



LES MER OM:

- // Samhandlingsreforma –
lovtolgingsutfordringer for
tilsyn og revisjon
- // Staten, tilsynet og den
kommunale egenkontrollen
- // Kommunal gransking

Nr 5 - 2012

2 Kommunerevisoren for 25 år siden

Av Torbjørn Olsen

3 Forbundslederen har ordet

Av styreleder Per Olav Nilsen

4 Samhandlingsreforma – lovtolkingsutfordringer for tilsyn og revisjon

Av Geir Sverre Braut, assisterende direktør i Statens helsetilsyn og førstelektor ved Høgskolen Stord/Haugesund

8 Staten, tilsynet og den kommunale egenkontrollen – del 1 av 2

Av Petter Lodden, fagkoordinator, Fylkesmannen i Vestfold

11 Kommunal gransking – del 3 av 3

Av Helge Skogseth Berg, advokat, statsautorisert revisor og partner i Lynx Advokatfirma

14 Avsløring av hvitsnippforbrytere

Av Petter Gottschalk, professor ved Handelshøgskolen BI, tidl. adm. direktør i ABB Datakabel og Norsk Regnesentral

15 Refleksjoner omkring ei melding

Av Aksel Hagen (SV), leder av Stortingets kommunal- og forvaltningskomite

16 Få orden i eget hus – KS bidrar til kommunenes utviklingsarbeid – del 1 av 2

Av Tina Skarheim, seniorrådgiver i KS

20 Åpne møter i kontrollutvalget – erfaringer fra Rogaland

Av Wencke Sissel Olsen, daglig leder Rogaland Kontrollutvalgssekretariat

23 Kommunal regnskapsstandard om kommunale foretak

Av Knut Erik Lie, seniorrådgiver i NKRF og utredningsleder i GKRS

27 Nytt om navn

Nye tillitsvalgte i NKRF
Revisjon Fjell IKS

| 25 år siden ... |

Av Torbjørn Olsen

I 1987 var dataleverandørene stadig på "frierferd" mot kommunene, så også i "Kommunerevisoren".

Kommunedatasamarbeidet, som besto av sju selvstendige datasentraler rundt i landet, markedsførte seg i store annonser med bl.a. "Hvorfor er Kommunedata best?" og "Kommunedatas løsninger er like gode i morgen". I en annonse het det til og med "Spør Kommunedata før du velger utstyr".

Kommunedata fikk etablert et samarbeid med NKRF, noe som bl.a. resulterte i et forum som NKRF valgte representanter til. Av referater gjengitt i bladet går det også fram at det i enkelte fylkesforeninger ble presentert erfaringer med økonomisystemet GL – Linus sett fra brukernes side.

Som nevnt i tidligere nummer ønsket NKRF sterkt at Kommunedata skulle etablere en edb-revisjonsordning som skulle sikre systemene. I 1987 ble dette ønsket midlertidig lagt på is.

Men det var flere leverandører i markedet. Disse baserte seg på lokale løsninger. Blant disse var Norsk Data og Scanvest Ring Data. Scanvest Ring Data henvendte seg tidlig til kommunerevisorene og tilbød kurset "EDB-revisjon. Kurs for kommunerevisorer".

I Sandnes kommune, som tidligere hadde benyttet tjenestene fra en datasentral, valgte kommunen å bytte til lokal kjøring. Det ble valgt programmer fra en lokal leverandør – Unique AS. I en lang artikkel i bladet redegjorde revisjonssjefen for det betydelige arbeid han hadde lagt ned for å få en følelse av å ha tilstrekkelig kjennskap til det som skulle revideres.

Unique AS hadde i 1987 kommet så langt at de leverte et edb-verktøy for rapportdefinering og spørring. Revisjonssjefen listet i artikkelen opp 32 ferdigdefinerte rapporter som kunne benyttes bl.a. i revisjonsarbeidet.

NKRFs kurskomite, som på det tidspunktet besto av kommunerevisor Harry Sekkester, kommunerevisor Egil Tjore og fylkesrevisor Tollef Moen hadde allerede invitert til et sentralt kurs "Bruk av edb som revisjonsverktøy". Kurset skulle avvikles seks ganger og ble henlagt til lokalene hos revisjonsfirmaet Arthur Andersen AS. Foreleser skulle være statsautorisert revisor Lasse Birkeland, og det skulle benyttes 10 pc-er.

For mange av deltakerne var dette deres første møte med en PC.

Styrking av offentlig revisjons stilling

Kunnskapsdepartementet fastsatte 27. juni 2012 ny rammeplan for bachelor studiet i regnskap og revisjon.

Samtidig har Nasjonalt råd for økonomisk administrativ utdanning (NRØA) gitt nye nasjonale retningslinjer for det samme studiet.

Det var med en viss spenning vi mottok den nye rammeplanen. Jeg har over tid sett at offentlig sektor har fått en stadig mindre plass i studiet. I høringsutkastet så jeg ingen klare føringer på at dette skulle bedres. NKRF avga en høringsuttalelse der vi ønsket å få sikret offentlig sektors plass i studiet, og at offentlig sektor også kommer inn under de delene av studiet som skal omfattes av eksamen.

Nå har rammeplanen kommet og jeg ble positivt overasket. Rammeplanen fortsetter trenden med at det legges mer vekt på forståelse og mindre på detaljorientering. Det tenker jeg er bra. Denne utviklingen forsterker også behovet for at revisjonens rolle i offentlig sektor blir viet mer oppmerksomhet.

NKRF har i flere sammenheng pekt på likheter og ulikheter mellom revisjon av næringsliv og offentlig sektor. Vi mener på ingen måte at utdanning i de tradisjonelle revisjonsfagene er unødvendige. Finansiell revisjon er og vil nok alltid være et viktig element i offentlig revisjon, men revisjonen må tilpasses den funksjonen regnskapet og den økonomiske informasjonen har i virksomheten. Revisjonsinnholdet må tilpasses det som er relevant for oppdragsgiverne, altså kommunestyret i kommunene. Det gjelder kanskje i særlig grad forvaltningsrevisjonen som jo kan rettes mot alle offentlige oppgaver/aktiviteter. Som påpekt ovenfor har jeg registrert at det tradisjonelle revisjonsstudiet i for liten grad tar høyde for disse forskjellene. Den nye rammeplanen representerer en forbedring, så får vi se hvordan dette gjennomføres ved de ulike høyskolene.

I samarbeid med Riksrevisjonen har NKRF lyst ut en anbudskonkurranse for etablering av et eget tilleggs- eller utdanningsstudie som nettopp skal spesialisere studentenes



STYRELEDER
PER OLAV NILSEN

kunnskap om revisjon av offentlig sektor. Studiet vil være en ettårsenhet, og vil ligge på mastergradsnivå.

I skrivende stund er det uvisst hvem som får oppdraget, men etableringen av studiet vil representere et viktig skritt i å få etablert et akademisk miljø og styrke profesjonaliseringen i revisjon av offentlig sektor.

Som påpekt ovenfor er det både likheter og ulikheter i revisjon av privat og offentlig sektor. Min påstand er at offentlig sektor har et videre perspektiv enn tilfelle er i et tradisjonelt forretningsregnskap. Dette kommer tydelig fram i etter- og videre-/utdannigstilbudet som er kommentert ovenfor. I tillegg har NKRF, sammen med KS Bedrift, jobbet med godkjenning av praksis for å få registrering/autorisasjon som revisor. I juni i år fikk vi overlevert en rapport utarbeidet av økonom, jurist og statsautorisert revisor Anders Berg Olsen, der innholdet i praksisen fra kommunal og privat sektor sammenlignes. Rapportens konklusjon er at det ikke er noen faglige argumenter for at praksis fra kommunal sektor skal vurderes som mindre relevant for å få godkjenning som revisor etter revisorloven enn tilsvarende fra privat sektor. Tvert i mot peker rapporten på at revisjon av en kompleks virksomhet som en kommune stiller minst like store krav til kompetanse som revisjon i næringslivet. Rapporten er oversendt Finansdepartementet for vurdering. Departementet vil i løpet av høsten gi signaler om videre behandling av spørsmålet.

Denne utviklingen forsterker også behovet for at revisjonens rolle i offentlig sektor blir viet mer oppmerksomhet.

Samhandlingsreforma – lovtolkingsutfordringar for tilsyn og revisjon

Denne store reforma skapar nye utfordringar ikkje berre for tenesteytarane, men også for kontrollorgana. Dessutan avdekkjer ho uløyste oppgåver knytte til utvikling av felles oppfatningar om kva som er fagleg forsvarleg verksemd på tvers av forvaltningsgrenser.

Kommunerevisor Annette Gohn-Hellum har for kort tid sidan gitt eit godt oversyn over kva samhandlingsreforma går ut på her i bladet (1). Ho omtalar formål og verkemiddel, og kjem i tillegg med ei vurdering av vesentlege økonomiske og administrative risikoforhold. Frå ein tilsynssynsstad kan ein berre slutta seg til det ho skriv, sjølv om tilsyn og revisjon i utgangspunktet har ulikt grunnlag for arbeidet sitt.

Mange av dei forholda som ho peikar på, mellom anna det som handlar om utbetalingar frå kommunane til helseføretaka, ligg klårt innanfor det som kommunerevisjonen kan interessera seg for. Men det ligg utanfor det som Statens helsetilsyn vanlegvis vil blanda seg borti. Som statleg tilsynsorgan skal ein i det vesentlege avgrensa tilsynsverksemda si i forhold til kommunane til kontroll av etterleving av krav i lovgivinga, jf. kapittel 10 A i kommuneloven (2). Likevel heng dette saman, fordi grunnlaget for utbetalingar oftast vil byggja på vurderingar av helsefaglege premisser heimla i lovgivinga som til dømes kravet om forsvarleg verksemd. Slike vurderingar er midt i kjernen av tilsynsverksemda. Det er dette denne artikkelen skal handla om.

Færre presise lovkrav krev meir arbeid med fagleg tolking

Samhandlingsreforma byggjer på ei revidert lovgiving, men eigentleg er det få nye lovkrav, og knapt nokon som gir endra rettskrav til tenestemottakarane. Reforma byggjer på store forventningar til det avtalebundne samarbeidet om etablering av koordinerte tenester for pasientane (3).

