og unge under pandemien: Balansegang mellom smittevern og tiltaksbyrde**  
Pål Surén, Folkehelseinstituttet (FHI)
- 14** **Hva skjer?**  
Nesten hver sjettede kommune har lite økonomisk handlingsrom
- 15** **Gebyr til Bodø for ulovlig direkte anskaffelse**
- 16** **Avdrag på videreutlån (startlån)**  
Slik jukser de kriminelle i bygg- og anleggsbransjen
- 17** **Koronakommisjonens rapport - NKRFs høringssvar**  
KS med podkastserie om internkontroll
- 18** **Utredning: Foretaksstraff og korrupsjon**  
Rom for bedre samarbeid om kommunale og fylkeskommunale innkjøp
- 19** **Godt samarbeid mellom politikk og administrasjon**
- 20** **Arendalsuka - «Norges største politiske møteplass»**  
Renate Borgmo, seniorrådgiver i NKRF
- 22** **Hva skjer?**  
Finansiering av bredbånd - drift eller investering  
Behov for å styrke informasjonssikkerheten
- 23** **Nytt om navn**  
VETAKS - Vestfold, Telemark og Agder kontrollutvalgsssekretariat IKS

## 50 år siden ...

Av **Bjørn Bråthen**

nr. 5/1971 er det tatt inn flere debattinnlegg om nye regnskapsforskrifter som skulle gjelde fra 1. januar 1972. Redaksjonen innleder med følgende:

*Det heter med et gammelt ord: Du skal bygge ditt hus tre ganger før du blir fornøyet. Om vi skulle overføre dette til regnskapsforskriftene, så burde vi nå - som vi har fått disse for 3. gang - være bare vel tilfredse.*

Og spør: Men er vi nå det? Og svarer: Det ser ikke slik ut, med de innlegg som nå begynner å «strømme inn».

Under overskriften «God revisjonsskikk» står å lese at styret i Norges Statsautoriserte Revisorers Servicekontor høsten 1968 vedtok å nedsette en komite for utarbeidelse av forslag til normer for god revisjonsskikk. Styret ville på denne måte fortsette det grunnleggende arbeid som foreningen utførte i 1955 i forbindelse med at begrepet god revisjonsskikk ble tatt inn i den nye revisorloven. Under behandlingen av utkastet til denne loven ble det sterkt understreket at de interesserte organisasjoner kontinuerlig måtte bidra til å holde begrepet å jour. Revisorstanden fikk derved en direkte oppfordring til selv å lede den faglige utviklingen.

Normkomiteen la våren 1970 frem sitt utkast til anbefaling til «Grunnregler for god revisjonsskikk». Forslaget ble møtt med stor interesse blant forening-

ens medlemmer. Og etter inngående behandling godkjente styret 3. juni 1971 grunnreglene samt en egen «God revisjonsskikk for gjennomgåelse av den indre kontroll», som foreningens anbefalinger. I grunnreglenes pkt. 1 defineres begrepet slik:

*1. God revisjonsskikk er å utføre revisjonsoppdrag eller å besvare revisjonsspørsmål i overensstemmelse med den oppfatning av etiske og revisjonstekniske prinsipper som til enhver tid er alminnelig anerkjent og praktisert av dyktige og samvittighetsfulle utøvere av yrke.*

Hordaland kommunerevisorlag holdt årsmøte 26. mai 1971. I anledning av at laget i 1970 var 25 år, var det etter årsmøtet tilstelling hjemme hos kommunerevisor Rolf Rasmussen. Her ble det servert middag og kaffe. Kommunerevisor Sven Sørensen ga et meget interessant resyme over laget sitt 25 års virke. I anledning av at Rolf Thunold går av som fylkesrevisor og som aktivt medlem av laget 1. juli 1971, overrakte kommunerevisor Sigurd Sebdal på vegne av Hordaland kommunerevisorlag en bukett med blomster.

Senere på kvelden ble fru Rasmussen overrakt en konfekteske, med hjertelig takk for at hun hadde tatt på seg alt arbeidet med tilstillingen (sic!). Hele arrangementet ble gjennomført på en utmerket måte og det ble en sjelden hyggelig aften.

Styreleder **Per Olav Nilsen**, NKRF

# I demokratiets tjeneste

13. september i år er det stortingsvalg. Valg er også en del av fellesskapets verdier. Norges Kommunerevisorforbund har lenge sagt at vi er en forutsetning for et vel-fungerende lokaldemokrati – ved at våre medlemmer bidrar til gjennomgang av hvordan fellesskapets verdier er brukt, og at de reviderer årsregnskapene.

**I** tillegg bestiller kontrollutvalgene forvaltnings-revisjoner og eierskapskontroller. Alt dette er virke-midler for åpenhet, læring og demokrati.

Selv om det er forskjell på stortingsvalg og kommunestyre- og fylkestingsvalg, er det kjernen i demokratiet vi snakker om. Folks rett til å bestemme – gjennom frie valg.

Våre medlemmer lever i skjæringspunktet mellom politikk og administrasjon året rundt, og vi vet alle at demokratiet ikke er perfekt. Det har sine svakheter, men så langt er det ingen som har kommet opp med en bedre ide.

Samfunnet vi lever i, blir heller aldri perfekt. Det er i stadig utvikling – forhåpentligvis til noe bedre. Men for at det skal kunne utvikles og forbedres – må folk ha informasjon om hvordan situasjonen er i dag. Er den i tråd med vedtatte mål og retningslinjer? Fungerer forvaltninga slik den er i dag? Er innbyggernes rettssikkerhet ivaretatt? Alle disse – og flere til – er relevante spørsmål i et kontinuerlig utviklingsarbeid i offentlig sektor.

Her spiller revisjon og kontroll en sentral rolle. I kommunene med aktive kontrollutvalg og regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. Nasjonalt gjennom Stortingets kontrollordning og Stortingets revisor, Riksrevisjonen. Offentlig revisjon og kontroll er viktige verktøy for å forbedre offentlig sektor.

Selv om stortingsvalget ikke umiddelbart får følger for kommunal revisjon og kontroll, er sentrale myndigheter, administrasjon og politikere, viktige samarbeidspartnere for oss. Vi så det sist da Stortinget vedtok ny revisorlov med likestilling av praksis fra privat revisjon og kommunal revisjon – og også praksis fra Riksrevisjonen! Norges Kommunerevisorforbund vil være en aktiv samarbeidspartner med nasjonale og lokale myndigheter – og med andre som jobber med revisjon og kontroll i offentlig sektor.

Love og regler er viktige for at et samfunn skal fungere – men uten tillit fungerer det ikke! Tilliten er limet i samfunnet vårt. Derfor er det også viktig å bekjempe alt som bidrar til å bygge ned tilliten.

Under Arendalsuka tidligere i høst, arrangerte vi, sammen med Aust-Agder Revisjon, Agder Kommune-revisjon og Vestfold, Telemark og Agder kontroll-utvalgssekretariat, et møte med tittelen «Korrupsjons-riks risiko i blindsonen? Er kommunene verre enn sitt rykte?». Der fikk vi belyst dette temaet med bidrag fra Økokrim-sjef Pål Lønseth, kommunedirektør Camilla Dunsæd i Kristiansand, og kontrollutvalgs-leder Haagen Poppe i Arendal. Konklusjonen var at det ennå er en jobb å gjøre før hele kommunesektoren deltar i et systematisk antikorrupsjonsarbeid. Men konklusjonen var samtidig at vi skal få jobben gjort. Og der skal NKRF og våre medlemmer bidra – på vakt for fellesskapets verdier!

## Offentlig revisjon og kontroll er viktige verktøy for å forbedre offentlig sektor.

Vi har en spennende høst foran oss.

Fredag 10. september arrangeres konferansen «Kommunal Revisjon i Norden». Det er en «teaser» til neste års fysiske konferanse i Finland.

På konferansen i år vil det svenske bidraget dreie seg om håndtering av koronapandemien fra et revisjonsperspektiv, mens det norske bidraget handler om digitalisering innen offentlig sektor og hvordan revisor skal forholde seg til det. I tillegg er det danske og finske bidrag – som alle viser relevansen av kommunal revisjon og kontroll i Norden.

Og 25. – 27. oktober i år blir det gjenåpnings-arrangement med årsmøte og forsinket jubileums-konferanse på Fornebu. Da skal vi igjen møtes for å bidra til utvikling av revisjon og kontroll i kommunal sektor.

Velkommen.



Av **Alexander Etsy Jensen**,  
prosjektleder/nestleder i VETAKS IKS

# Samordning og koordinering i praksis i forhold til risiko- og vesentlighetsvurderinger i Agder

Prosjektet har sitt utspring fra et mangeårig samarbeid gjennom Statsforvalterens tilsynsforum og kom i gang etter at aktørene lenge har hatt et sterkt ønske om å få til en bedre samordning og erfaringsutveksling i forbindelse med utarbeidelse av risiko- og vesentlighetsvurderinger (tidligere overordnet analyse).

**V**ETAKS – Vestfold, Telemark og Agder kontrollutvalgssekretariat IKS, Statsforvalteren i Agder (tidligere Fylkesmannen i Agder, Statsforvalteren er brukt videre i denne artikkelen), Aust-Agder Revisjon IKS og Agder Kommunerevisjon IKS har i samarbeid gjennomført prosjektet «*Samordning i forhold til risiko- og vesentlighetsvurderinger*» i tidsrommet august 2019 til mars 2021.

Prosjektet har hatt en praktisk tilnærming, hvor de nevnte aktørene har gått sammen for å gi et bedre beslutningsgrunnlag når det skal tas stilling til hvilke forvaltningsrevisjoner og tilsyn som bør gjennomføres, med bakgrunn i risiko- og vesentlighetsvurderinger. Oppsummert kan vi si at prosjektet har hatt til formål å:

## 1. Sikre dialog og koordinering

Sikre en bedre dialog og koordinering med Statsforvalteren om gjennomføring av forvaltningsrevisjoner og tilsyn.

## 2. Sikre gjensidig informasjonsutveksling

Sikre god informasjonsutveksling mellom kommunens egenkontroll og Statsforvalteren, og spesielt om risikovurderinger som ligger til grunn for forvaltningsrevisjoner og tilsyn.

## 3. Styrke kjennskap til prosessene

Styrke Statsforvalterens og andre statlige tilsynsmyndigheters kjennskap til prosessene i den kommunale egenkontrollen.

Videre er prosjektet gjennomført som et pilotprosjekt hvor aktørene har deltatt som likeverdige parter, og hvor Statsforvalteren ble invitert inn i gjennomføringen av risiko- og vesentlighetsvurderinger for to utvalgte kommuner i Agder.

Etter en helhetsvurdering falt valget på Kristiansand kommune og Lillesand kommune. Disse to kommunene er ulike på mange områder, i tillegg til at Kristiansand kommune nettopp har vært gjennom en sammenslåingsprosess som er et interessant utgangspunkt. De to kommunene har også hver sin revisjonsenhet, noe som var ønskelig. Kontrollutvalgene i de to kommunene har eksplisitt fattet vedtak om å delta i prosjektet, og på den måten har vi sikret nødvendig forankring. Dette ble gjort i forbindelse med at kontrollutvalgene bestilte risiko- og vesentlighetsvurdering fra deres revisjonsenhet og utarbeidelse av plan for forvaltningsrevisjon fra deres sekretariat.

Kommunedirektørene fikk også informasjon om at deres kommune var plukket ut til å delta i dette pilotprosjektet, og at de ville bli involvert senere i prosjektet i form av et felles innspillmøte mellom sekretariatet, revisjonen og Statsforvalteren.