For kommunane er det likevel slik at krav som tidlegare var ganske spesifikke, til dømes opprømsinga i § 1-3 i den tidlegare kommunehelsetenesteloven av kva yrkes-

AV GEIR SVERRE BRAUT,
ASSISTERANDE DIREKTØR I
STATENS HELSETILSYN OG
FØRSTELEKTOR VED HØGSKOLEN
STORD/HAUGESUND



grupper som skulle vera i helsetenesta, er erstatta av krav som har eit meir funksjonelt preg. Det sentrale dømet på dette i den nye helse- og omsorgstenesteloven, finn vi i § 4-1, som lyder slik:

Helse- og omsorgstjenester som tilbys eller ytes etter loven her skal være forsvarlige. Kommunen skal tilrettelegge tjenestene slik at:

- a. den enkelte pasient eller bruker gis et helhetlig og koordinert helse- og omsorgstjenestetilbud,
- b. den enkelte pasient eller bruker gis et verdig tjenestetilbud,
- c. helse- og omsorgstjenesten og personell som utfører tjenestene blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter og
- d. tilstrekkelig fagkompetanse sikres i tjenestene.

Kongen i statsråd kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om kommunens plikt etter første ledd bokstav d.

Juridisk sett kan dette lovkravet forståast om ein rettsleg standard. Det vil seia ein rettsregel der innhaldet ikkje er eintydig definert i sjølve lovteksten, men der norma er å finna i praksisfeltet. Lovproposisjonen (side 263) seier følgjande om dette (4):

Kravet om forsvarlighet er en rettslig standard. Det innebærer at innholdet bestemmes av normer utenfor loven. Forsvarlighetskravet for helse- og omsorgstjenesten er forankret i anerkjent fagkunnskap, faglige retningslinjer og

■ ■ Eg trur det er første gongen at ein innanfor helse- og sosiallovgivinga har hatt ei så grundig drøfting av korleis kravet om forsvarleg verksemd er å forstå.

allmenngyldige samfunnsetiske normer. Innholdet i forsvarlighetskravet endrer seg dermed også i takt med utviklingen av fagkunnskap og endringer i verdioppfatninger.

Sett frå eit tilsynsperspektiv er lovkravet om forsvarleg verksemd det avgjerande leddet mellom lovgivinga og avtaleverket. I samspelet mellom helseføretaka og kommunane, eller mellom ulike kommunar, kan ein ikkje avtala seg bort frå dette lovkravet. Snarare må det forståast slik at avtalane er ein type verkemiddel som skal sikra at tenestemottakarane får forsvarlege tilbod.

Avtalane vil i stor grad regulera rettar og plikter, ikkje minst av økonomisk og administrativ art, mellom ulike tenesteytarar ved overføring av pasientar mellom desse. Slike overføringar vil i utgangspunktet byggja på helsefaglege vurderingar. For å unngå konflikhtar, må det då vera vesentleg at det er rimeleg semje mellom fagfolka hjå dei ulike tenesteytarane om kva som i gitte situasjonar er fagleg forsvarleg. Dette er i utgangspunktet ikkje noko som kan fastsetjast ein gong for alle gjennom rundskriv, prosedyrar eller for den saks skuld sjølve avtalane. Slike allmenne utsegner kan vera retningsgivande, men likevel må det gjerast ei spesifikk vurdering av kva som er fagleg forsvarleg i møtet med den einskilte tenestemottakaren.

Ulike kontrollordningar må byggja på samsvarande vurderingar av lovkrav

Kommunane er underlagt eit omfattande system av kontrollordningar (2, 5). Først og fremst har vi den eigenkontrollen som kommunestyret skal syta for på eiga hand (kommuneloven § 76) og gjennom rådmannen (kommuneloven § 23 nr. 2), kommunale kontrollutval (kommuneloven § 77) og etablering av ekstern revisjon (kommuneloven §§ 78 og 79). Så kjem statlege tilsynsordningar til dels med heimel i særlovgivinga, slik som tilsynet med helse- og omsorgstenestene som blir drive av Statens helsetilsyn og fylkesmennene, jf. § 2 i lov om statlig tilsyn med helse- og omsorgstjenesten. Ombudsordningar, slik som pasient- og brukaromboda, er også relevante å nemna her, jf. pasientrettsloven § 8-1.

Alle desse kontrollordningane har sitt eige grunnlag og sitt eige oppdrag. Settett av formål er til dels ganske ulikt, men for alle står følgjande to formål sentralt:

- Sikra rettstryggleik, ikkje minst for tenestemottakarane og innbyggjarane.

- Medverka til at tenestene har ønskt kvalitet.

Begge desse formåla er nært knytte til oppfylling av krav i lovgivinga. Når då ulike kontrollordningar skal tolka dei same lovkrava, er det fare for sprikande tolkingar. Dersom lovkrav blir tolka ulikt av ulike kontrollorgan, vil det ikkje berre vera eit rettstryggleiksproblem; det vil også gå ut over tilliten til kontrollordningane.

Fram til no har dette ikkje blitt særleg problematisert, mellom anna fordi slike tolkingar stort sett berre har skjedd i samband med gjennomføring av tilsyn og behandlinga av klagesaker, der dialogen har gått mellom tilsynsorganet og kommunen. Dei tette samarbeidsforholda som samhandlingsreforma legg opp til, vil kunna utfordra denne tosidige relasjonen. Forståinga av kva som er forsvarleg i eit gitt tilfelle, vil ikkje berre kunna avgjerast etter ein vanleg saksgang mellom to organ; ofte må truleg fleire tenesteytarar inn i same saka. Og dessutan vil gjerne desse ulike tenesteytarane har meir eller mindre tydeleg støtte å visa til gjennom kva deira eigne kontrollorgan har kommentert eller unnlata å kommentera. Kommunerevisjonen sin aukande bruk av forvaltningsrevisjon dreg også i same retninga.

Lovgivar har gitt oss god hjelp i forståinga av lovkrava

I forarbeidet til den nye helse- og omsorgstenesteloven er det gitt ein grundig omtale av korleis kravet til fagleg forsvarleg verksemd er å forstå, jf. til dømes sidene 263ff og 270ff i lovproposisjonen (4). Dette er eit viktig utgangspunkt for både kommunane sjølve og kontrollorgana når ein skal vurdere dei konkrete tenestetilboda opp mot krava i lovgivinga. Eg trur det er første gongen at ein innanfor helse- og sosiallovgivinga har hatt ei så grundig drøfting av korleis kravet om forsvarleg verksemd er å forstå.

Forarbeidet legg til grunn at kravet om forsvarleg verksemd har ein todelt funksjon. I lovproposisjonen (s. 264) er følgjande sagt om dette:

Forsvarlighetskravet har en dobbel funksjon. Det er en rettesnor for tjenesten og viser til normer som beskriver hvordan tjenestene bør være. Disse normene utgjør kjernen i forsvarlighetskravet og kan betegnes som god praksis. Samtidig danner normene utgangspunkt for å fastlegge hvor grensen mot det uforsvarlige går. Det vil si de konkrete vurderingene av hvor store avvik fra god praksis som kan

Dette er materiale som Statens helsetilsyn gjerne ser at andre kontrollorgan også brukar når dei finn det føremålstenleg.

aksepteres for avviket medfører at tjenesten blir uforsvarlig.

Det betyr at tenesteytarane, personellet og kontrollørane må vita kva som ein allment sett skal kunna venta seg av innhald i ei gitt teneste og kor mykje ein kan avvika frå denne planlagde, ønskje norma før det blir ein trussel mot tryggleik og kvalitet i tilbodet som blir gitt til den einskilde tenestemottakaren.

For kontrollørane (tilsyn, revisjon, andre) tyder det at ein ved utviklinga av revisjonskriteria både må kunna omtala kva som er god praksis og samstundes definera kva område der ein ikkje toler særlege avvik frå denne "sentralnorma".

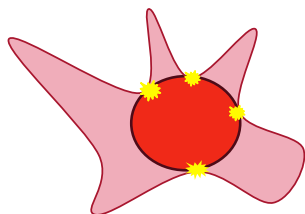
lege ("grensenorma") er til dømes rettleiingsmateriale som er publisert av Helsedirektoratet. Helsedirektoratet er gitt den oppgåva gjennom § 12-5 i den nye helse- og omsorgstenesteloven. Elles kan det nemnast at Statens helsetilsyn regelmessig publiserer rettleiingsmateriale for gjennomføring av eige tilsyn på nettsidene sine (for eksempel: <http://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/Landsomfattende-tilsyn/>). Der vil ein kunna sjå korleis rettslege standardar er omforma til konkrete revisjonskriteria i gitte tilfelle. Dette er materiale som Statens helsetilsyn gjerne ser at andre kontrollorgan også brukar når dei finn det føremålstenleg.

Sikring av etterleving av lovkrav er eit leiingsansvar

Det er utan tvil eit sentralt leiarskapsansvar å sikra at medarbeidarane i verksemda veit kva lovkrav som gjeld, korleis desse skal fortolkast og får arbeidsforhold som gjev dei høve til å arbeida innanfor dei rammene som krava i lovgivinga set. Dette er i kjernen for all internkontroll.

Innanfor helse- og omsorgstenesta har ein tradisjonelt sett hatt sterke profesjonar med stor grad av autonomi i arbeidet sitt. På mange måtar har det vore eit gode som har sikra at den einskilde pasienten har fått møta personell med stor fagleg kompetanse og personleg integritet. I ei helse- og omsorgsteneste med store krav til samarbeid, må likevel det sterke profesjonsbaserte engasjementet samordnast. Den samordninga krev klokt leiarskap. Klokskapen må liggja i korleis ein då kan få gjennomført ei samordning på tvers av faglege og organisatoriske grenser, utan at det går ut over det viktige og nødvendige personlege engasjementet frå yrkesutøvarane. Dette er forsøkt illustrert i figur 2 nedanfor.