Videre har det vært satt søkelys på god informasjonsutveksling mellom kommunens egenkontroll og Statsforvalteren, og spesielt om risikovurderinger som ligger til grunn for forvaltningsrevisjoner og tilsyn. I tillegg har det vært et mål å styrke Statsfor-

Prosjektet har vært avgrenset til kun å omhandle risiko- og vesentlighetsvurderinger knyttet til forvaltningsrevisjon, siden det er det som er relevant for samhandling med de statlige tilsynsetatene.

valterens og andre statlige tilsynsmyndigheters kjennskap til den kommunale egenkontrollen. Vi har lagt til grunn prinsippet om at den enkelte revisjonsenhet eier analysearbeidet og står selvstendig ansvarlig for utarbeidelsen av risiko- og vesentlighetsvurderingen.

Prosjektet har vært avgrenset til kun å omhandle risiko- og vesentlighetsvurderinger knyttet til forvaltningsrevisjon, siden det er det som er relevant for samhandling med de statlige tilsynsetatene. Vi har derfor holdt eierskapskontroll utenfor prosjektet.

Statsforvalteren er tildelt en særlig rolle som samordningsmyndighet overfor kommunene. Med det som bakgrunn har Statsforvalterens hovedrolle i dette pilotprosjektet vært å dele relevant informasjon for å bidra til en bedre og mer fullstendig risiko- og vesentlighetsvurdering, i tillegg til at det har vært en verdi i seg selv at Statsforvalteren får inngående kunnskap om analyseprosessen og de vurderinger som går frem av prosessen. I forbindelse med deling av informasjon ble det tatt utgangspunkt i Statsforvalterens «kommunebilledokument» for de aktuelle fagområdene. Videre har det vært nødvendig å ha noen prinsipper for informasjonsutvekslingen. Prosjektdeltakerne har vært enige om at det i denne sammenheng ikke har vært behov for store utredninger, men lagt vekt på å gi konkrete signaler om hvor «skoen trykker» i forhold til hvor det er størst behov for å gjennomføre forvaltningsrevisjon. I tillegg har det vært en løpende dialog mellom de ulike instansene underveis i prosessen, og det har vært søkelys på å bygge ned terskelen for å ta kontakt med hverandre «i det løpende tilsyns- og revisjonsarbeidet». Videre har informasjonsutvekslingen funnet sted på systemnivå, og det har ikke blitt delt informasjon om konkrete enkeltsaker.

Det ble tidlig avklart at det var nødvendig for Statsforvalteren å avgrense hvilke av deres fagområder som skulle inngå i pilotprosjektet. Gjennom et innspillmøte innledningsvis i prosjektet ble det avklart at de mest aktuelle fagområdene/fagavdelingene hos Statsforvalteren var utdanning og barnevern, helse og sosial, beredskap og kommuneøkonomi.

Pilotprosjektet ble videre forankret i form av at alle de involverte aktørene sluttet seg til «*Prosjektbeskrivelse – Samordning i forhold til overordnet*

*analyse*» (nå risiko- og vesentlighetsvurdering). Statsforvalteren forankret prosjektbeskrivelsen i ledermøte juni 2019.

Sluttrapporten, som nå foreligger, dokumenterer de ulike fasene, oppsummerer evalueringen av prosjektet, og trekker frem de funn og anbefalinger som bør tas med videre i arbeidet med samordningen mellom kommunens egenkontroll og Statsforvalteren ved gjennomføring av risiko- og vesentlighetsvurderinger. Videre vil jeg forsøke å gi en oppsummering av hovedfunnene, og de konklusjonene vi har kommet frem til under de tre hovedkategoriene: *Sikre dialog og koordinering, Sikre gjensidig informasjonsutveksling og Styrke kjennskap til prosessene.*

### **Sikre dialog og koordinering**

I Agder har den konkrete dialogen og koordineringen gjennom mange år funnet sted gjennom et godt samarbeid i Statsforvalterens tilsynsforum. I utgangspunktet var dette en arena for å sikre god koordinering av planlagte tilsyn og forvaltningsrevisjoner og evaluere erfaringene fra kontroll- og tilsynsaktiviteten på slutten av året. Men denne arenaen har også bidratt til at de ulike aktørene har blitt bedre kjent, og det igjen har ført til at veien til samordning i praksis har blitt kortere, og det er liten terskel for å ta kontakt på tvers av de ulike virksomhetene.

Et godt grunnlag var allerede lagt gjennom samarbeidet i Statsforvalterens tilsynsforum, og det ble bestemt at vi skulle benytte muligheten nå som vi hadde et åpent «tidsvindu» til å «gå opp en løype» for hvordan man kan sikre en bedre samordning for risiko- og vesentlighetsvurderinger. Vår vurdering er at det var fornuftig å utføre dette som et begrenset pilotprosjekt, og ikke etablere en praksis uten at det har vært prøvd ut først. Videre skal det nevnes at vi har greid å gjennomføre pilotprosjektet uten at det har blitt satt av ekstra ressurser til prosjektet – alt er håndtert innenfor hver virksomhet sin ordinære driftsramme.

Vi er av den oppfatning at vi har lagt et godt grunnlag for videre dialog og koordinering, og at alt ligger til rette for en fortsatt god delingskultur i tråd med ambisjonene i ny kommunelov. Dette prosjektet har også vært et viktig bidrag på veien mot mer samhandling mellom egenkontrollen og Statsfor-

valteren i det daglige revisjons- og tilsynsarbeidet. På litt lengre sikt ser vi for oss at et tilsvarende samarbeid kan finne sted også med de andre statlige tilsynsetatene, og at det gjerne kan koordineres gjennom Statsforvalterens tilsynsforum.

### **Sikre gjensidig informasjonsutveksling**

Gjennom dette pilotprosjektet har det vært satt søkelys på god informasjonsutveksling mellom kommunens egenkontroll og Statsforvalteren, og da med søkelys på deling av de risikovurderinger som ligger til grunn for forvaltningsrevisjoner og tilsyn.

Prosjektet har vist at det er viktig at det kommuniseres tydelig hvilken offentlig tilgjengelig informasjon som forutsettes kjent for revisjonsenhetene på forhånd. I dette prosjektet var det enighet om at dette gjaldt:

- Tilsynsrapporter fra Statsforvalterens gjennomførte tilsyn.
- Tilsynsrapporter fra andre statlige tilsynsetaters gjennomførte tilsyn.
- Statsforvalterens kommunebilder inkl. oppsummeringsnotater.
- Statsforvalterens årsrapporter.

Det har videre vært enighet om at det som er sentralt i forbindelse med informasjonsutveksling, er hva som er ny informasjon i forhold til offentlig tilgjengelig informasjon. For de fagområdene som var med i dette prosjektet har blant annet følgende informasjon vært relevant å dele:

- Hvordan kommunene har fulgt opp tilsyn.
- Utviklingstrekk etter forrige årsrapport.
- Oppdatering av opplysninger fra forrige kommunebilledokument.
- Utvikling i klagestatistikk mv.

Videre har informasjonsutvekslingen funnet sted på systemnivå, og det har ikke blitt delt informasjon om konkrete enkeltsaker. Oppsummert kan man si at følgende to spørsmål har blitt lagt til grunn for informasjonsutvekslingen:

- Hvor «trykker skoen» på systemnivå?
- Er det indikasjoner på systemsvikt?

I tillegg har vi erfart at det er en verdi i seg selv at den muntlige dialogen gjennom de ulike treffpunktene er et godt supplement til den skriftlige informasjonsdelingen.

### **Styrke kjennskap til prosessene**

Et annet mål for dette pilotprosjektet har vært å styrke Statsforvalterens og andre statlige tilsynsmyndigheters kjennskap til prosessene i den kommunale egenkontrollen. Andre statlige tilsynsmyndigheter har ikke deltatt i dette pilotprosjektet,

men det vil være naturlig å følge opp konklusjonene og anbefalingene i Tilsynsforum der også disse etatene er representert.

Erfaringene fra prosjektet viser at Statsforvalteren har hatt begrenset kjennskap til prosessene i den kommunale egenkontrollen. Det gjelder både gangen i arbeidet med en forvaltningsrevisjon, innholdet i en forvaltningsrevisjon og hvor disse dokumentene ligger tilgjengelig.

---

Vi er av den oppfatning at vi har lagt et godt grunnlag for videre dialog og koordinering, og at alt ligger til rette for en fortsatt god delingskultur i tråd med ambisjonene i ny kommunelov.

---

Gjennom dette pilotprosjektet har Statsforvalteren også fått bedre kunnskap om risiko- og vesentlighetsvurderingene som ligger til grunn for plan for forvaltningsrevisjon, og gangen i arbeidet med en forvaltningsrevisjon.

Statsforvalteren har også fått kjennskap til hvor man kan finne sentrale dokumenter knyttet til egenkontrollen, som for eksempel at både risiko- og vesentlighetsvurderingene, plan for forvaltningsrevisjon og rapport fra gjennomførte forvaltningsrevisjoner er lett tilgjengelig på sekretariatets og revisjonsenhetenes nettsider. I tillegg har Statsforvalteren fått kjennskap til at alle rapporter fra gjennomførte forvaltningsrevisjoner publiseres på [www.forvaltningsrevisjon.no](http://www.forvaltningsrevisjon.no).

Vi er av den oppfatning at det er viktig å ha god kjennskap til hverandres prosesser, dette for å igjen kunne sikre bedre informasjonsutveksling og koordinering. Dette er ikke bare hensiktsmessig for de involverte aktørene, men det vil også mest sannsynlig føre til bedre risiko- og vesentlighetsvurderinger, både knyttet til forvaltningsrevisjon og tilsyn. Oppsummert har vi et håp om at det samlet sett skal føre til mer nyttige rapporter som kan bidra til forbedring av kommunenes ansvarsområder og tjenestetilbud.

Felles for de tre hovedkategoriene over er at pilotprosjektet har bidratt til å ytterligere bygge ned barrierer som tidligere har lagt en begrensning for god samordning. Videre har det gjennom hele prosjektet vært kultur for at det er lov til å «prøve og

feile» i og med at dette har vært «nybrottsarbeid». Det har også vært en positiv bieffekt at de ulike aktørene har blitt enda bedre kjent, og tryggere på hverandres roller og ansvarsområder.

Til slutt vil jeg trekke frem de anbefalingene vi har kommet med oppsummert i rapporten. Vi har gjort et skille mellom hva som bør være på plass i forkant av et eventuelt samarbeid og konkrete anbefalinger knyttet til gjennomføring av risiko- og vesentlighetsvurderinger.

#### **Anbefalinger til hva som bør være på plass før et slikt samarbeid settes i gang:**

- I lovproposisjonen til ny kommunelov presiseres det at den samlede kontrollaktiviteten bør koordineres slik at både stat og kommune kjenner til hverandres arbeid, og planlegger sin aktivitet på en måte som sikrer effektiv ressursbruk og mest mulig nytte av det samlede tilsyns- og kontrollarbeidet. En velfungerende samordningsarena, slik som «Statsforvalterens tilsynsforum» vil derfor være en stor fordel å ha på plass før andre konkrete samarbeidsprosjekter igangsettes.
- Åpen dialog, gjensidig tillit og klima for å kunne utfordre hverandre, er viktige forutsetninger for et godt samarbeid mellom kommunens egenkontroll og Statsforvalteren.

En velfungerende samordningsarena, slik som «Statsforvalterens tilsynsforum» vil derfor være en stor fordel å ha på plass før andre konkrete samarbeidsprosjekter igangsettes.

#### **Anbefalinger knyttet til samarbeid om ROV-analyser:**

Generelle anbefalinger

- Det er viktig med god samhandling og kommunikasjon mellom kontrollutvalg, sekretariat og revisjon. Videre er det viktig at det er enighet om hvem som gjør hva i prosessen med risiko- og vesentlighetsvurderinger. Hos oss var det enighet om at revisjonsenhetene utarbeidet av risiko- og vesentlighetsvurderingen, og sekretariatet stod for utarbeidelsen av plan for forvaltningsrevisjon.
- Før man går i gang med samarbeidet er det naturlig å forutsette at egenkontrollen allerede er

kjent med Statsforvalterens dokumenter som er offentlig tilgjengelig.

- Hovedfokus i samarbeidet må være på deling av informasjon som kommer i tillegg til informasjonen fra offentlige dokumentene.
- For at omfanget av samarbeidet skal bli håndterlig for Statsforvalteren, anbefales det at det foretas en avgrensning i aktuelle fagområder og aktuelle kommuner på et tidlig tidspunkt.
- Det er naturlig å ta utgangspunkt i revisjonens risikoområder, men erfaringen er også at det bør åpnes for at Statsforvalteren får mulighet til å legge frem andre relevante risikoområder.

Spesielle anbefalinger til kommunens egenkontroll:

- Initiativet til et samarbeid om risiko- og vesentlighetsvurderingen må komme fra kommunens egenkontroll, dette med bakgrunn i at det er de som «eier» analysen.
- Det anbefales at fremdriftsplanen for dette pilotprosjektet følges, og at man starter planleggingen allerede i april året som det er kommune- og fylkesvalg.
- Samordning med Statsforvalteren i forbindelse med risiko- og vesentlighetsvurdering må avklares og forankres i hvert enkelt kontrollutvalg.
- Revisjonen må sikre at de involverte i kommunen kjenner til risiko- og vesentlighetsvurderingen, både i forhold til formål og prosess.

Spesielle anbefalinger til Statsforvalteren:

- Det er svært viktig at et samarbeid om risiko- og vesentlighetsvurderinger – på samme måte som arbeidet i Tilsynsforum – har en god ledelsesforankring hos Statsforvalteren.
- I de aktuelle fagavdelingene hos Statsforvalteren må det sikres god kunnskap om Statsforvalterens samordningsrolle, med utgangspunkt i ambisjonene i ny kommunelov om samarbeid og koordinering med kommunenes egenkontroll.
- Vi anbefaler at Statsforvalteren deltar i samarbeid om risiko- og vesentlighetsvurderinger når dette er ønsket fra revisjonens side. I forkant av oppstart av arbeidet med risiko- og vesentlighetsvurderingene anbefales det derfor at Statsforvalteren gjør nødvendige forberedelser internt.
- Vår erfaring er at Statsforvalteren bør sette av tilstrekkelig med tid til planlegging og forberedelser i forkant av både innspillmøtet og dialogmøtet med kommunedirektøren/kommunedirektørens ledergruppe.

Vi håper at vårt arbeid med pilotprosjektet i Agder, og denne artikkelen kan bidra til inspirasjon og samarbeid også andre steder i landet.



Av **Bjørn T. Tveiten**,  
direktør, Kommune-CSIRT IKS

# Et løft for digital sikkerhet i kommunesektoren

Etter årevis med utredninger og kartlegginger av cybersikkerheten i kommunal sektor og muligheten for et kommunalt, sektorvist responsmiljø (SRM/CERT), vedtok Gjøvik og Lillehammer kommuner i 2019 å opprette en nasjonal kommune-CERT (Computer Emergency Response Team).

**T**o år senere er et handlekraftig sektorvist responsmiljø (SRM – samme som CERT) på plass i Mjøs-regionen med et 30-talls kommuner som medlemmer - geografisk fordelt over hele vårt langstrakte land. Medlemsfordeler som informasjonsdeling, trusselletterretning og rådgiving innen digital sikkerhet kommer medlemmene til gode hver dag.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), Digitaliseringsdirektoratet og KS har i mange år bidratt med generell rådgiving, anbefalinger og rettledninger innenfor informasjonssikkerhet. Men norske kommuner har manglet direkte, operativ, en-til-en praktisk rådgiving innenfor dette feltet, samt noen å støtte seg til ved digitale sikkerhetshendelser.

Kommunene har måttet bygge praktisk kompetanse på operativ digital sikkerhet selv, i den grad man har satt av tid og ressurser til dette. Nettopp på grunn av ressursmangel har det vært vanskelig - for ikke å si umulig - å bygge et sikkerhetsmiljø (dvs. med flere enn en person) i små og mellomstore kommuner. Samtidig har digitaliseringspresset økt. Digitalisering er som kjent en meget god effektiviseringsstrategi, i hvert fall i teorien og når alt går bra!

Denne utviklingen faller sammen med skjerpet trusselbilde mot kommunal sektor. Cyberangrepene øker i antall, kompleksitet og profesjonalitet. Kriminelle bander som det blir stadig flere av, har oppdaget at cybersvindler krever lite ressurser og kan gi svært store gevinster. Enkelte løsepengangrep har gitt utbetaling på 50-100 millioner kroner for å få låst opp dataene sine. Dermed blir håndteringen av denne situasjonen en stor utfordring for mange kommuner - de har rett og slett ikke kapasitet til å følge med i dette racet samtidig som de skal drifte og iverksette digitale løsninger.

Mange kjenner til angrepet på Østre Toten som ble utført av en avansert kriminell aktør i januar i år.



De kriminelle skaffet seg først tilgang inn via eksternt pålogging, deretter hacket de seg administrator-tilgang, fjernet sikkerhetsmekanismer, hentet ut noe data, slettet sikkerhetskopiene og låste til slutt ned alle serverne ved å kryptere innholdet.

Vår etterretning skaffet oss kunnskap som ga grunnlag for frykt for slike angrep mot norske kommuner - vi varslet det i vår rapport som kom ut en måned før angrepet skjedde. En av kjerneoppgavene våre er å utføre slik etterretning og gjøre analyser og vurderinger basert på kunnskapen vi bygger. Etter Østre Toten har vi hatt lignende angrep på blant annet TietoEvry, Nordlo (drifter for Vakt og Alarm), Drammen kommunes vannforsyning og Powel/Volue som leverer systemer til kraftbransjen og vann- og avløp.

Andre aktuelle trusler er kanskje først og fremst fakturasvindler og generell nettfisking (phishing). Førstnevnte hendelser har vært kostbare for mange norske offentlige organisasjoner, for eksempel Norfund som tapte 100 millioner kroner, og en



## Kriminelle bander som det blir stadig flere av, har oppdaget at cybersvindler krever lite ressurser og kan gi svært store gevinster.

høyere utdanningsinstitusjon som også ble svindlet for tilsvarende beløp.

Svindlene foregår på ulike måter, men fellestrekkene er at man blir lurt til å utbetale til feil konto. Phishing kan brukes både til å lure til seg innloggingsdetaljer og å infisere med skadevare datamaskinen som eposten leses på.

Med de alvorlige hendelsene som har skjedd siste halve året, har Kommune-CSIRT opplevd et søkelys på informasjonssikkerhet i kommune-Norge. I dag har vi 30 medlemmer – og tallet øker stadig – som mottar medlemsfordeler fra senteret. Vår finansieringsmodell er å dekke utgiftene våre med medlemsavgifter og samtidig være non-profit, og vi har et høyt ambisjonsnivå når det gjelder hva vi skal gjøre for norske kommuner. Sikkerheten vinner på at kommunen er medlem i et kompetansesenter hvor man har tilgang til informasjonsdeling, trussetetterretning og rådgivning, og erfaring viser at kommuner som blir medlemmer raskt får en forbedring av informasjonssikkerheten.

Noe av det første vi gjør etter at medlemskapet er tegnet, er å gjennomføre en onboardingprosess. Denne prosessen består blant annet i å gjennomgå sikkerhetspolicy, -mekanismer, -tilstand og -prosedyrer. Dette omfatter også de delene av kommunen som vanligvis ikke er så mye i søkelyset for informa-

sjonssikkerhet, for eksempel vann og avløp, tekniske anlegg, idrettsanlegg, velferdsteknologi og kulturinstitusjoner. Denne prosessen har blitt tatt godt imot av kommunene, og bidrar både til å påskynde sikkerhetsarbeidet og til å avdekke og utbedre sårbarheter som det haster å gjøre noe med.

Organisering og drift av digitale systemer hos norske kommuner varierer mye – fra å drifte alt selv til å sette bort driften til kommersielle aktører. I tillegg er mange løsninger flyttet til skyen, og blir da som regel driftet av leverandøren selv. Mange kommuner har også gått sammen om å opprette en felles driftsorganisasjon – enten med vertskommuneprinsippet eller andre organisasjonsformer. Kommune-CSIRT sin rolle er da todelt: For det første å støtte kommuneledelsen med strategiske vurderinger rundt informasjonssikkerhet og et bindeledd mellom ledelsen og teknisk drift, og for det andre operasjonalisere tett samarbeid med teknisk drift om operativ sikkerhet. Dermed har kommunen fått en ny, uholdt støttespiller og sparringspartner på informasjonssikkerhet, også for de etatene som ikke kommer under felles IT-drift i kommunen.

Kommune-CSIRT bidrar gjennom sikkerhetsarbeidet mot medlemsmassen vesentlig til mottoet «Et løft for digital sikkerhet i kommunesektoren».

## ► Aktuelle kurs nå:

*Faglig oppdatering og nettverksbygging!*

► RSK 301 – Forenklet etterlevelsesskontroll med økonomiforvaltningen		eKurs
► Revisjon av inntekter i kommunal sektor		eKurs
► NKRFs Kontrollutvalgskonferanse 2021		Opptak
► Revisjon og kontroll av kommunale investeringsprosjekter <b>Nyhet!</b>	6. september	Digitalt
► Kommunal revisjon i Norden	10. september	Digitalt
► A.2.47 Kvalitative metoder i forvaltningsrevisjon	29. – 30. september	Lillestrøm
► NKRFs fagkonferanse 2021	26. – 27. oktober	Fornebu



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 **Pål Surén**,  
Folkehelseinstituttet (FHI)

# Barn og unge under pandemien: **Balansegang mellom smitte- vern og tiltaksbyrde**

Norske kommuner har hatt en krevende tid under pandemien, med hovedansvaret for smittevern og utbruddshåndtering. Samtidig har kommunene vært forpliktet til å opprettholde mest mulig normal drift i de kommunale tjenestene.

**R**egjeringens mål har vært at tiltaksbyrden skal være så lav som mulig for barn og unge. Det har likevel vært nødvendig med smitteverntiltak for å hindre at barn og unge sprer koronaviruset seg imellom, eller videre til lærere, foreldre og andre voksne nærkontakter.

I april 2020 etablerte Regjeringen en koordineringsgruppe for å sikre tjenestetilbudet til utsatte barn og unge. Gruppen ledes av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og har representanter fra Helseinspektoratet, Folkehelseinstituttet, Utdanningsdirektoratet, Politidirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, NAV og Sekretariatet for konfliktrådene. Hittil har koordineringsgruppen levert 13 statusrapporter om driften i de ulike tjenestene. Selv om mandatet nevner *utsatte* barn og unge spesielt, har koordineringsgruppen lagt til grunn at tjenestetilbudet skal være mest mulig normalt for *alle* barn og unge. De universelle velferdstjenestene er utformet for å ivareta alle, både de som er utsatte og de som ikke er det.