Risikoanalysen skal vise dette



Leiinga og dei tilsette må vite om kor ein har risiko og svake punkt

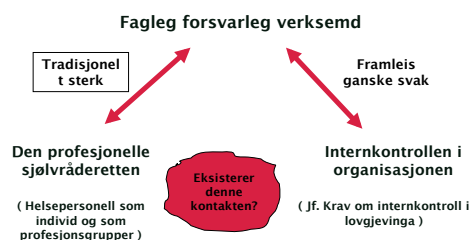
Les meir om dette i Prop 91 L (2010–2011) side 263ff og 270ff

Dette kan biletleg framstillast som i figur 1. Den sentrale bobla viser kor ein ventar seg at tenestene skal liggja ("sentralnorma"). Den buktande streken omkring viser kva rom ein har for planlagde og tilfeldige avvik frå det planlagde ("grensenorma") og definerer såleis grensa mot det uforsvarlege. Vi må kunna venta oss at både leiarar og arbeidstakarar veit kor dei har størst fare for svikt, og er i stand til å ha best kontroll der, jf. stjernene i figuren.

Ei djupare drøfting av bruken av rettslege standardar i tilsyn og kontroll er nettopp gitt av Anders Haugland, som også er den som opprinneleg utvikla figuren ovanfor (6).

Gode kjelder som kan nyttast når ein skal definera både god praksis ("sentralnorma") og grensa mot det uforsvar-

Personleg eller institusjonelt ansvar ?



■ ■ Undersøkingar av samspelet mellom leiinga og dei tilsette når det gjeld forståing av kravet om fagleg forsvarleg verksemd, kan vera godt eigna som arbeidsoppgåver for kontrollorgana.

Undersøkingar av samspelet mellom leiinga og dei tilsette når det gjeld forståing av kravet om fagleg forsvarleg verksemd, kan vera godt eigna som arbeidsoppgåver for kontrollorgana. Sprikande oppfatningar på ein og same arbeidsstad om kva som er godt nok er både eit rettstryggleiksproblem og ei tryggleiksutfordring. Det sama gjeld sprikande oppfatningar om kva som er forsvarleg behandling av ein pasient på tvers av grensa mellom kommunehelsetenesta og spesialisthelsetenesta. Slik mangel på samsvar i faglege vurderingar vil også fort blir lagt merke til av pasientar og pårørande, og med rette bli kjelder til misnøye og sviktande tillit.

Nokre sårbare område som kontrollørane bør følgja med på

Ut frå dei tilsyna som Statens helsetilsyn i ei årrekke har ført med kommunale tenester er det mogeleg å setja opp ei kort liste med spørsmål som godt kan tena som utgangspunkt for vidare tilsyn eller andre kontrollformer.

- Er tenestetilbodet i stand til å ta omsyn til individuelle behov hos tenestemottakaren?
- Har personellet tilstrekkeleg opplæring/realkompetanse til å møte arbeidsoppgåvene på ein forsvarleg måte?
- Har leiinga og personellet ei felles oppfatning om risikoforhold og fare for svikt (til dømes når det gjeld lækjemiddelhandtering)?
- Er det fungerande ordningar for å oppdaga og handtera avvik og feil?
- Er det føreseielege ordningar for samarbeid på tvers av organisasjons- og prosessgrenser (til dømes mellom heimesjukepleie og fastlege)?
- Har ein fungerande ordningar for å fanga opp erfaringar frå pasientar og pårørande?
- Har ein fungerande ordningar for å gjera seg bruk av erfaringar frå dei tilsette og samarbeidande tenesteytarar?

Internkontroll i samhandlingsreformas namn må blir meir enn berre ordningar for å sikra etterleving av dei administrative og økonomiske krava. Internkontrollen må ta

opp i seg behovet for å overvaka forhold knytte til fagleg forsvarleg verksemd i grenseflata mellom ulike tenesteytande organisasjonar og faggrupper. Om ein ikkje maktar å gjera samhandlingsreforma til også å bli eit løft for fornuftig fagleg samhandling, kjem ho fort til å visna vekk som ein forvaltningsflopp.

Klok bruk av indikatorar som syner noko om viktige helsefaglege forhold, kan vera eit av verkemidla for å hindra ei slik utvikling. Sett frå eit tilsynsperspektiv bør slike indikatorar utviklast lokalt ut frå dei tryggleiks- og kvalitetsproblema som ein har identifisert i det nære samarbeidet. Ideelt sett bør kravet om slike indikatorar etterkvart koma med i avtalane mellom dei ulike tenesteytarane. Det kan vera ei fornuftig oppgåve både for tilsyn og revisjon å etterspørja slike data, jf. til dømes kravet i § 4 i internkontrollforskrifta om at tenesteytarane skal skaffa seg oversyn over område med fare for svikt.

Litteratur:

1. Gohn-Hellum, Annette. Samhandlingsreformen – Utdringer og risiko. Kommunerevisoren 2012;67 (3): s. 4-7.
2. Meld. St. 12 (2011 – 2012). Stat og kommune – styring og samspel. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet, 2012.
3. St. meld. nr. 47 (2008 – 2009). Samhandlingsreformen. Rett behandling – på rett sted – til rett tid. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet, 2009.
4. Prop. 91 L. (2010 – 2011). Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven). Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet, 2011.
5. 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane. Rapport. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet, 2009.
6. Haugland, Anders. Bruk av funksjonsbasert regelverk og rettslige standarder. I: Lindøe, P. H; Kringen, J; Braut, G. S. Risiko og tilsyn. Oslo: Universitetsforlaget, 2012.

Staten, tilsynet og den kommunale egenkontrollen – del 1 av 2

Som folkevalgt forvaltningsnivå har kommunene selvstendig ansvar for sin virksomhet. Overordnet styring og kontroll med kommunens samlede virksomhet ligger hos kommunestyret.

Statens styring av kommunesektoren må som utgangspunkt skje gjennom eller bygge på lov, budsjett eller avtaler. Innenfor de grenser for kommunens handlefrihet som følger av dette, er det som utgangspunkt opp til kommunestyret å ressurs-bruken.

Kommunene er altså selvstendige rettssubjekter, med myndighet og ansvar for sin egen virksomhet. Samtidig bygger den norske forvaltningsmodellen på et betydelig innslag av statlig styring for å ivareta nasjonale mål og hensyn. Statlig tilsyn er ledd i statens styring av kommunene; en del av de juridiske styringsvirkemidlene. (I tillegg kommer økonomiske og pedagogiske styringsmidler.) Ett viktig argument for statlig styring generelt, og tilsyn spesielt, handler om individuell rettssikkerhet. Hensynet til det kommunale selvstyret tilsier på den annen side en viss varsomhet i bruken av tilsyn. I forarbeidene til kapittel 10 A i kommuneloven, som trådte i kraft 1. mars 2007, er det lagt til grunn at tilsyn bare skal nyttes på de områdene der hensyn til rettssikkerhet og samfunns-sikkerhet ikke blir godt nok ivaretatt gjennom andre former for styring, påvirkning og kontroll av, og i, kommunene.

Kommunesektoren har i flere år pekt på at veksten i statlig tilsyn, og manglende samordning, skaper problemer for dem. På denne bakgrunn har kommuneloven fått et nytt kapittel 10 A, som gir regler om statens tilsyn med kommunene, i form av generelle rammer, prosedyrer og virkemidler. Disse skal medvirke til at tilsynet blir mer oversiktlig, ensartet og formålstjenlig for kommunene og mer effektivt for staten.

Det er særlovene som gir regler om hvilke oppgaver i kommunen det kan føres tilsyn med, om sosial- og helse-stell, utdanning, arbeidsmiljø, næringsmidler og annet. Noen av disse gjelder virksomhet det først og fremst er kommuner som driver (kommuneplikter), andre retter seg

AV PETTER LODDEN,
FAGKOORDINATOR,
FYLKESMANNEN I VESTFOLD



mot virksomhet av en viss art uten hensyn til hvem den drives av (aktørplikter). Ved tilsyn med typiske aktørplikter, for eksempel arbeidstilsynet og mattilsynet, står neppe hensynet til kommunalt selvstyre like sterkt som ved tilsyn med for eksempel pleie og omsorg eller andre velferdstjenester.

Kommuneloven definerer statlig tilsyn som kontroll av om aktiviteten og avgjørelsene til kommunene er i samsvar med lovpålagde plikter – dvs. en lovlighetskontroll. Dette avgrenser tilsynets kompetanse; avgrensinger som også domstolene er underlagt, ved at de ikke kan overprøve forvaltningsskjønnet til kommunene. Reglene i kapittel 10 A omfatter tilsynet med kommunepliktene, bortsett fra den retten og plikten til samordning i regi av Fylkesmannen, som er slått fast i § 60 e). Den omfatter også aktørpliktene.

Fylkesmannen i Vestfold sine perspektiver på tilsyn

Vårt utgangspunkt for ønsket om å utvikle tilsynet har vært at stat og kommune har sterke felles interesser om resultatet av den offentlige politikken, dvs. kvalitativt gode og effektivt produserte tjenester. Tilsynets bidrag i så måte er, etter vårt syn, tett sammenvevd med det å få til gode læreprosesser. Vi tror det igjen henger sammen med om tilsynsmyndigheter og kommuner får til, i tilstrekkelig grad, å overta hverandres perspektiv. Vi bør kunne se oss

Oppmerksomheten rettet mot kommunene – om de oppfyller lovens krav – har blitt mye større.

selv, slik de andre ser oss, og omvendt, og gi nok plass til den andres perspektiv, for at kommunikasjonen skal bli god, og det samlede resultatet bra til slutt.

Tilsyn er nært forbundet med fire sentrale begrep, styring, tillit, risiko og rettsliggjøring, som jeg vil utdype litt nærmere.

Tilsyn, styring og demokrati

Kommunetilsynet er som allerede nevnt et statlig styringsvirkemiddel for å fremme lovers formål og kommunal etterlevelse av lov- og myndighetskrav. Det er ett, blant mange, verktøy staten tar i bruk for å påvirke organisatorisk og menneskelig atferd i kommunene, slik at utfallet kommer så nær det politisk vedtatte som mulig. Tilsyn handler om demokratisk viktige spørsmål. Folkevalgte gir lovene. Forvaltningen – ofte kommunene – gjennomfører vedtakene i tråd med intensjonene, sier modellen. For å trygge at denne styringskjeden virker, må noen se til at lovene følges. Dette er en del av logikken bak de statlige tilsynsordningene. Slik sett er tilsynet dypt knyttet til spørsmål om nasjonal politisk legitimitet og demokratisk effektivitet; dvs. spørsmål om et godt fungerende demokrati, og tett forbundet med dette, om rettsikkerhet og en godt fungerende rettsstat. Så kan vi spørre; hvilken endelig måloppnåelse bidrar tilsyn til, for eksempel god skole, forsvarlig helsetjeneste, eller lignende? Demokratisk effektivitet handler om slike problemstillinger.

Tilsyn, tillit, innbyggere og forvaltning

Forholdet mellom forvaltning og innbyggere har gjennomgått dramatiske endringer de siste par – tre generasjoner. Yrkesdeltakelsen i Norge er blitt svært høy. En framvoksende, og etter hvert stor offentlig omsorgssektor, har overtatt mye av tidligere tiders familieansvar for barn, eldre og syke. Det er ingen hjemme lenger til å ta seg av disse oppgavene. Kvinnene har gått ut i arbeidslivet og mennene har ikke kommet hjem – for å si det kort og fyndig. Det har foregått en samfunnsstransformasjon med betydelige endringer i folks liv og levemåte. Mens et barn på 50-tallet begynte på skolen som sjuåring, tre timer hver dag som regel, tilbringer nå de fleste barn mye av hverdagen sin i offentlige institusjoner fra ettårsalder.

Kontakten mellom enkeltmenneskets og familiens

private sfære og det offentlige er således blitt mye større, bredere og dypere i vår tid. Folks hverdagsliv og livsvilkår er blitt så mye mer avhengige av forvaltningen, fordi offentlig virksomhet i dagens Norge griper dypere inn i privatsfæren på mange flere områder enn tidligere. Det er utviklingen av velferdssamfunnet i et nøtteskall, med kommunene som den viktigste tjenesteprodusenten. Disse samfunnsendringene bidrar til å øke risikoen og sårbarheten for feil og mangler og uheldige konsekvenser for tjenestemottakerne. Den økende rettighetslovgivningen de siste 10 – 20 årene er tett knyttet til disse prosessene. Kommunene er ved lov pålagt plikter til å utvikle velferdstjenester. Samtidig har innbyggerne fått individuell rett til flere av tjenestene, om de oppfyller lovens vilkår. På denne måten uttrykker Stortinget den nasjonale velferdspolitikken gjennom sine lovvedtak, som i sin tur binder kommunene. Både innbyggerkrav og profesjonskrav har vært med å drive denne utviklingen framover.

Med sterkere avhengigheter mellom folk og forvaltning settes tilliten mellom tjenester og innbyggere stadig på prøve. Oppmerksomheten rettet mot kommunene – om de oppfyller lovens krav – har blitt mye større.

Fra profesjonelt begrunnet praksis til rettsliggjøring

Rettsliggjøring er et viktig perspektiv i tilsynssammenheng. Fra (lokal)politisk ståsted hevdes det at framveksten av rettighetslovgivningen minsker rommet for politiske prioriteringer, se NOU 2003: Makt og demokrati, Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen, som tar opp noen problematiske sider ved utviklingen. Andre oppfatter dette som grunnleggende positivt, for eksempel organiserte brukergrupper. Uten å gå inn i debatten kan det poengteres at rettighetslovgivningen forteller noe helt vesentlig om endrede betingelser for offentlig tjenesteproduksjon, jf. punktet foran om forholdet mellom forvaltning og borgere.

For en generasjon siden handlet det meste om å legge til rette for en profesjonelt begrunnet praksis og faglige standarder. Det gjelder fortsatt, men med ett viktig supplement. De offentlige tjenestene er blitt rettsliggjort. Økte individuelle rettigheter er gitt, for eksempel til pasienter. Kommunepliktene er blitt flere og mer spesifikke, se DIFI-rapport 2010:4. Dette er en utfordring både for utdan-

I Fylkesmannens utviklingsarbeid ble derfor dialog og læring – eller medspill – vektlagt som sentrale elementer i tilsynet.

ningene, staten, kommunene og tjenesteutøverne. Det kan se ut til at rettsliggjøringen av tjenestene fortsatt ikke fullt ut er tatt konsekvensene av. Følgende utsagn i VG 06.02.10 er basert på et oppslag om pasientombudets årsmelding for 2009 (Vestfold): *Helsepersonell er ikke tilstrekkelig klar over hvilke plikter de har, og; Pasienter og brukere får ikke sine rettigheter oppfylt fordi hjelpeapparatet ikke er tilstrekkelig kjent med forvaltningslovens bestemmelser og hva pasientrettighetene innebærer.*

Om denne diagnosen er rett, er det klart at tilsynet vil kunne bli preget av en manglende bevissthet i kommunene og hos profesjonene om rettsliggjøringens konsekvenser, fordi det nettopp er lovlighetskontroll tilsynet dreier seg om. Hovedspørsmålet blir da om tilsyn er det rette styringsmiddelet for å bøte på problemet, eller om staten bør satse mer på for eksempel pedagogiske tiltak, (etter)utdanning, osv.

Tilsyn som medspill eller motspill – dialogens og tillitsens betydning for læring

I utgangspunktet foreligger en prinsipiell asymmetri i relasjonen mellom tilsyn og objekt. Det følger av selve kontrollinstituttet. I dette ligger det en fare for det vi kan kalle motspill i tilsynet. Samtidig kan en felles virkelighetsoppfatning og tillit mellom stat og kommune antas å være viktig for at borgere og brukere skal oppleve en forvaltning som henger sammen, og for at stat og kommune kan styrke hverandres muligheter til å nå felles mål. I Fylkesmannens utviklingsarbeid ble derfor dialog og læring – eller medspill - vektlagt som sentrale elementer i tilsynet. Pliktsubjektets eget ansvar for å etterleve regelverkskrav blir ikke undergravet av en støttende tilsynsmyndighet. Forutsetningen er naturligvis en tydelig bevissthet om rolledelingen mellom tilsyn og objekt.

Uten åpen og god dialog kan tilsyn stå i fare for å utvikle seg i retning av et (strategisk) motspill, bygd på institusjonelle egeninteresser. Det kan lett gi opphav til mistillit og motstridende interesser mellom tilsynsorgan og -objekt. De kommunale pliktsubjekter har en informasjons- og nærhetsfordel til de elementene som undersøkes gjennom tilsyn (styringssystemene og tjenesteproduksjonen). Tilsynsorganet har på sin side definisjonsmakt over tilsynsmetoder og normene for å vurdere lovligheten/forsvarligheten til den kommunale virksomheten på tilsynsorganets myndighetsområde. Et strategisk spill preget av mistillit og dårlig kommunikasjon kan lede til dårlige

betingelser for læring. Tilsynet kan dermed få mindre gunstige virkninger for brukerne av kommunale tjenester.

Legitimitet og kompetanse er avgjørende for hvorvidt tilsyn kan være et godt tiltak for å sikre brukernes retts-sikkerhet. Pliktsubjektets tillit oppnås gjennom innsikt, fagkunnskap og god kommunikasjon fra tilsynets side. Publikums og brukeres tillit vinnes bl.a. ved at det ikke er tvil om hva som er målet med tilsyn; dvs. kontroll med tjenestenes lovlighet. Forståelsen av lovlighet/forsvarlighet vil ofte være skjønnspreget og forutsette dyp fag- og systeminnsikt på tjenesteområdet hos tilsynsmyndigheten. Praksisfeltene er i dynamisk utvikling – det samme er profesjonskultur og samfunnsnormer. Alle disse trekkene bidrar, etter vårt syn, til å understreke betydningen av god og tillitsfull dialog mellom aktørene.



Illustrasjonsfoto: Shutterstock.com

Petter Lodden (f. 1950)

er fagkoordinator hos Fylkesmannen i Vestfold, bl.a. med ansvar for fylkesmannens samordningsfunksjon når det gjelder kommunerettet styring. Fagbakgrunn er statsvitenskap og offentlig rett. Lodden har i mange år arbeidet med og skrevet om forholdet mellom stat og kommune. På slutten av 80- og begynnelsen av 90-tallet ledet han det norske frikommuneforsøket. Han avsluttet i 2010 et prosjekt om utvikling av det statlige tilsynet med kommunene i Vestfold, sammen med førstelektor Hane Einar Hem, Høgskolen i Vestfold, (se rapporten*Slik kommunene ser det.....*, mars 2010) og har de senere årene arbeidet mye med problemstillinger rundt tilsyn, også i formidlingssammenheng, se for eksempel bidrag i boka Risiko og tilsyn, Universitetsforlaget 2012.

Kommunal gransking

– del 3 av 3

I en artikkelserie på tre deler beskrives viktige vurderinger og beslutninger der en kommune vurderer å granske et hendelsesforløp. Fokus er på kommunens vurderinger som oppdragsgiver.

I første del var tema *om*, og *hvorfor* det bør granskes. Den andre delen gjaldt hensiktsmessig *styring* av en gransking, mens denne tredje delen beskriver hvordan og innenfor hvilke rammer en granskingsrapport kan *benyttes*.

Læring og sluttstrek

En gransking vil om den gjennomføres på en god måte bidra til at det kan settes sluttstrek for vanskelige saker som kommunen er involvert i. En uavhengig og forsvarlig gjennomgang med vekt på respekt for de involverte vil i seg selv kunne gjenskape tillit til kommunen og andre involverte. Likeledes vil de som urettmessig er utsatt for mistanker eller rykter kunne bli renvasket. Ansvar kan plasseres der det hører hjemme.

De fleste vil oppleve at rapporter med klare konklusjoner er best egnet til avklaring. Enten er det grunnlag for kritikk eller så er det det ikke. Det er selvsagt mulig å ta forbehold, men gransker bør være sikker nok på eget arbeid til å kunne gi skikkelige, klare og begrunnede konklusjoner. Rapporten bør også skrives slik at den ikke unødig danner grobunn for ytterligere spekulasjoner.