Våren 2020 var skoler og barnehager stengt. Da koordineringsgruppen begynte sitt arbeid, fant vi at mange andre tjenestetilbud også var stengt eller hadde betydelig redusert aktivitet. Mange ansatte var på hjemmekontor, også i tjenester hvor en slik arbeidsform er lite egnet. Dette var ikke forenlig med et forsvarlig tilbud på lengre sikt. Koordineringsgruppen formulerte derfor en overordnet anbefaling om at alle tjenester skal holdes åpne, med smitteverntiltak på plass. Digitale møter og hjemmekontor kan brukes, men bare dersom brukerne ønsker det og kvaliteten er forsvarlig.

## **Trafikklysmodellen i skolene**

I april 2020 ble det også laget en smittevernveileder – trafikklysmodellen – for å kunne gjenåpne skoler og barnehager. Gjenåpningen var både politisk og faglig begrunnet. Retten til skolegang er grunnleggende, med forankring både i Grunnloven og Barnekonvensjonen. Både smittsomheten og sykdomsbyrden av koronaviruset viste seg å være lavere hos barn enn hos voksne, noe som tilsa at det var medisinsk forsvarlig å gjenåpne.

Prinsippet bak trafikklysmodellen var å differensiere smittevernet etter den lokale smittesituasjonen. Det strengeste nivået – rødt nivå – ble laget for bruk i situasjoner med omfattende smittespredning. Antallet nærkontakter ble redusert ved at elevene vekslet mellom å være tilstede og å få digital undervisning hjemme. I kommuner med mindre eller ingen smittespredning har gult nivå vært utgangspunktet. På gult nivå får alle elevene fysisk undervisning. De er inndelt i kohorter som ikke skal blandes med hverandre, for å hindre utstrakt smittespredning og lette smittesporing.

Trafikklysmodellen har også et grønt nivå som innebærer vanlig undervisning med forsterkede hygienetiltak. Det grønne nivået har ikke vært brukt hittil, men skal være den nasjonale normen når skoleåret 2021/2022 begynner.

## **Smitte og sykdom hos barn og unge i Norge**

Blant barn under tenåringsalder har smitteforekomsten vært lavere enn hos voksne. Hos yngre barn har vi sjelden sett større utbrudd (med flere enn 10 smittede) uten at voksne er involvert.<sup>1</sup> Da Alfa-

varianten av koronaviruset (tidligere omtalt som den engelske varianten) ble dominerende i februar 2021, ble det nødvendig å forsterke testingen og innføre såkalt ventekarantene for familiemedlemmer til barn og unge som ble satt i karantene.

Smittsomheten av koronaviruset øker med alderen, og i løpet av tenårene får man et mer «voksent» smittemønster. Vi har observert flere større utbrudd blant tenåringer, spesielt under russefeiringen våren 2021.

Korona-barn-studien har vist at barn med covid-19 i barneskoler og barnehager smittet gjennomsnittlig 1,1 prosent av nærkontaktene sine.<sup>2</sup> Andelen smittede nærkontakter har vist seg å være den samme også i ungdomsskoler. (Resultatene fra ungdomsskoler vil bli publisert senere.) Andelen har ikke steget etter at Alfa-varianten overtok.

Analysen av covid-19 i familier viser at foreldre smitter barn dobbelt så ofte som motsatt.<sup>3</sup> De små barna har lavest sannsynlighet for å ta med smitte hjem, men høyere sannsynlighet for å smitte foreldrene når de først gjør det. Dette skyldes sannsynligvis at de små barna har tettere fysisk kontakt med foreldrene sine.

Lærere og andre ansatte i skoler og barnehager har ikke hatt økt smitteforekomst sammenlignet med den øvrige befolkningen i yrkesaktiv alder.<sup>4</sup> Unntaket har vært assistenter i barnehager og skolefritidsordninger i Oslo, som har hatt en høyere forekomst enn gjennomsnittet. Vi kjenner ikke årsakene til dette. Verken lærere eller andre ansatte har hatt økt risiko for sykehusinnleggelse.

I noen minoritetsgrupper av ikke-vestlig opprinnelse har det vært betydelig økt smitteforekomst.<sup>5</sup> Kommuner med høye andeler ikke-vestlige innvandrere har derfor hatt flere smittetilfeller i skoler og barnehager enn andre kommuner.

Risikoen for alvorlig sykdomsforløp av covid-19 har vært lav, både hos barn og tenåringer.<sup>6</sup> Ved utgangen av april 2021 hadde 22 608 personer under 18 år fått påvist koronavirus. Av disse hadde 107 (0,5 prosent) vært innlagt på sykehus og færre enn fem var døde av sykdommen.

Barn og unge som har gjennomgått covid-19 har noe økt bruk av helsetjenester de første 2-3 månedene etter infeksjonen, hovedsakelig for luftveislidelser.<sup>7</sup> Deretter går bruken tilbake til samme nivå som hos andre. Dette taler imot at langvarige senfølger (såkalt langcovid) er et omfattende problem hos barn og unge.

## Forfatterne konkluderte med at skolestenging hadde høye omkostninger i forhold til effekten.

### Oslo og Viken våren 2021: et kontrollert forsøk

Både i Norge og i andre land har det vært mye debatt om smittespredning i skoler og barnehager, og om skolestenging er et effektivt smitteverntiltak. I en studie fra USA ble det utført en tidstrendanalyse hvor man sammenlignet de ulike delstatene under første bølge av pandemien.<sup>8</sup> Delstatene hadde ulike nivåer av tiltak. Noen stengte skoler, mens andre ikke gjorde det. Analysene viste at skolestenging hadde moderat smittedempende effekt i kombinasjon med andre kontaktreduserende tiltak. Det var også mulig å få kontroll på epidemien uten å stenge skoler. Forfatterne konkluderte med at skolestenging hadde høye omkostninger i forhold til effekten.

I smittetilfellen med Alfa-varianten vinteren og våren 2021 var smittetrykket høyt over lang tid i Oslo og de sentrale Viken-kommunene. Mange kommuner satte skoler på rødt nivå, mens noen innførte hjemmeskole med heldigital undervisning. De øvrige smitteverntiltakene var tilnærmet like i Oslo og Viken. Dermed ble dette som et kontrollert forsøk hvor vi fikk mulighet til å sammenligne hjemmeskole med rødt og gult nivå. Analysene ble beskrevet i en egen

<sup>1</sup> Vurdering av utbruddssituasjonen i skoler og barnehager. <https://www.fhi.no/publ/2021/vurdering-av-utbruddssituasjonen-i-skoler-og-barnehager/>

<sup>2</sup> Barneskolelever bringer i liten grad koronasmitte videre på skolen. <https://www.fhi.no/nyheter/2021/barneskolelever-bringer-i-liten-grad-koronasmitte-videre-pa-skolen/>

<sup>3</sup> Kjetil Telle, Silje B. Jørgensen, Rannveig Hart, Margrethe Greve-Isdahl, Oliver Kacelnik. Secondary attack rates of COVID-19 in Norwegian families: A nation-wide register-based study. medRxiv 2021.03.06.21252832; doi: <https://doi.org/10.1101/2021.03.06.21252832>.

<sup>4</sup> Oppdaterte tall for koronasmitte i ulike yrkesgrupper. <https://www.fhi.no/nyheter/2021/oppdaterte-tall-for-koronasmitte-i-ulike-yrkesgrupper/>

<sup>5</sup> Covid-19 blant personer født utenfor Norge, justert for yrke, trangboddhet, medisinsk risikogruppe, utdanning og inntekt. <https://www.fhi.no/publ/2021/covid-19-blant-personer-fodt-utenfor-norge-justert-for-yrke-trangboddhet-me/>

<sup>6</sup> Få norske barn og unge har fått alvorlig covid-19-sykdom. <https://www.fhi.no/nyheter/2021/fa-norske-barn-og-unge-har-fatt-alvorlig-covid-19-sykdom/>

<sup>7</sup> Oppløftende resultater om mild covid-19: gir kun kortvarig økning i legebesøk. <https://www.fhi.no/nyheter/2021/mild-covid-19-gir-kun-kortvarig-okning-i-legebesok/>

<sup>8</sup> Frederick J. Zimmerman, Nathaniel W. Anderson. Association of the timing of school closings and behavioral changes with the evolution of the coronavirus disease 2019 pandemic in the US. JAMA Pediatrics. doi:10.1001/jamapediatrics.2020.6371.

rapport.<sup>9</sup> De omfattet bydelene i Oslo og kommunene Asker, Bærum, Drammen, Lillestrøm, Lørenskog, Nordre Follo, Rælingen, Sarpsborg og Ullensaker.

**Dette var hovedfunnene i rapporten:**

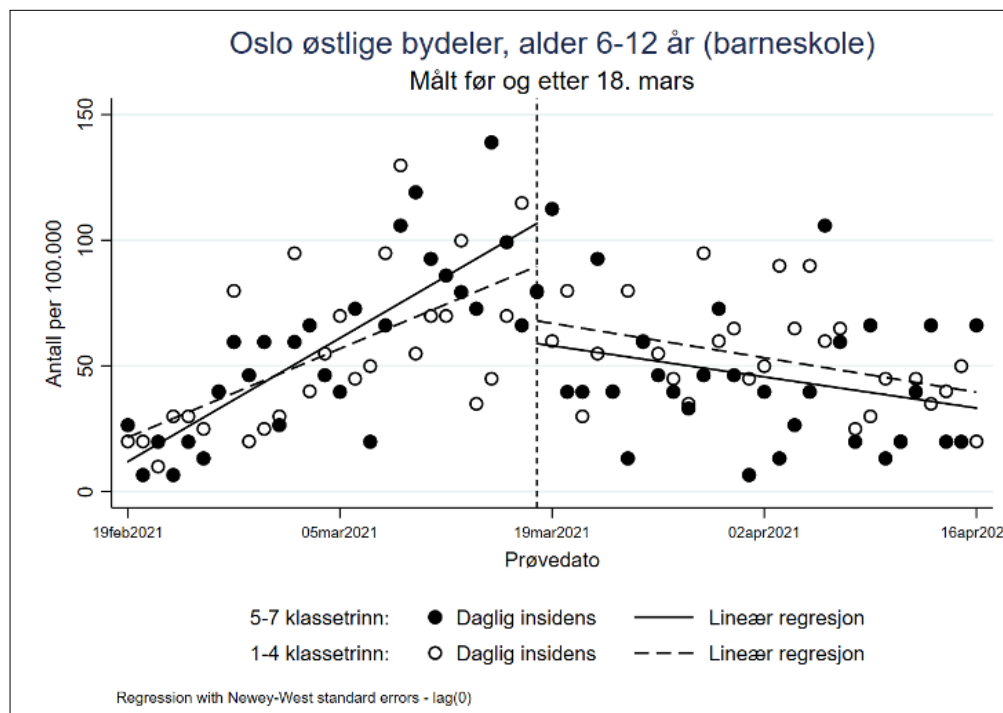
- Det ble påvist statistisk sikker nedgang i antall tilfeller per dag blant barn og unge etter innføring av rødt nivå i skolene. Enkelte kommuner hadde for få tilfeller til å vise en sikker statistisk nedgang.
- Tiltak i skolene ble innført samtidig som andre tiltak i samfunnet. I alle kommunene sank antall påviste tilfeller per dag for befolkningen som helhet.
- Der hjemmeskole ble innført i hele kommunen eller i enkelte bydeler, ser det ikke ut til å ha tilleggseffekt på smitteforekomsten utover effekten av rødt nivå.
- Antall smitteklynger i skolene gikk ned i perioden med rødt nivå. I Oslo skjedde dette samtidig som forekomsten av smitte i samfunnet økte.