Ofte følges granskinger opp med endring av praksis og utforming av nytt regelverk. Dette er en god løsning og viser at kommunen tar ansvar for å rette opp kursen uavhengig av hvem som eventuelt kan kritiseres. Oppmerksomheten omkring endringen vil gjerne være høy. Dette er en måte der kommunen får anledning til å vise at det som er lært gjennom granskingen følges opp i praksis. Kommunens ansatte kan selvsagt kurses i internt regelverk uavhengig av en gransking, men der det nye regelverket gjøres kjent som kommunens mottiltak mot fremtidige uheldige episoder vil det ofte ha god effekt.

En granskingsrapport danner også grunnlag for viktig læring ut over det som kan eller bør nedfelles i regelverk. En gjennomgang av situasjoner der det har gått galt vil normalt være en øyeåpner knyttet til den type hendelser som har vært gransket. Granskingen kan også medføre en generell økt bevisstgjøring og oppmerksomhet omkring

AV HELGE SKOGSETH BERG,
ADVOKAT, STATS-AUTORISERT
REVISOR OG PARTNER I LYNX
ADVOKATFIRMA



Foto: CF-Wesenberg/koloni-haven.no

lignende etiske problemstillinger.

Dersom granskingen bidrar til at kommunens ansatte stiller seg tre spørsmål før de beslutter hva de skal gjøre i fremtidige vanskelige saker kan mye være vunnet. Spørsmålene er enkle:

- Hva ville VG skrevet?
- Hva ville familien sagt?
- Hva ville du sett i speilet?

Offentliggjøring av rapport

Full offentlighet om hva granskerne har funnet er viktig for å kunne sette sluttstrek. I forbindelse med avslutningen av en gransking kan det oppstå et spenningsfelt der det hos oppdragsgiver er et sterkt ønske om å offentliggjøre hele rapporten, mens det ofte kan være hensyn som tilsier at enkelte opplysninger bør unntas offentlighet.

Det første spørsmålet som må stilles er derfor hvem som skal få innsyn i granskingsrapporten. Der granskingen har som formål å skape tillit er det viktig at så mye som mulig av rapporten gjøres kjent for dem som ønsker det. Der et kommunalt oppnevnt granskingsorgan overleverer en rapport til et annet organ, typisk kommunestyret blir den overleverte granskingsrapporten som utgangspunkt offentlig, jf. offentlighetsloven § 3.

Dersom det fremgår av granskingsrapporten at en person er mistenkt for en straffbar handling vil dette være en såkalt sensitiv personopplysning. Det fremgår av forarbeidene til personopplysningsloven at mistanken ikke trenger å ha sin bakgrunn i noen politisak. Også yringer

Der uavhengighet, kontradiksjon og faglig grundighet er ivaretatt har kommunen lite å frykte.

fra enkeltpersoner kan utgjøre en slik mistanke. Slike sensitive personopplysninger bør ikke meddeles offentligheten uten samtykke fra den det gjelder. Dersom samtykke ikke oppnås bør en vurdere å sladde de aktuelle delene av rapporten.

Parter har et sterkere krav på innsyn enn offentligheten generelt. Partsinnsyn kan generelt ikke utsettes lenger enn til overlevering av rapporten fra gransker til oppdragsgiver. Normalt bør også parter få rapporten noe før den offentliggjøres slik at de kan forberede seg på spørsmål som måtte oppstå. Hvem som har partsrettigheter ved en gransking er imidlertid ikke mulig å fastslå generelt siden en granskingsrapport ikke innebærer noe enkeltvedtak. I rundskrivet om offentlige granskinger av 1975 fremgår det at det bør gis partsrettigheter til personer som det kan bli aktuelt å rette kritikk mot, jf. også Johan Giertsen som skriver mer om dette i boken Gransking.

Granskingsutvalget er et organ som oppløses i forbindelse med at rapporten leveres. Granskingsutvalget har arkivplikt. Etter at rapporten er levert må derfor henvendelser om innsyn i arkivet gjøres til oppdragsgiver. Det innebærer at oppdragsgiver bør sikre seg at det overleveres et systematisk arkiv relativt kort tid etter overlevering av rapporten.

Anmeldelse til politiet

Dersom oppdragsgiver ønsker å anmelde et forhold til politiet bør det foretas noen vurderinger.

Innledningsvis kan det slås fast at en anmeldelse må bygge på god forvaltningsskikk. Det innebærer at saken må være forsvarlig opplyst. Der det er gjennomført en forsvarlig gransking og der særlig kravene til kontradiksjon og habilitet for gransker er ivaretatt, er spørsmålet i praksis om granskingsrapporten bør suppleres med ytterligere faktum forut for en beslutning om anmeldelse.

Generelt bør granskere utvise varsomhet med å konkludere om at en person kan straffes, dvs. at alle straffbarhetsvilkårene er oppfylt. Dette er politiets og påtalemyndighetens oppgave. I en granskingsrapport redegjøres det gjerne for om en *handling* objektivt sett er straffbar. Faktiske omstendigheter som kan ha betydning for om det foreligger skyld inntas normalt også i noen grad, uten at det knyttes noen vurdering til denne.

Av denne grunn bør derfor oppdragsgiver gjennomgå rapporten for å avklare om det er holdepunkter for skyld – eller motsatt – at det er holdepunkter for at slik subjektiv skyld ikke foreligger. Det er imidlertid ikke noe høyt krav til sannsynlighet som oppstilles. Kommunen bør likevel gjennomføre - og dokumentere at det er foretatt – en selvstendig vurdering.

Straffeloven § 168 og § 170 har regler om det såkalte anmelderansvaret. Av disse bestemmelsene fremgår det at en ikke kan inngi anmeldelse mot bedre vitende, og at det må være «rimelig grunn» til mistanke. Kravet til rimelig grunn knytter seg til faktum og ikke til en juridisk vurdering av det samme faktum. Det skal svært mye til for at kommunen som oppdragsgiver kan straffes etter disse bestemmelsene. Der en forsvarlig granskingsrapport konkluderer med at det er sannsynlighetsovervekt for en straffbar handling og oppdragsgiver vurderer rapporten og forholdene for øvrig slik at det foreligger visse holdepunkter for personlig skyld, vil anmeldelse være kurant.

Ærekrenkelse

Gransking på oppdrag fra kommunestyret er utøvelse av offentlig myndighet. Der mandatet gir gransker en *plikt* til å uttale seg vil bestemmelsene om ærekrenkelse i straffeloven ikke være aktuelle for gransker der denne også kan godtgjøre at det i ethvert henseende er utvist «tilbørlig aktsomhet», jf. straffeloven § 249.

Kommunen som oppdragsgiver vil gjennom en anmeldelse kunne sies å ivareta egen eller andres «tarv» dersom det gis en anmeldelse direkte til politiet. Hvis kommunen også har vist «tilbørlig aktsomhet» vil ærekrenkelsesansvar etter straffeloven i regelen være utelukket også for kommunestyret eller dets representanter. Mer interessant er konsekvensen av uttalelser til andre enn politiet om en eventuell anmeldelse. Der saken allerede har stor publisitet må det trolig kunne gis objektiv og nøktern informasjon om en anmeldelse til blant annet presse. Kommunen har imidlertid neppe gode grunner til å gå lengre enn dette. Unødig bruk av sterke adjektiver i anledning en anmeldelse vil kunne aktualisere en ærekrenkessak mot kommunen.

Erstatningsansvar

Det kan tenkes en rekke økonomiske tap som er en direkte følge av en granskingsrapport eller en påfølgende politianmeldelse. Det mest nærliggende er kanskje tap av oppdrag eller anbud for den det gjelder eller selskap denne er involvert i.

For den som gransker vil erstatningsansvar kunne være aktuelt etter det ulovfestede culpa-ansvaret dersom rapporten medfører et økonomisk tap som følge av uforsvarlig gransking. Dette medfører at gransker har et sterkt incitament til å gjennomføre en forsvarlig gransking. Dersom gransker utsettes for press om levering innen en viss tid, eller uten å få gjøre tilstrekkelige grundige undersøkelser, kommer dette på spissen. Selv om leveringstid kan være avtalt med kommunen som oppdragsgiver fritar

ikke det gransker for et potensielt selvstendig erstatningsansvar om det rapporteres på sviktende grunnlag.

Også for kommunen som oppdragsgiver kan det ulovfestede culpa-ansvaret være aktuelt dersom *bruken* av rapporten er uforsvarlig. Det er på den ene siden lite tenkelig at en kommune som har bestrebet seg på å få undersøkt forhold gjennom en forsvarlig gransking skal holdes økonomisk ansvarlig for offentliggjøring i tråd med reglene i offentlighetsloven § 3. På den annen side vil en kommunes bruk av en rapport som kommunen kjenner til ikke har blitt til på forsvarlig måte, kunne aktualisere erstatningsansvar.

Oppsummert kan en si at kommunen legger grunnlaget for hvordan saken kan håndteres etter at rapporten er fremlagt, gjennom de valg som tas ved granskingens begynnelse. Der uavhengighet, kontradiksjon og faglig grundighet er ivarettatt har kommunen lite å frykte.

Alternativer til anmeldelse

I en rekke type saker er det ikke nødvendig å foreta noen eksplisitt anmeldelse. Både Økokrim og lokalt politi kan etterforske saker som er undergitt ubetinget offentlig påtale på eget initiativ. I praksis kan en derfor be om et møte med Økokrim eller politiet, der en med støtte i granskingsrapporten gjør dem oppmerksom på det kommunen har fått vite. Politiet har da mulighet for på eget initiativ å iverksette etterforskning.

Kommunen kan også vurdere om det er grunnlag for et sivil søksmål dersom granskingsrapporten underbygger eksempelvis et erstatningskrav. Vurderingen av om det er grunnlag for et erstatningssøksmål bør gjøres i samråd med den som ev. skal prosedere saken for kommunen.

Arbeidsrettslige følger

En ikke uvanlig konsekvens ved kommunale granskingsaker er at det rettes kritikk mot en eller flere ansatte i kommunen. Slik kritikk kan i neste rekke aktualisere arbeidsrettslige beføyelser, typisk i et spekter fra advarsler via oppsigelse til avskjed. Det er viktig å være klar over at arbeidsretten oppstiller strenge krav til fremgangsmåte som må overholdes.

Kommunen bør i slike sammenhenger videre være oppmerksom på reglene om vern av varslere i arbeidsmiljøloven § 2-5. Bestemmelsen kan bli aktuell der en gransking initieres gjennom varsel fra en ansatt, og der den samme ansatte i granskingsrapporten ender opp med å kritisere for medvirkning til kritikkverdige forhold. Det kan være tilfellet der den ansatte i lang tid har akseptert kritikkverdige forhold før han til slutt tar mot til seg og varsler. Arbeidsrettslige beføyelser kan da være utelukket.

Revisors oppfølgingsplikt

Kommunens revisor skal gjennom sin revisjon bidra til å forebygge misligheter, jf. forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner § 3 fjerde ledd. Revisor skal

rapportere til kontrollutvalget der det er konstatert misligheter. Revisor skal også sikre seg særskilt dokumentasjon for misligheter samt dokumentere hva som er gjort, jf. Standard for forvaltningsrevisjon pkt. 43.

Revisors oppfølgingsplikt inntreder der det er konstatert misligheter. Revisor skal i henhold til forskriften sikre at saksforholdet blir nærmere klarlagt. Dette innebærer at revisor bør sette seg grundig inn i en granskingsrapport og deretter foreta en egen vurdering av om rapporten i tilstrekkelig grad innebærer en "nærmere klarlegging".

Dersom revisor gjennom rapporten, eller gjennom det løpende arbeid med rapporten, er kjent med misligheter som ikke omtales, vil det kunne oppstå en plikt til å gjennomføre en selvstendig klarlegging. Dette kan skje der det konstateres misligheter som ligger utenfor granskernes mandat. Granskingen gjelder f.eks. overfakturering, mens det som en sideeffekt oppdages at enkelte innen kommunen misbruker kommunale støtteordninger. Revisor bør da sikre seg dokumentasjon for at kontrollutvalget er gjort kjent med forholdene.

Kommunens oppfølgingsplikt

Dersom det gjennom gransking avdekkes kritikkverdige forhold vil kommunen kunne eksponere seg for ansvar om at det ikke foretas nødvendige grep for å rette opp i forholdene.

Eksempel på praksis som må endres kan være alt fra diskriminering av arbeidstakere, via ulovlig eksponering i verdipapirmarkedet til uholdbare rutiner for offentlige innkjøp og kontraktsoppfølging.

Dersom kommunen ikke følger opp forhold som er klarlagt gjennom en gransking kan en tenke seg erstatningssøksmål fra den som lider økonomisk tap ved at de kritikkverdige forholdene ikke håndteres.

Avslutning

Gransking er et viktig virkemiddel for å skape klarhet i et hendelsesforløp. På generelt grunnlag er den åpenhet som skapes sentral for å redusere kriminalitet og uheldig praksis. Kommunen bør bruke kontrollutvalg og revisor så langt det er mulig, men i enkelte situasjoner kan det å vise handlekraft gjennom å granske ha en viktig effekt for å få avsluttet en sak og gjenopprettet den nødvendige tillit.

Helge Skogseth Berg er advokat, statsautorisert revisor og partner i Lynx Advokatfirma. Han har bakgrunn fra Arthur Andersen, Thommessen advokatfirma og Økokrim. Berg ledet granskingen av Briskebyutbyggingen. Han ble valgt av Eva Joly som uavhengig ekspert ved etterforskningen av bankkollapsen på Island. Berg ble også oppnevnt av Stortinget som sekretær i utvalget som gransket Stortingspensjonistene.

Avsløring av hvitsnippforbrytere

Siden 2009 har jeg registrert alle hvitsnippforbrytere som omtales i Dagens Næringsliv, Finansavisen, Kapital og Aftenposten. Databasen min vokser hver uke.

Personvernombudet for forskning har konkludert med at samfunnsnyttene av min forskning overstiger personvernulempen for de registrerte. Nå har jeg kommet til 287 hvitsnippdømte. Det er 25 kvinner og 262 menn. Altså 9 av 10 menn. Om det gjenspeiler kriminalitetsfordelingen mellom kjønn, er slett ikke sikkert. Andelen kvinner er over tid økende, etter hvert som kvinner inntar posisjoner hvor hvitsnippkriminalitet er mulig. Men oppdagelsesrisikoen for kvinner kan være lavere enn for menn. Derfor har jeg laget en beregningsmodell som viser overgangen fra 50 prosent kvinner i den norske befolkning til 6 prosent kvinner i norske fengsler. Modellen går fra behov, via motivasjon, mulighet og risiko, til domsandel og fengselsandel.

Gjennomsnittlig fengselsstraff for alle hvitsnippdømte i databasen er 2,2 år. Mange snakker om strafferammer, som er langt høyere. Men de færreste soner i praksis mer enn to år. Maks straff i min database er hovedmannen i Nordea-saken med 10 år, på andre plass kommer hovedmannen i Finance Credit-saken med 9 år. Da kan det være artig å tenke på amerikanske Madoff som selv er over sytti med 150 års fengsel – spør om han rekker det.

Gjennomsnittsalderen da de kriminelle i min database ble dømt, var 48 år, altså godt voksne. De var 43 år da de begikk kriminaliteten. Altså tar det 5 år fra kriminalitet via avsløring og etterforskning, siktelse og tiltale, til domfellelse. Noen fikset kriminaliteten alene, men de fleste samarbeidet med andre. Det er typisk 4 personer involvert i økonomisk kriminalitet begått i kraft av stilling og tillit som leder, altså som hvitsnipp.

De fleste hvitsnippforbrytere ble avslørt av journalister, til sammen 68 dømte. Ofre for kriminaliteten avslørte 55 dømte, mens bostyrere avslørte 27 dømte. Lenger nede på listen kommer interne og eksterne revisorer, som avslørte disse 10 hvitsnippdømte:

- Wnet-saken med Hans Frisvold som ble dømt til fengsel i 1 år.
- Agder Energi-saken med Morten Hansen som ble dømt til fengsel i 3 måneder.
- Kontosaken med Terje Haugen Leer som ble dømt til fengsel i 8 måneder.

AV PETTER GOTTSCHALK,
PROFESSOR VED
HANDELSHØYSKOLEN BI, TIDL.
ADM. DIREKTØR I ABB
DATAKABEL OG NORSK
REGNESENTRAL



Foto: © Anne E. S. Enger

- Linde-saken med Ole Petter Lindegaard som ble dømt til fengsel i 1 måned.
- Swaco-saken med Henry Olav Olsen, Odd Arthur Olsen, Jonny Vestvik og Mats Harald Sekse som ble dømt til fengsel i 4 år og 6 måneder, 2 år og 9 måneder, 2 år, og 1 år og 6 måneder
- Pensjonssaken med Anders Talleraas som ble dømt til fengsel i 6 måneder (anket).
- Kones-saken med Koneswaran Vinayagamoorthy som ble dømt til fengsel i 1 år og 6 måneder.

De aller fleste hvitsnippdømte som er omtalt i media, hadde stillinger i privat sektor. Det er bare 23 dømte av totalt 287 hvitsnippdømte i databasen fra offentlig sektor. De 23 dømte finnes i Kystverksaken, Bygningssaken, Vannverksaken, Politisaken, Legejukssaken, Store Norske-saken, Lahti-saken, Undervisningsbygg-sakene, Liechtenstein-sakene, Bærum-saken, Båtsertifikatsaken, Unicef-saken, Brennelien-saken, Pensjonssaken, Akkarsaken, Mesta-saken og Namssaken.

Fire av disse sakene er kommunesaker: Bygningssaken, Vannverksaken, Undervisningsbygg-sakene og Bærum-saken. Bygningssaken ble avslørt av eiendomsutvikler som ikke ville betale bestikkelse. Vannverksaken ble avslørt av journalistene Hafstad, Gedde-Dahl og Magnussen i Aftenposten. Undervisningsbygg-sakene ble avslørt av bankmelding om mistenkelig transaksjon og journalistene Siri Gedde-Dahl og Gunnar Kagge i Aftenposten. Bærum-saken ble avslørt av Fylkesskattekontorets kontroll.

Ingen ble avslørt av kommunerevisor. Kanskje ikke så rart, fordi kommunerevisor jakter på kriminalitet, mens journalister og andre jakter på kriminelle.

Refleksjoner omkring ei melding

– St.meld. nr 12 (2011 – 2012) Stat og kommune – styring og samspill

Jeg var så heldig å få innlede på fagkonferansen til Forum for Kontroll og Tilsyn i Trondheim den 7. juni i år. Når jeg skriver heldig så mener jeg det.

Litt spøkefullt skrevet, det fine med å sitte på Stortinget, er *ikke* å sitte på Stortinget. En nødvendig forutsetning for å gjøre et anstendig arbeid på Stortinget er nemlig å komme seg ut og vekk fra eget stortingskontor og interne møter og debatter. St. meldinger og andre tekster, telefon- og PC- bruk vil aldri gjøre det unødvendig å besøke personer, miljøer og områder utenfor Løvebakken og Oslo sentrum. Ambisjonen må være å få et innblikk i hva som skjer ute i samfunnet, hvilke debatter som foregår, hva som menes av hvem og med hvilke begrunnelser osv. Stortingsdebatter trenger kontinuerlig tilførsel av friske perspektiver og argumenter for ikke å gå i frø.



Meld. St. 12

(2011–2012)

Melding til Stortinget

Stat og kommune – styring og samspill



AV AKSEL HAGEN (SV), LEDER AV
STORTINGETS KOMMUNAL- OG
FORVALTNINGSKOMITE



Foto: ©Stortingsarkivet

Jeg er svært enig med dem som sier at arbeidet på Stortinget er mye preget av *småting*. Vi bruker for mye tid på interne debatter til glede, *muligens*, for oss sjøl og media. Vi stortingsrepresentanter bør manne oss opp til å konsentrere oss om *de store ting* inne på Stortinget, om politikkutvikling mer enn detaljverulering. Samtidig mener jeg det er vel så viktig at vi stortingsrepresentanter deltar i debatter og politikkutvikling *ute* i samfunnet, sammen med alle andre. Å styre skal ha i seg mye dialog og kontakt med de og det som skal styres.