Rødt nivå så ut til å bidra til å begrense smitte blant barn og unge. Sammen med andre kontakt-reducerende tiltak i samfunnet bidro det til reduksjon i totalt antall påviste tilfeller i kommunene. Vi så ingen tilleggseffekt av innføring av hjemmeskole. Det var heller ingen ukontrollert vekst i smitteforekomst i kommuner som hadde skolene på gult nivå.

Figur 1 (nedenfor) og 2 (neste side) viser resultater fra Oslo. Fra 18. mars ble det innført hjemmeskole for ungdomsskoler og videregående skoler, og for 5.-7. klassetrinn i de østlige bydelene. Rødt nivå ble innført for 1.-4. klassetrinn i hele byen, og for 5.-7. klassetrinn i de vestlige bydelene. Før 18. mars var det en oppadgående trend i smitteforekomst i alle aldersgrupper, mest i de østlige bydelene. Etter 18. mars var det en fallende trend overalt. Smitteforekomsten falt like mye blant barn med hjemmeskole og rødt nivå innenfor de samme bydelene (figur 1) og blant barn med hjemmeskole og rødt nivå i ulike bydeler (figur 2).

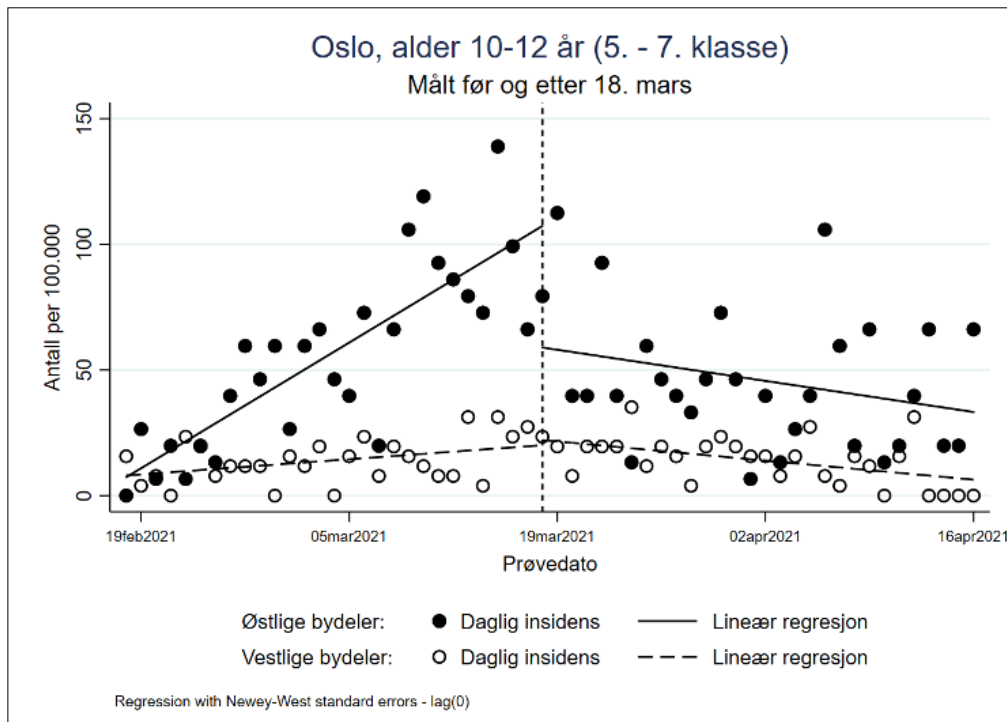
**Hva har vi lykkes med i Norge?**

Sammenlignet med andre land har Norge hatt et lavt antall dødsfall og få sykehusinnleggelse under pandemien. Vi er også blant få land som har unngått nasjonale stengingsvedtak i skolene vinteren 2020/2021. Mye av suksessen skyldes det effektive TISK-arbeidet som er utført i kommunene (TISK = testing, isolering, sporing, karantene). Differensierte smitteverntiltak i trafikklysmodellen har også vært en suksessfaktor. I de fleste andre land har det enten vært fullt oppmøte eller full stenging i skolene. Mange har ikke klart å drive skolene med fullt oppmøte og dermed endt opp med å stenge i lange perioder.



Figur 1: Sammenligning av hjemmeskole (5.-7.) klasse og fysisk undervisning (1.-4. klasse) hos barn i de samme bydelene på Oslo øst

<sup>9</sup> Evaluering av effekt av smitteverntiltak i skoler februar-april 2021. <https://www.fhi.no/publ/2021/evaluering-av-effekt-av-smitteverntiltak-i-skoler-februar-april-2021/>



Figur 2:  
Sammenligning av bydeler med hjemmeskole (Oslo øst) og bydeler med fysisk undervisning (Oslo vest) for barn i samme aldersgruppe (5.-7. klasse)

### Hva kunne vi gjort annerledes?

TISK-strategien og trafikklysmodellen har bidratt til å begrense smitte, men tiltakene har vært krevende å gjennomføre for kommunene. Når smittespredningen blir stor, krever utbruddshåndtering store ressurser. Omfanget av karantene kan også bli så stort at det blir praktisk umulig å gjennomføre normal undervisning. Dette var en av årsakene til at Oslo valgte å stenge skoler i mars og april 2021.

Vi har ikke klart å gjennomføre systematiske utprøvinger av smitteverntiltakene under pandemien. Våren 2020 forsøkte Folkehelseinstituttet å få til en studie hvor kommuner skulle gjenåpne skoler til ulik tid, slik at vi kunne sammenligne. Dette ble ikke godkjent. Vi fikk heller ikke utført kontrollerte studier av konserter eller effekter av munnbind-bruk.

Det naturlige skole-eksperimentet i Oslo og Viken viser verdien av å gjøre kontrollerte forsøk, selv om det ikke var planlagt på forhånd. Resultatene ga oss et mer solid belegg for å anbefale fysisk undervisning fremfor hjemmeskole. Et annet interessant eksempel er en randomisert studie av karantenebruk, som ble utført på skoler i England. Resultatene derfra er nettopp publisert.<sup>10</sup> I studien var det to grupper skoler, en som brukte karantene for å begrense smittespredning og en annen som brukte jevnlig testing i stedet. Skolene med jevnlig testing

hadde ikke større forekomst av smitte enn skolene med karantene. Skolene med jevnlig testing hadde også – naturlig nok – lavere fravær blant elevene. Funnene indikerer at vi kanskje kunne klart oss uten den omfattende karantenebruken som har inngått i den norske TISK-strategien, i hvert fall for barn og unge.

Mange av smitteverntiltakene mangler kunnskapsgrunnlag til tross for at de har vært brukt i lange perioder og har enorme kostnader. Her har vi stort rom for forbedring til senere epidemier og pandemier. Vi må i større grad gjøre systematiske utprøvinger av smitteverntiltak og andre folkehelseiltak, i samarbeid mellom sentrale helsemyndigheter og kommunene. Vi må også jobbe for å skape større forståelse i befolkningen for at slike utprøvinger er nødvendige.

**Pål Surén** er barnelege og forsker ved Folkehelseinstituttet. Under pandemien har han vært medlem av Regjeringens koordineringsgruppe for utsatte barn og unges tjenester, og han har deltatt i FHIs rådgivningsarbeid om barn, unge, skoler og barnehager.

<sup>10</sup> Bernadette C Young, David W Eyre, Saroj Kendrick, et al. A cluster randomised trial of the impact of a policy of daily testing for contacts of COVID-19 cases on attendance and COVID-19 transmission in English secondary schools and colleges. medRxiv 2021.07.23.21260992; doi: <https://doi.org/10.1101/2021.07.23.21260992>

# Nesten hver sjette kommune har lite økonomisk handlingsrom

Kommunene investerte for nesten 80 mrd. kroner i 2020, og bidro til at korrigert netto lånegjeld økte med 37 mrd. kroner. Gjelden viser ifølge KS en økning med hele 5 prosentpoeng fra 2019.

**K**S har gjennomført en analyse av den enkelte kommunes økonomiske handlingsrom der korrigert netto lånegjeld, korrigert netto driftsresultat og disposisjonsfond ses i sammenheng. Analysen viser at det er 53 kommuner som vurderes å ha lite økonomisk handlingsrom i 2020.

Kommunene investerer mer enn tidligere, og i 2020 tilsvarte investeringene 16 prosent av driftsinntektene. I siste 10-årsperiode er det kun i 2019 at investeringsvolumet har vært høyere målt i forhold til kommunenes driftsinntekter.

Mye av investeringsaktiviteten er dessuten lånefinansiert, og dette fører til at gjeldsbelastningen i kommunene øker. Kommunenes netto lånegjeld (lånegjeld fratrukket utlån, ubrukte lånemidler og ubundne investeringsfond) var ved utgangen av 2020 på 434 mrd. kroner; en økning på over 9 prosent fra foregående år.

Driftsinntektene økte i samme periode med 15 mrd. kroner eller 3,1 prosent. Sterkere gjeldsvekst enn inntektsvekst medførte at korrigert netto lånegjeld som andel av driftsinntektene økte med 5 prosentpoeng til 87,4 prosent i 2020.

Mange kommuner begynner etter hvert å få et så høyt gjeldsnivå at det ifølge KS gir grunn til en viss bekymring. I 2020 hadde 30 prosent av kommunene en korrigert netto lånegjeld som var høyere enn driftsinntektene, mens tilsvarende andel i 2014 var 10 prosent. De nye sammenslåtte kommunene har en høyere korrigert netto lånegjeld enn i øvrige kommuner med 94,8 prosent av driftsinntektene mot 84,6 prosent.

**Netto driftsresultat** fratrukket netto avsetninger til bundne fond (korrigert netto driftsresultat) forteller hvor mye av driftsinntektene som kan benyttes til avsetninger og finansiering av investeringer. Det korrigerede netto driftsresultatet var i 2020 på 2,0 prosent av driftsinntektene. Dette er 0,2 prosentpoeng høyere enn i 2019, men 0,6 prosentpoeng lavere enn i 2018.

Selv om resultatnivået ifølge KS samlet kan karakteriseres som tilfredsstillende, er det om lag 40 prosent av kommunene som har et resultat som isolert sett kan indikere mindre grad av økonomisk handlingsrom. Korrigert netto driftsresultat i disse kommunene er lavere enn 1 prosent av driftsinntektene.

Nye sammenslåtte kommuner hadde samlet sett noe høyere resultat enn øvrige kommuner med 2,1 prosent av driftsinntektene mot 1,9 prosent i øvrige kommuner. Økonomien er likevel meget stram i mange av de sammenslåtte kommunene, og nesten en fjerdedel (10 av de 43 sammenslåtte kommuner) hadde negativt korrigert netto driftsresultat i 2020.

**Disposisjonsfondet** er kommunenes viktigste buffer for å forhindre at uforutsette negative utslag i økonomien (for eksempel uforutsett økning i rentenivået eller nedgang i skatteinntekter) skal få umiddelbar effekt på tjenestetilbudet. Samlet sett hadde kommunene 57 mrd. kroner i slik bufferkapital i 2020, og dette utgjør nesten 12 prosent av driftsinntektene.

Mange kommuner har brukt uforutsette og midlertidige ekstra skatteinntekter i perioden 2015-2018 til å styrke bufferkapitalen. Likevel er disse reservene begrenset i om lag hver femte kommune og utgjør under 5 prosent av driftsinntektene.

**Hovedregelen** er ifølge KS at kommunene med lite økonomisk handlingsrom kjennetegnes ved at de har:

- korrigert netto lånegjeld på over 85 prosent av inntektene
- netto driftsresultat etter avsetning til bundne fond på under 1 prosent av inntektene
- disposisjonsfond hensyntatt regnskapsmessig mer-/mindreforbruk på under 5 prosent av inntektene ©

Kilde: KS

# Gebyr til Bodø for ulovlig direkte anskaffelse

Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) har ilagt Bodø kommune et gebyr på 11 599 000 kroner for ulovlig direkte anskaffelse.

**B**odø kommune gjennomførte i 2015 en begrenset anbudskonkurranse for inngåelse av en rammeavtale med én leverandør om kjøp av IKT-driftstjeneste, bredbåndstjenester, konsulenttjenester og tilhørende utstyr. Rammeavtalen ble inngått 3. januar 2017.

Klager anførte at kommunen hadde gjort en rekke endringer i rammeavtalen som hver for seg og samlet medførte at avtalen var vesentlig endret, og måtte likestilles med en ny kontrakt som skulle vært kunngjort.

KOFA kom for det første til at kommunens kjøp av kontorutstyr på rammeavtalen utgjorde en ulovlig direkte anskaffelse. Rammeavtalen inneholdt ikke kontraktsvilkårene om pris, som avropsavtalene skulle inngås på grunnlag av.

Kommunens avrop på kontorutstyr kunne dermed ikke forankres i rammeavtalen, og utgjorde derfor en ulovlig direkte anskaffelse.

KOFA kom også til at avtalen var vesentlig endret ved at kommunen betalte for tjenester som vederlagsfritt skulle inngå i implementeringsprosjektet, og at kommunen betalte fullt vederlag for driftstjenesten før implementeringsprosjektet var godkjent.

For disse regelbruddene ble Bodø kommune ilagt et gebyr på ti prosent av anskaffelsens verdi.


KOFA kom videre til at avtalen var vesentlig endret ved at kommunen overførte driften av enkelte

applikasjoner fra kommunens egen server (on premise) til å driftes på valgte leverandørs server (PaaS).

Denne delen av leveransen skjedde dermed på en annen måte enn det leverandørene hadde konkurrert om. Årsaken til endringen var at det oppsto problemer ved å drifte løsningen on premise, hvor noen systemeiere krevde endringer i driftsløsningen. Endringene innebar altså ikke bare at det ble introdusert en ny tjeneste som ikke kunne hjemles i avtalen, men medførte også en forenkling av tjenesteleveransen som fremdeles ble driftet on premise. Det var derfor av underordnet betydning at det bare var deler av applikasjonsdriften som ble overført til valgte leverandørs server.

For dette ble kommunen ilagt et gebyr på fem prosent av anskaffelsens verdi.

Bodø kommune ble på denne bakgrunn ilagt et samlet gebyr på 11 599 000 kroner.

KOFA har myndighet til å ilegge et gebyr opp til 15 prosent av kontraktens verdi, dersom KOFA finner at vilkårene for å ilegge gebyr er til stede. Dette er det tjueterte gebyret KOFA har ilagt siden nemnda fikk tilbake myndigheten 1. januar 2017. 

Kilde: KOFA



## Les Kommunerevisoren - hold deg oppdatert!

**Kommunerevisoren** er tidsskriftet til NKRF med variert fagstoff om kontroll og revisjon i kommunal sektor. Bladet kommer med seks utgaver i året og har et opplag på nærmere 1 600 eksemplarer (ISSN 0800-644X).

**Målgruppe:** Revisorer, kontrollutvalgssekretærer, kontrollutvalgspolitikere, ordførere, kommunedirektører, kommuneøkonomer og alle med interesse for fagområdet.

**Pris:** 425 pr. år.

**For bestilling:** [www.kommunerevisoren.no](http://www.kommunerevisoren.no) | [post@nkrf.no](mailto:post@nkrf.no).



## Avdrag på videreutlån (startlån)

Det ikke er i strid med kommuneloven at en långiver stiller som vilkår for sine utlån at mottatte avdrag skal benyttes til avdrag på disse utlånene, konkluderer KMD med i en uttalelse av 10. juni 2021 til Statsforvalteren i Vestland.

**K**ommuneloven § 14-17 andre ledd, jf. § 14-18 tredje ledd, åpner for at mottatte avdrag på videreutlån kan brukes til å betale avdrag på lån til egne investeringer. Husbanken stiller imidlertid som vilkår ved utlån av startlån til kommunen, at mottatte avdrag og innfrielse på startlån ikke kan benyttes til andre formål enn nedbetaling av utlånet fra Husbanken til kommunen eller til nye startlån. Slike vilkår er til hinder for at kommunen kan benytte mottatte avdrag, herunder ekstraordinære innfrielse, til avdrag på andre innlån.

Etter Kommunal- og moderniseringsdepartementets vurdering gir imidlertid ikke § 14-17 andre ledd

kommunene en ufravikelig rett til å benytte mottatte avdrag fra videreutlån til nedbetaling av andre innlån.

Departementet bygger dette på at det i merknadene til bestemmelsen er presisert at avtalebetingelsene som kommunen har på sine innlån til videreutlån kan inneholde begrensninger på muligheten til å benytte mottatte avdrag til avdrag på andre innlån, jf. Prop. 46 L (2017-2018) kapittel 30 s. 394.

Departementet konkluderer også med at vilkåret om at mottatte avdrag skal benyttes til avdrag på Husbankens utlån, ligger innenfor Husbankens myndighet etter forskrift om lån fra Husbanken. ©

## Slik jukser de kriminelle i bygg- og anleggsbransjen

En rapport fra A-krimsentret i Oslo viser hvordan 29 aktører innen bygg- og anleggsbransjen i Oslo og omegn utnytter utenlandske arbeidstakere og begår andre former for arbeidslivskriminalitet.

**U**tnytting av utenlandske arbeidstakere og andre former for arbeidslivskriminalitet gir de kriminelle aktørene et konkurransefortrinn i forhold til seriøse aktører. Deres kriminelle virksomhet fører også ifølge A-krimsentret i Oslo til negative konsekvenser både for enkeltindivider og samfunnet.

Bygg- og anleggsbransjen er vurdert som en risikobrandsje for arbeidslivskriminalitet. Det er en konkurranseutsatt bransje med høy etterspørsel etter billig arbeidskraft og stor bruk av utenlandske arbeidere. Rapporten fra A-krimsentret i Oslo viser typiske kjennetegn ved kriminelle aktører i bransjen, og hvordan de unytter arbeidstakerne.

*Kjennetegn hos aktørene:*

- Flesteparten av aktørene opererer primært i forbrukermarkedet (privatmarkedet)
- Flertallet har straffehistorikk
- Flere har tilknytning til virksomheter med konkurshistorikk

- Mesteparten av arbeidstakerne de utnytter er fra Øst-Europa
- Begår også andre former for arbeidslivskriminalitet: uteholder omsetning, NAV-bedrageri, utnyttelse av permitterings- og kompensasjonsordningene og konkurskriminalitet
- Benytter enkeltpersonsforetak for å unngå arbeidsgiveransvar
- Bruker stråpersoner for å skjule reelt eierskap

*Slik utnyttes arbeidstakerne:*

- Gjennom farlig arbeid, uforutsigbare arbeidsforhold og uverdige boforhold
- Lønnstyveri
- Uregistrerte arbeidstakere og ulovlig arbeidskraft
- Svart avlønning – helt eller delvis ©



Lenke til rapporten: [skatteetaten.no/globalassets/om-skatteetaten/analyse-og-rapporter/rapporter/akrim\\_byggoganlegg\\_osloviken.pdf](https://skatteetaten.no/globalassets/om-skatteetaten/analyse-og-rapporter/rapporter/akrim_byggoganlegg_osloviken.pdf)




# Koronakommisjonens rapport – NKRFs høringssvar

NKRF retter oppmerksomheten mot den kommunale egenkontrollen, og dens betydning for det helhetlige evalueringsarbeidet av lokale og sentrale myndigheters håndtering av koronapandemien.

**N**KRF har gitt høringssvar til Justis- og beredskapsdepartementet om Koronakommisjonens rapport (NOU 2021: 6 Myndighetenes håndtering av koronapandemien).

I høringssvaret viser NKRF til omtalen av andre offentlige utredninger og evalueringsprosjekter og deres betydning for avgrensninga av kommisjonens arbeid. I den forbindelse retter forbundet oppmerksomheten mot den kommunale egenkontrollen, og dens betydning for det helhetlige evalueringsarbeidet av lokale og sentrale myndigheters håndtering av koronapandemien.

Mange kommuner har gjennom sine kontrollutvalg bestilt forvaltningsrevisjoner og andre undersøkelser om håndtering, beredskap og konsekvenser av pandemien. NKRF anbefaler at det i det totale evalueringsarbeidet tas hensyn til evalueringer/revisjoner gjennomført i kommunesektoren, blant annet for å sikre en god samhandling mellom sentrale og lokale myndigheter for framtida.

Dette gjelder håndtering av pandemier, men også beredskapen for slike kriser. I tillegg vil slike lokale evalueringer/revisjoner gi nyttig informasjon om pandemiens og smitteverntiltakenes konsekvenser på andre områder i samfunnet, herunder konsekvenser for svake og sårbare grupper og deres rettsikkerhet. NKRF understreker viktigheten av god samhandling og involvering av lokale myndigheter i beredskapsarbeidet og i selve håndteringen av pandemien, og viser i den forbindelse til KS' høringsvar. 



Lenke til NOU 2021: 6 Myndighetenes håndtering av koronapandemien – Rapport fra Koronakommisjonen og innkomne høringssvar: [regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nou-2021-6-myndighetenes-handtering-av-koronapandemien/id2846977/](https://regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nou-2021-6-myndighetenes-handtering-av-koronapandemien/id2846977/)

## KS med podkastserie om internkontroll

”Orden i eget hus” er tittelen på en podkastserie fra KS på tre episoder om internkontroll i kommunene.

Podkastserien reflekterer kommunedirektør Trude Andresen i Øvre Eiker, rådmann Rannveig Mogren i Gausdal og Gudrun Grindaker, leder for Norsk Rådmannsforum over ulike aspekter ved kommunenes internkontroll.

Hva tenker de om forholdet mellom kontroll og tillit? Og skal det være lov å gjøre feil? Innovasjon er et viktig satsningsområde for kommunesektoren, vil internkontroll hindre innovative løsninger? Klarer kommunene å jobbe risikobasert og hvordan klarer de å ha søkelys på de viktigste risikoene?


Serien består av følgende tre episoder:

### 1. Det handler om tillit

Hvorfor jobbe med internkontroll og hvordan gjør man egentlig det? Hva tenker kommunedirektørene om forholdet mellom kontroll og tillit?

2. *Internkontroll, innovasjon og forbedringsarbeid*  
Internkontroll og innovasjon - kan vi gjøre begge deler, og hvilke gevinster vil det i så fall gi?

### 3. *KS sin tre råd om internkontroll*

Kommunedirektørene snakker om hvordan jobber man med risiko og risikovurderinger i kommunene. Og hva mener Trude Andresen når hun snakker om de svake signalene? 