Det var stortingsmelding nr 12 (2011 – 2012) *Stat og kommune – styring og samspill* jeg var bedt å si noe om, og det gjorde jeg som seg hør og bør på Power Point-vis. Her kommer en utskrevet versjon av det jeg mener jeg sa. Jeg har samlet dette under tre deloverskrifter.

Fenomenet å skylde på hverandre

Et problem med offentlig sektor i dag, både for de av oss som arbeider innen det offentlige og de som skal samhandle med det offentlige, er at det synes lurt å skylde på hverandre. Det gjelder våre tre forvaltningsnivåer kommune – fylkeskommune – stat: Der du sitter på ett



■ ■ Revisjon og kontrollutvalgte mente komiteen lite om. Det er et tankekor.

■ ■ De tre viktigste timene i arbeidsuka på Stortinget er onsdag kl. 12 –15. Det er da vi posisjonspolitikkerne, ”storfraksjonen”, møter våre aktuelle statsråder med sine statssekretærer og rådgivere.

av nivåene, finner du gjerne ut at problemet ligger ikke hos deg sjøl, men hos de to andre. Tilsvarende er det mellom posisjon og opposisjon; det er de andre som ikke fungerer, som både tenker feil og handler dumt. Samme spillet opplever vi gjerne mellom politikere og fagadministrasjon, og i forhold til media, brukergrupper og interessegrupper. De er alltid *de andre* som eier problemet, eller er problemet.

I stedet for å utfordre hverandre på en byggende måte, gjerne samarbeide hverandre gode, blir det mye krangel, ansvarsfraskriving og bortforklaring. Jeg synes denne storingsmeldinga er prisverdig god til å få fram behovet for å se og handle i sammenhenger. Vi glemmer ofte at vi alle lever i en form for *skjebnefellesskap* ved at vi ikke kan lykkes hver for oss. Det gjelder også for spillet mellom posisjon og opposisjon i det politiske ordsiftet.

Meldinga er god mht. samhandlingspoenget. Ordsiftet om meldinga er derimot mindre god; her spilles det som før mye omkring hvor lite alle andre har skjønt?

Hvorfor og hvordan stortingsmelding?

Ei stortingsmelding er regjeringas melding til Stortinget, i stor grad skrevet av fagbyråkratiet, ledet av politisk ledelse i det aktuelle departementet. I dette tilfellet er det den ene parten, Staten, som skriver om de to andre partene kommune og fylkeskommune. Som seg hør og bør har det vært prosess og høringer, men tekstforfatteren er staten sjøl. Det gir meldinga ei sjølsagt slagside.

Opposisjonspartiene på Stortinget har oftest ingen direkte innflytelse på meldingsskrivinga. Men indirekte kan de ha innvirkning i den grad de er flinke til å kjøre debatter på temaene mens meldinga skrives. Jeg mener denne stat – kommunemeldinga viser at opposisjonens synspunkt er registrert og kommentert.

Posisjonspartiene skal i følge arbeidsmetodikken på Stortinget ha store muligheter til å påvirke i skriveprosessen. De tre viktigste timene i arbeidsuka på Stortinget er onsdag kl. 12 -15. Det er da vi posisjonspolitikkerne, ”storfraksjonen”, møter våre aktuelle statsråder med sine statssekretærer og rådgivere. Hvis vi der setter de store sakene på dagsorden og er godt forberedt og gjør godt etterarbeid, da er også vi på Stortinget med på å utvikle ny politikk. Men det forutsetter at begge parter, både departementspolitikkerne og vi stortingskomitepolitikere legger den politiske sjela vår i disse møtene. Hvis ikke blir det hele mest rituelt. Jeg synes alt i alt det er et tankekors hvor få politikere, kanskje i praksis færre enn ti, som virkelig

deltar politisk aktivt i arbeidet fram til ei stortingsmelding. Og etterpå, når den er lagt fram, er jo det meste fastlagt så lenge vi har ei flertallsregjering.

Egne refleksjoner om meldinga og debattene

Temaet styring og samspill mellom stat og kommune har få objektive sannheter. Slik sett er det vel både forståelig og uunngåelig at innspillene i stor grad har vært av typen *Si hva du mener, og jeg kan si hvorfra du kommer*. Kommune-Norge representert ved rådmenn, ordførere og politikere for øvrig signaliserer et ønske om større kommunal frihet, sterkere statlig tillitsstyring, mindre ekstern kontroll, mer egenkontroll: Vettet er jevnt fordelt, som det heter.

Jeg har stor sympati for ei slik tillitstilnærming. Det er derfor et stort tankekors at interesseorganisasjoner som kommer til oss på Stortinget, i møter og høringer og gjennom skriftlige innspill, nesten uten unntak viser det samme kommunenivået en grunnleggende mistillit. De ber gjerne om ”mer” stat og en mer detaljstyrende stat. Ikke minst alle såkalte svake grupper tør ikke legge sin skjebne i lokale hender.

Hva kjennetegner så det politiske ordsiftet så langt, nasjonalt, når det gjelder denne stortingsmeldinga? I og med at dette er ei *retningsmelding*, og dermed lite konkret, er det vanskelig å få fram de klare, reelle partipolitiske konfliktene. Stortingsmeldinga er på 110 sider. Vi i komiteen skriver ei innstilling på 47 sider, men hele 40 av disse er teknisk sammendrag. Da står det igjen 7 sider til det partipolitiske ordsiftet.

Alle er opptatt av *mer og bedre* kommune, inkludert bedre samhandling mellom de tre forvaltningsnivåene. Opposisjonen er noe mer kommuneoffensive, mer enige med KS, enn posisjonen. Etter mi mening skyldes dette også det sedvanlige posisjon-opposisjonsspillet, ikke bare en reell uenighet.

Opposisjonen markerer sin grunnholdning ved å be om mindre statlig detaljstyring, færre innsigelser, mer egenkontroll, større kommunaløkonomisk frihet, ei mer forpliktende konsultasjonsordning, et nøytralt tvisteløsningsorgan for konflikter mellom stat og kommune, – og at fylkeskommunen skal vekk. Men på temaet kommunestruktur er det høyrepartiene som vil overstyring. Så bildet er langt fra entydig.

Revisjon og kontrollutvalg mente komiteen lite om. Det er et tankekors.

Få orden i eget hus – del 1 av 2

– KS bidrar til kommunenes utviklingsarbeid

KS gjennomfører i 2012 to pilotnettverk for kommuner som ønsker å styrke den administrative internkontrollen.

Alt så det ansvaret som tillegges rådmannen i kommuneloven § 23 nr. 2; "Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll".

Kommuneledelse som risikosport

KS og KRD har felles interesse av at kommunene lykkes i dette arbeidet, og KRD har derfor gitt økonomisk støtte til KS sitt utviklingsarbeid, og bidrar også i styringsgruppen.

Bakteppet for KS sitt initiativ er at flere utredninger de siste årene har dokumentert at internkontrollen i kommuner og fylkeskommuner har mangler og svakheter. Mange kommuner gjør mye godt arbeid og har mye på plass, men inntrykket er likevel at internkontrollen foregår fragmentert og ikke er tilstrekkelig formalisert, og at den ikke er integrert i ordinære ledelsesfunksjoner og styringsystem.

Det synes også som om internkontrollen i liten grad er basert på risikovurderinger eller systematiske analyser av status – og mange kommuner har ikke oversikt over hvorvidt kontrolltiltak og rutiner finnes på de områdene hvor risikoen faktisk er størst. Kommunesektoren gjennomfører hyppige omorganiseringer, og en oversikt over iboende risikoer er viktig kunnskap når nye organisasjonskart og rapporteringslinjer skal tegnes.

Gjennom medieoppslag og uheldige episoder kan man få inntrykk av en sektor som ikke har orden i eget hus, og dette svekker legitimitet og omdømme både blant skattebetalere og fremtidige arbeidstakere. God intern kontroll vil også demme opp for krav om sterkere ekstern kontroll av sektoren – både hva gjelder kvalitet i tjenester og generell overholdelse av lover og regler.

KS er selv oppdragsgiver for enkelte rapporter, og har også deltatt i KRD sitt arbeid – blant annet med "85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll". Flere utredninger pekte på alt som var galt, men flere ga også råd om forbedringer. Noen av rådene var ganske konkrete, andre var mer overordnede.

Kort og oppsummert hadde vi med oss at de tre viktigste rådene til kommunene er disse:



AV TINA SKARHEIM,
SENIORRÅDGIVER I KS

1. Internkontroll må i større grad være en del av daglig ledelse og integrert i virksomhetsstyringen – ikke fremstå som en isolert aktivitet
2. Risikovurderinger må legges til grunn for interkontrolltiltak
3. Det er behov for mer formalisering, særlig dokumentasjon

For KS som medlemsorganisasjon og interessepolitisk aktør er det viktig at vi har tilbud og dokumentasjon som kommunene opplever som nyttig, altså at vi besvarer et *behov* som sektoren selv formidler. Vi kom derfor ganske raskt frem til at dersom vårt mål er å styrke den administrative internkontrollen så må vi tilby noe annet og noe mer enn bare skriftlig materiale i form av en rapport. Vi bestemte oss for å gjøre to ting:

- Lage et arbeidshefte med konkrete og praktiske råd
- Utvikle nettverkstilbud for forbedringsarbeid, basert på metoder og erfaringer fra KS Effektiviseringsnettverk.



KS vektlegger at det må være sammenheng og kontaktpunkter mellom styringssystem, kvalitetssystem og internkontroll, men det får være opp til hver kommune hvordan de ivaretar dette.

På <http://www.ks.no/Portaler/Etikportalen/Egenkontroll/> er arbeidsheftet og dokumentasjon fra nettverkssamlingene publisert.

Internkontroll = Dårlig samvittighet?