Lenke til podkastserien ”Orden i eget hus”:  
<https://shows.acast.com/orden>

# Utredning: Foretaksstraff og korrupsjon

Foreslår mer effektive regler mot korrupsjon etter evaluering av reglene om foretaksstraff og korrupsjon.

**A**dvokat Knut Høivik har, på oppdrag av Justis- og beredskapsdepartementet, evaluert reglene om foretaksstraff og korrupsjon.

Utredningen vurderer om det er behov for endringer i dagens korrupsjonsbestemmelser i straffeloven for å sikre at Norge ivaretar sine internasjonale forpliktelser. Et av spørsmålene som er vurdert, er hvilken tilknytning som kreves mellom lovbrøyteren og et foretak for å ilegge foretaksstraff.

Høivik foreslår å gjøre det tydeligere i loven at også indirekte korrupsjon ved bruk av mellomledd er straffbart. Han foreslår også at større virksomheter skal ha egne retningslinjer for antikorrupsjonsarbeid.

I utredningen vises det til at statistikken over rettskraftige korrupsjonsdommer i Norge viser at over halvparten, 32 av 60 saker, gjelder offentlig sektor. Av disse gjaldt 13 saker korrupsjon i kommunal sektor. Flere av de største korrupsjonssakene har skjedd i denne sektoren.

I forlengelsen av anbefalingen om regulatoriske krav til antikorrupsjonsarbeid i store virksomheter, mener Høivik det bør vurderes å innføre et særskilt påbud om å forebygge korrupsjon i offentlig sektor. Dette kan gjøres ved at den generelle bestemmelsen som foreslås i utredningen utvides til for eksempel å dekke alle virksomheter av en viss størrelse.

Et alternativ, for kommunal sektor, er å innta et krav om forebyggingsarbeid i kommuneloven

kapittel 14 (Økonomiforvaltning), for eksempel som ny § 14-23. Bestemmelsen kan da utformes på samme måte som forslaget om antikorrupsjonsarbeid i store foretak, for eksempel slik:

*"Kommuner og fylkeskommuner skal sørge for at det utføres systematisk og forsvarlig antikorrupsjonsarbeid i deres virksomhet.*

*Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om gjennomføringen av kravene i denne paragraf."*

Dersom et slikt påbud inntas i kommuneloven, vil tilsynet med at forpliktelsen oppfylles, ifølge Høivik måtte følge kommunelovens regler for egenkontroll og statlig kontroll og tilsyn.

Et annet forslag er å innføre et krav om subjektiv skyld for å kunne idømme foretaksstraff, som er i tråd med nyere avgjørelser fra Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.

Høivik foreslår også at forelegg mot bedrifter og andre virksomheter blir offentliggjort. Åpenhet om omfanget av bøter og bøtenivået kan ha en avskrekkende og holdningsskapende virkning på andre virksomheter. ©



Lenke til utredningen: [regjeringen.no/no/dokumenter/foretaksstraff-og-korrupsjon/id2859906/](https://regjeringen.no/no/dokumenter/foretaksstraff-og-korrupsjon/id2859906/)

## Rom for bedre samarbeid om kommunale og fylkeskommunale innkjøp

En utredning har kartlagt kommunesektorens samarbeid om innkjøp, og den viser at det er rom for forbedring.

**H**vert år kjøper kommunesektoren inn varer og tjenester for mer enn 200 milliarder kroner. Det tilsvarer om lag 40 prosent av den samlede ressursbruken i sektoren.

En rapport utarbeidet for Nærings- og fiskeri-departementet (NFD) av Oslo Economics, med Inventura og NIVI Analyse, viser hvordan samarbeid

om kommunale og fylkeskommunale innkjøp er organisert. Ca. 70 prosent av landets kommuner deltar i til sammen 36 formaliserte, helhetlige innkjøpsamarbeid. I tillegg deltar kommuner og fylkeskommuner i andre typer samarbeid.

Formålet med utredningen er å kartlegge hvordan samarbeid om kommunale og fylkeskommunale

# Godt samarbeid mellom politikk og administrasjon

Både kommunedirektører og ordførere i norske kommuner opplever at samarbeidet mellom politikk og administrasjon er godt.

**D**et viser en studie Senter for anvendt kommunalforskning ved Universitetet i Agder har utført for KS. Rapporten tar for seg hva som kjennetegner et godt samspill mellom folkevalgte og administrasjon, særlig mellom folkevalgte og kommunedirektøren.

Opplevelsen av godt samarbeid er like sterk på administrativt som på politisk nivå. Kvaliteten på samarbeidet synliggjøres også i en svært viktig del av det som defineres som «felles lederskap». Data viser i all hovedsak at det er et betydelig innslag av felles lederskap i norske kommuner.

Den viktigste faktoren for å forklare hvor godt samspillet mellom ordfører og kommunedirektør fungerer, er trekk ved den politiske styringen. Kommunedirektører som opplever godt samarbeid mellom partiene, klare politiske signaler, samt at politikerne opptre saklig og ryddig overfor administrasjonen, er også de som opplever samarbeidet med ordfører som best.


Skal det utvikles «felles lederskap» i kommunene, må det altså også satses på generelt «politisk lederskap», noe som gjelder hele kommunestyret.

Materialet viser at kommunedirektørene har to karrieremønstre – de som skifter stilling fra kommune til kommune, og de som gjør intern karriere i egen kommune.

Det som tidligere var en tendens til høy andel kommunedirektører som sluttet i jobben på grunn av

uoverensstemmelser, har stagnert, men ligger på om lag en tredel.

De «gode kommunene» er kjennetegnet ved å ha en klar struktur på hvordan den formelle arbeidsgiverrollen utøves. Samtidig er det verdt å merke seg at den gode arbeidsgiverrollen kommer til uttrykk i de uformelle prosessene slik som en profesjonell, men likevel nær fortrolig relasjon mellom ordfører og kommunedirektør, evne til å overføre det profesjonelle og nære til det utvidede og store lederrommet, å håndtere hver sine ansvarsområder og være «oversetter» for hverandre.

Den nye kommuneloven søker å legge til rette for et skarpere skille mellom politikk og administrasjon og tydeliggjøre oppgaver, ansvarsområder og kontrollansvar. Hensikten er å skape harmonisk samarbeid og forebygge konflikt, sikre tilstrekkelig politisk innflytelse og samtidig sikre tilstrekkelig administrativ autonomi. Rapporten viser at ny kommunelov rydder og tydeliggjør samspill og at den i stor grad stadfester etablert praksis. 



Rapporten (to deler) og et opptak av en presentasjon av studien er tilgjengelig på [ks.no/fagomrader/forskning-og-utvikling-fou/forskning-og-utvikling/godt-samarbeid-mellom-politikk-og-administrasjon/](https://ks.no/fagomrader/forskning-og-utvikling-fou/forskning-og-utvikling/godt-samarbeid-mellom-politikk-og-administrasjon/)


innkjøp organiseres, belyse fordeler og ulemper ved de ulike samarbeidsformene og foreslå tiltak til hvordan samarbeid i kommunal og fylkeskommunal sektor kan forbedres.

Utredningen viser at innkjøpssamarbeid i kommunesektoren er gunstig for kommunene og fylkeskommunene som inngår i dem. Samarbeid gir særlig små kommuner tilgang på kompetanse som ellers kunne vært dyrt eller utfordrende å skaffe på egen hånd.

Rapporten gir anbefalinger for hvordan innkjøps-samarbeid kan bidra til bedre oppnåelse av målene for innkjøp i kommunesektoren:

- Små kommuner bør som hovedregel delta i formaliserte, helhetlige samarbeid
- Ved innkjøpssamarbeid bør kommunene og fylkeskommunene ha oppmerksomhet på kjente suksess-

faktorer slik som felles behov og god kontraktsoppdeling

- Kommuner og fylkeskommuner bør ha tilgang til ulike typer samarbeid. Hvilke typer samarbeid som er relevante avhenger blant annet av behov, leverandørmarked og tilgang til kompetanse og kapasitet
- Nasjonale avtaler bør benyttes der dette er egnet
- Nettverks- og veiledningsaktiviteten bør økes. Det er blant annet behov for økt kunnskap om eksisterende samarbeid og nærliggende innkjøpsmiljøer og tilgang til ulike typer informasjon og veiledning 



Les rapporten på [regjeringen.no/no/dokumenter/innkjopssamarbeid-i-kommunesektoren/id2839072/](https://regjeringen.no/no/dokumenter/innkjopssamarbeid-i-kommunesektoren/id2839072/)

# Arendalsuka – «Norges største politiske møteplass»

Årets viktigste møteplass for politikere, organisasjoner og næringsliv ble med gode smitteverntiltak, arrangert for 10. gang i år. Med en regnfull åpning som seg hør og bør en norsk festivalsommer, og en fin miks av fysiske og digitale arrangement, ble det et yrende liv denne ellers solfylte uken.

**N**KRF, Aust-Agder revisjon IKS, Agder Kommune-revisjon IKS og Vestfold, Telemark og Agder kontrollutvalgssekretariat IKS inviterte til debatt i Trefoldighetskirkens kjeller, med temaet: *Korrupsjonsrisiko i blindsonen? Er kommunene verre enn sitt rykte?* Opptak tilgjengelig på nkrf.no.

Vi har alle lest om skandaler ulike steder i landet, men hvor utbredt er egentlig korrupsjon i kommunesektoren – og hvor høy er risikoen? *Hva* gjør vi for å redusere denne risikoen, og *hvem* gjør det? Den kommunale egenkontrollen har en avgjørende rolle når det gjelder forebygging, men også når det gjelder å oppdage misligheter og korrupsjon. Hvor mye skal kontrolleres, og hvor stor tillit skal det være?

NKRFs visjon, «på vakt for fellesskapets verdier» var utgangspunkt for temaet denne dagen. «*Våre medlemmer utfører både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, vi skal ivareta fellesskapets økonomiske midler, men også velferden, demokratiet og tilliten som holder det hele oppe*», innledet daglig leder i NKRF, **Rune Tokle**. Dette er viktige felles verdier, noe pandemien både har vist og fremdeles viser. Befolkningen har stolt på de tiltakene og



F.v.: Camilla B. Dunsæd, Haagen Poppe og Pål Lønseth

anbefalingene som myndighetene har gitt, og av den grunn er det viktig å hindre korrupsjon og misligheter; det tar av samfunnets felles midler, men det bryter også ned tilliten i det samfunnet vi lever i.

Med korrupsjon og tillit på agendaen, introduserte Rune Tokle de tre paneldeltagerne. **Pål Lønseth**, sjef i Økokrim, **Camilla B. Dunsæd**, kommunedirektør i Kristiansand og medlem i Kommunesektorens etikkutvalg, samt **Haagen Poppe**, kontrollutvalgsleder i Arendal kommune.

«Økokrim utgir hvert andre år en trusselvurdering innenfor økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. Ut fra den informasjonen vi til enhver tid sitter på skisserer vi hvilke trusler vårt samfunn står ovenfor», forklarte **Pål Lønseth**. Det er en risiko i kommunal sektor for at det kan oppstå misligheter og korrupsjon. Norge har i mange år vært rangert som et av de landene i verden med minst korrupsjon, og har over flere år vært på 2. og 3. plass i Transparency Internationals korrupsjonsindeks, men har nå falt ned til



Pollen, Arendal

en 7. plass. De senere år har det også vært avslørt en rekke alvorlige korrupsjonssaker innenfor kommunale etater som plan og bygg, samt offentlige anskaffelser.

Offentlig sektor kjøper inn varer, tjenester, bygg- og anleggsarbeider for om lag 5-600 milliarder kroner årlig. Dette gjør sektoren attraktiv for kriminelle og de som ønsker å utnytte de store innkjøpene for å vinne kontrakter. OECD peker også på dette, - internasjonalt anser de at innkjøpssiden i offentlig sektor er den største risikoen for internasjonal korrupsjon.

Videre fatter kommunal sektor mange enkeltvedtak hvert eneste år, som igjen har betydning både for det enkelte individ, men også for næringslivet og for selskaper ved at de ønsker å påvirke kommunens velvilje. Mange kommuner har små og få ressurser og forebyggende korrupsjonsarbeid blir prioritert i mindre grad, samt at risikoen for dobbeltroller eller interessekonflikter øker. Det er Økokrims oppfatning at det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder etablering og implementering av integritets-systemer. Videre er det mangelfull risikovurdering ved at den enkelte kommune ikke i stor nok grad gransker sin egen risiko for hvilke områder som er mest utsatt.

«Det er absolutt en risiko i kommunene, men ved å sette temaet på dagsorden bidrar vi til at korrupsjon og misligheter får dårligere vilkår», innledet **Camilla B. Dunsæd** sitt innlegg. Kommunesektoren har ansvar for mange oppgaver som er viktige for innbyggerne og lokalsamfunnet og det kan være at dette området blir gitt for lite oppmerksomhet. Men tillit til kommunesektoren er avgjørende for fremtiden, og velferdssamfunnet Norge er avhengig av å ha en bærekraftig kommunesektor som viser seg å være tilliten verdig. Kommunelovens formålsparagraf understreker dette ved at kommuner og fylkeskommuner skal være effektive, tillitsskapende og bærekraftige. Videre skal årsberetningen vise til tiltak som er iverksatt for å sikre en høy etisk standard i kommunen.

Kommunesektorens etikkutvalg har gjennomgått flere større saker for å se hvor risikoen ligger, og hva som kan gjøres annerledes eller bedre. Det gjennomføres jevnlig undersøkelser ut mot kommunene for å kartlegge kommunenes arbeid mot korrupsjon og utilbørlige fordeler. Senest i 2017 oppga 62 prosent av kommunale enhetsledere at ansatte eller folkevalgte hadde opplevd en eller flere former for utilbørlig påvirkning, både økonomisk korrupsjon, men også vennskapskorrupsjon. Videre ble det gjennomført en innbyggerundersøkelse i 2019, hvor 1/3 oppgir at de tror korrupsjon skjer i egen kommune. Et klart flertall av innbyggerne mener at de som har gode forbindelser i kommunen eller til folkevalgte, lettere får ivaretatt sine interesser.



På stand (f.v.): Anne Helene Grunni-Hellestrand og Kristian Fjellheim Bakke

KS har sammen med Transparency International Norge, utarbeidet en håndbok for kommunene i antikorrupsjonsarbeid, «Beskytt kommunen». Anbefalingene går blant annet på jevnlig risikoanalyser, gode rutiner for varsling, etiske retningslinjer som blir etterlevd, samt å jobbe med kultur og holdninger for å ha en åpenhet om det kommunen holder på med. «Vi må si hva vi gjør, og gjøre det vi sier, det må være en balanse mellom tillit og kontroll!». Som kommunedirektør mener Dunsæd å ha et godt samarbeid med både revisjonen og kontrollutvalget. «Å ha et godt kontrollutvalg er gull verdt, for en kommunedirektør». Vi er på samme lag og jobber sammen for å unngå at korrupsjon skjer i kommunen.

Bystyremedlem og leder av kontrollutvalget i Arendal, **Haagen Poppe**, viser til at korrupsjonsrisikoen nok er størst i mindre kommuner med små forhold og tette bånd, men legger til at det også skjer i større kommuner. Poppe har etter to år som kontrollutvalgsleder, ikke vært involvert i korrupsjonssaker i Arendal. Undersøkelser foretatt i kommunen viser også at det er få ansatte som melder om at de har opplevd utilbørlige fordeler. Poppe understreker imidlertid at korrupsjon og misligheter må ha stort fokus, og som folkevalgt politiker, og også leder av kontrollutvalget, etterlyser han mer og bredere opplæring innenfor området. «Det holder ikke bare å ha kjennskap til straffeparagrafen, vi må trene og øve for å bli gode på dette», understreker Poppe.

# Finansiering av bredbånd – drift eller investering

En kommunes tilskudd til finansiering av bredbåndsutbygging kan ikke lånefinansieres og heller ikke finansieres over investeringsbudsjettet. Dette konkluderer KMD med i en uttalelse til Nærøysund kommune.

**K**ommunenes investeringsbudsjett og -regnskap omfatter i utgangspunktet kun utgifter til kommunens egne investeringer. Det vil si investeringer i anleggsmidler som kommunen eier selv. Tilskudd til andres investeringer kan kun belastes investeringsbudsjettet og -regnskapet i den grad de kan lånefinansieres.

Foruten tilskudd til investeringer i kirker og gravplasser, gjelder dette tilskudd som kan lånefinansieres etter reglene i kommuneloven § 14-16. Låneadgangen etter § 14-16 gjelder for det første tilskudd til andre kommuners investeringer i varige driftsmidler, forutsatt at investeringen gjelder et område hvor kommunene har et lovpålagt ansvar.

For det andre omfattes tilskudd til kommunale selskapers investeringer i varige driftsmidler, gitt at kommunen har en eierandel i selskapet, og kommuner og fylkeskommuner har bestemmende innflytelse i

selskapet. Også her gjelder låneadgangen bare tilskudd til investeringer på et område der kommunene har et lovpålagt ansvar.

Departementet bemerker at selv om kommunene og dens innbyggere har stor nytte av bredbåndsutbyggingen, gir ikke forarbeidene til kommuneloven grunnlag for å tolke de aktuelle reglene utvidende (utover det som følger direkte av ordlyden).

Departementet konkluderer med at kommunene ikke har et lovpålagt ansvar for utbygging av bredbånd, og tilskudd til investeringer i bredbånd kan da ikke finansieres med lån etter kommuneloven § 14-16 andre ledd. Det innebærer at slike tilskudd til selskaper som sørger for utbygging av bredbånd er en utgift til drift som ikke kan finansieres over investeringsbudsjettet, jf. § 14-9 første ledd. Dette gjelder selv om kommunen har en eierandel i selskapet og vilkåret om bestemmende innflytelse er oppfylt. ©

## Behov for å styrke informasjonssikkerheten

Fylkeskommuner og kommuner har ikke tilstrekkelig styring og kontroll på informasjonssikkerhetsområdet. Dette gjelder spesielt små og mellomstore kommuner.

**D**et går fram av en rapport Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) har laget i dialog med KS, på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Funnene i rapporten viser viktigheten av å fortsette å styrke informasjonssikkerheten i kommunal sektor. Det nylige dataangrepet mot Østre Toten kommune viser dette med all tydelighet.

Digdir har undersøkt hvordan fylkeskommuner og kommuner arbeider med informasjonssikkerhet og gir sine anbefalinger for videre arbeid.

Samlet sett viser Digdirs  **vurderinger** at fylkeskommuner og kommuner, og spesielt små og mellomstore kommuner, ikke har tilstrekkelig styring og kontroll på informasjonssikkerhetsområdet.

- Det er svakheter i fylkeskommuners og kommuners arbeid med å etablere og vedlikeholde systematisk internkontroll på informasjonssikkerhetsområdet. Spesielt gjelder dette små og mellomstore kommuner. For eksempel gjennomfører kun 33 prosent av de små kommunene risikovurderinger systematisk og periodisk. Dette indikerer at kommunestørrelse kan ha betydning for hvordan det arbeides med informasjonssikkerhet.
- Få fylkeskommuner og kommuner gjennomfører øvelser knyttet til informasjonssikkerhet minst én gang årlig. Rapporten viser at kun 25 prosent av fylkeskommunene og 12,6 prosent av de små kommunene øver årlig, slik Digdir anbefaler.


Dette viser at fylkeskommuner og kommuner ikke i tilstrekkelig grad gjennomfører øvelser knyttet til informasjonssikkerhet.

- Under halvparten av små og mellomstore kommuner gjennomfører kompetansehevende aktiviteter minst én gang i året. Fylkeskommuner og store kommuner gjør dette i større grad enn små og mellomstore kommuner.

Digdir **anbefaler** at videre veiledning mot kommuner og fylkeskommuner innrettes slik:

- Veiledning knyttet til hvordan virksomhetene kan etablere og vedlikeholde systematisk internkontroll på informasjonssikkerhetsområdet bør spesielt rettes mot små og mellomstore kommuner.
- Veiledning i øvelser knyttet til informasjonssikkerhet bør rettes mot både fylkeskommuner og kommuner.
- Veiledning i hvordan man identifiserer behov for kompetanse- og kulturutvikling bør rettes mot både fylkeskommuner og kommuner, spesielt mot små og mellomstore kommuner.

Mye av veiledningen og verktøyene kommunene og fylkeskommunene trenger for å arbeide mer systematisk med informasjonssikkerhet finnes allerede. Eksisterende og planlagte tiltak fra KS, Foreningen kommunal informasjonssikkerhet (KiNS), Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Digdir vil alle kunne bidra til å forbedre dette arbeidet.

Det må legges til rette for samarbeid mellom veiledningsaktørene, slik at videre arbeid fremstår helhetlig. Den jobben veiledningsaktørene gjør sammen på dette området, sikrer at kommunene får et helhetlig og godt koordinert veiledningstilbud, slik at informasjonssikkerheten i kommunal sektor styrkes. 



Les rapporten på [digdir.no/media/1102/download/](https://digdir.no/media/1102/download/)

## NYTT OM NAVN

## VETAKS – VESTFOLD, TELEMARKE OG AGDER KONTROLLUTVALGS-SEKRETRAIAT IKS



**Rune Johansen** (50) er ansatt som seniorrådgiver fra 1. januar 2021. Han er siviløkonom. Rune har jobbet i både privat og kommunal sektor med regnskap, budsjett, økonomistyring, rapportering, internkontroll og revisjon. Han kom fra stillingen som revisor i KPMG.



**Kristoffer Fjellgaard** (29) begynte som vikar hos VETAKS i februar 2020 og ble ansatt som rådgiver 1. januar 2021. Han har master i samfunnskommunikasjon.

### Kommunerevisoren utgis av:

Norges Kommunerevisorforbund (NKRF)  
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.twitter.com/kommunerevisor1](https://www.twitter.com/kommunerevisor1)  
[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

Kommunerevisoren kommer ut seks ganger i året: 4.1., 1.3., 2.5., 1.7., 1.9. og 1.11  
Frist for innsending av stoff til NKRF er som hovedregel den 5. i måneden forut for utgivelse.

Abonnementspris:  
Kr 425 pr. år

Forsidebilde:  
Glassheisen – Arendals nye stolthet. Foto: Knut Erik Lie

### 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: 1600  
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:**  
Merkur Grafisk AS

Returadresse:  
Norges Kommunerevisorforbund  
Postboks 1417 Vik  
0115 Oslo



75 år på vakt for  
fellesskapets  
verdier

# Velkommen til NKRFs *utsatte* jubileumsmarkering

Oslo / 25-27 oktober / #nkrf75

NKRFs årsmøte 2021 arrangeres 25 oktober



**NKRF**  
1945 – 2020



**Norges Kommunerevisorforbund**

[www.nkrf.no](http://www.nkrf.no) | [post@nkrf.no](mailto:post@nkrf.no)