I utgangspunktet tenkte vi at det skulle være en ganske smal sak å summere opp og trekke ut oversikt, praktiske råd og kommunenær kunnskap fra de mange rapportene som har blitt utarbeidet senere år.

Det er hevet over tvil at alle rapporter og utredninger vi leste var bra – ingenting feil, mangelfullt eller upresist. Likevel forstod vi raskt hvorfor så mange (rådmenn) anser internkontroll som kjedelig, arbeidskrevende, komplisert eller mystisk.

Det slo oss at de ulike rapportene hadde ulik ”inngang” til temaet internkontroll, det ble brukt ulike begreper, og det var varierende grad av systematikk i presentasjonene. Noen hadde en veldig overordnet inngang – med rammeverk og fagterminologi, men manglet en praktisk kommunetilnærming. Andre hadde veldig mange praktiske eksempler, men knyttet disse i veldig begrenset grad til hva som er *hensikten* med internkontroll.

Med bakgrunn i kommunenes behov, så gjennomførte vi noen uformelle samtaler med et lite antall rådmenn, og spissformulert satt vi igjen med et inntrykk av at ”Internkontroll er en stor uformelig masse, og opphavet til mengder av dårlig samvittighet”.

Vi omformulerte derfor vårt eget oppdrag – vi innså at vårt arbeid måtte bli mer nyskapende enn opprinnelig tenkt - og satt noen premisser for arbeidet:

- KS skal gi råd om systematisk internkontroll, ikke om internkontrollsystem
- Målgruppe er rådmenn og ledere, ikke ”internkontrollspesialistene”
- Arbeidsheftet må ha en disposisjon som anerkjenner de kommunale strukturene
- Språket skal være kommunenært, både mht. faguttrykk og kultur
- Vi skal forenkle så mye som mulig!
- Arbeidsheftet skal være støtte for kommuner som deltar i KS Effektiviseringsnettverk, men skal ha verdi også for kommuner og fylkeskommuner som ikke deltar i nettverk

Vi publiserte første versjon av arbeidsheftet i mars 2012, og responsen har vært veldig bra. Mange har meldt til oss at heftet gir en god støtte som gjør temaet konkret og håndterbart. Justert versjon av arbeidsheftet vil publiseres etter hvert.

Intern kontroll og internkontroll

Som sagt ovenfor leste vi en del dokumentasjon for å få innsikt og oversikt. Vårt mål var ikke å bli IK-eksperter, men å lage en modell for systematisk forbedringsarbeid som kan fungere i alle kommuner og fylkeskommuner – uavhengig

av deres målsettinger, utfordringer eller organisering.

Et arbeidshefte eller nettverk i regi av KS skal ikke være reklame for den ene eller andre skoleretning innenfor internkontroll, og skal være nyttig for ulike kommuner og ulike utgangspunkt. Basert på kommunenes behov, og rapportenes råd ser vi tre dimensjoner for innretning av arbeidet:

- Klargjøre **hensikten** med internkontroll – et utgangspunkt for betryggende kontroll
- Klargjøre **forutsetninger** for god internkontroll – hva og hvordan må på plass
- Klargjøre **virkeområdet** for internkontroll – hensiktsmessig inndeling for å skape oversikt

Disse tre dimensjonene har vi brukt som utgangspunkt for oppbygging av nettverksløpet, og de ligger også til grunn for innretning av arbeidsheftet.

Vi har utarbeidet figurer som forenklede illustrasjoner og kategoriseringer. Disse skal gi en enkel inngang til internkontroll, samtidig som kompleksiteten og internkontrollens altomfattende grenseflate ikke skal underkommuniseres.

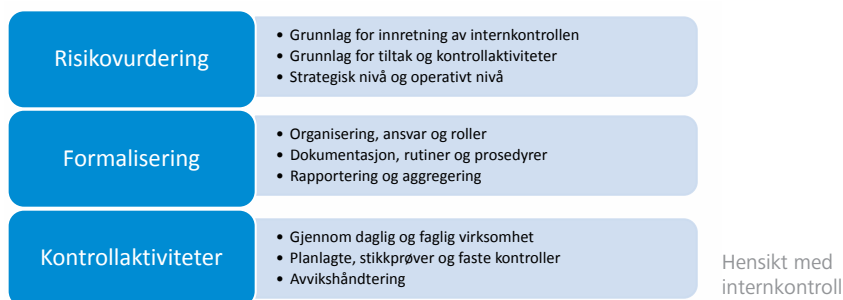
Hensikt med internkontroll

Hva internkontroll *er*, og hva som er internkontrollens **hensikt**, kan defineres og avgrenses på ulike måter – og tilgjengelig dokumentasjon har også litt ulike tilnærminger. Det er en viss grad av ”uenighet” i hvorvidt mål- og resultatoppnåelse per se skal være en del av internkontrollen, eller om det hører hjemme i et styringssystem. For rådmannen er forholdet til folkevalgt nivå en del av rammebetingelsene, og kommunestyret er ”oppdragsgiver” for internkontrollen – på samme måte som i den kommunale styringsdialogen for øvrig.

KS vektlegger at det må være sammenheng og kontaktpunkter mellom styringssystem, kvalitetssystem og internkontroll, men det får være opp til hver kommune hvordan de ivaretar dette.

Vi kom frem til at fire elementer kan være et utgangspunkt når hensikt og formål med internkontroll skal beskrives:

- Helhetlig styring og riktig utvikling; Forholdet til lokaldemokratiet og folkevalgte, langsiktig planlegging, utvikling i tråd med vedtatte mål, og godt samspill mellom virksomhetsstyring og internkontroll
- Kvalitet og effektivitet i tjenesteproduksjon; At brukere og medarbeidere er tilfreds, kvalitet på tjenester, god økonomistyring med riktig effektivitet, forbedringsarbeid og praksis i virksomhetene som trekker i samme retning som overordnede målsettinger
- Godt omdømme og legitimitet; Engasjement for kommunen og lokaldemokratiet, attraktivitet som bosted, arbeidsgiver og for næringsdrivende
- Etterlevelse av lover og regler, både statlige og kommunale, samt kvalitet/tilgang på tjenester og å unngå myndighetsmisbruk



Forutsetninger for internkontroll

Videre kom vi frem til at tre **forutsetninger** må være på plass, etterleves og vedlikeholdes, og vi gjorde disse tre forutsetninger til «knagger» da vi laget opplegg for nettverksarbeid.

Merk at vi ikke legger vekt på IKT-verktøy eller støtte-systemer, men på vurderinger og avklaringer som har betydning for betryggende kontroll og innretning av IK som sådan.

Igjen – dette er et forsøk på en struktur for å forenkle og lage oversikt, ikke en modell som skal besvare alle spørsmål. Ved å dele inn i tre forutsetninger får vi også synliggjort hva som er viktig – en prioriteringshjelp der som kommunen ikke vet helt hva som bør gjøres. De tre forutsetningene er til en viss grad gjensidig forsterkende og avhengige av hverandre.

For det **første** må kommunene i større grad ta i bruk risikoidentifisering og -vurdering for innretning av internkontrollen og spesielt ved utforming av kontrollaktiviteter. Vi har i stor grad avgrenset risikovurderinger til å unngå uønskede hendelser, og utarbeidet enkle tegninger og fremdriftsmodeller som støtte for risikokartlegging og -vurdering.

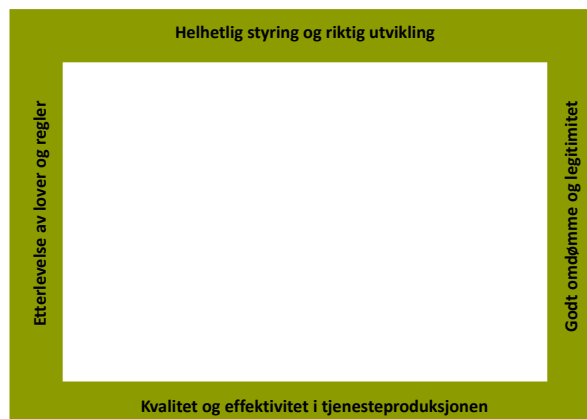
For det **andre** må kommunene sørge for tilstrekkelig formalisering av internkontrollen. Dette vil i praksis innebære både å *etablere* og å *dokumentere*:

- Formalisering – Avklare organisering, ansvar og roller
- Dokumentasjon – Rutiner og prosedyrer må utarbeides og lagres strukturert og gjenfinnbart
- Rapportering – må understøtte hensikten med IK, og fortrinnsvis integrert med øvrig rapportering (årshjul). Ha oppmerksomhet på aggregering og vesentlighet, slik at ledere får overblikk fremfor å drukne i detaljer

Den **tredje** forutsetningen for god internkontroll er at det finnes kontrollaktiviteter, og dette er sikkert helt opplagt for den som har jobbet mye med internkontroll, eller har sin bakgrunn fra tekniske tjenester eller finansforvaltning. For ledere/medarbeidere innenfor andre tjenesteområder kan selve begrepet ”kontrollaktivitet” fremstå fremmedgjørende og forvirrende. Det er sannsynlig at veldig mange kontrolltiltak skjer i kommunene uten at de som utfører dem er klar over at det er internkontroll. Mange faglige kvalitetsrutiner, to-personer-prinsippet (sidemannskontroll), praksis for medisinshåndtering, møte med krevende klienter osv. utføres forbilledlig av dyktige med-

arbeidere *uten* at det anses som internkontroll, og uten at det er dokumentert – hverken i form av rutiner eller i form av utført kontroll. En styrking av internkontrollen innebærer således at de som bedriver internkontroll får en bevissthet på at det er det de gjør! KS råder kommunene til å ha aksept for at innarbeidede rutiner kan ha gode begrunnelser selv om de ikke er dokumentert, og å anerkjenne medarbeideres erfaring og faglige vurderinger.

Kontrollaktiviteter bør etableres som en konsekvens av risikovurderinger, og utformes slik at de gir mening både for utførende og overordnet nivå. Derved vil de automatisk også kunne relateres til hensikten med internkontroll, og det er enklere å se nytteverdien.



Forutsetninger for god internkontroll

Tina Skarheim har siden 2008 vært ansatt i KS Effektiviseringsnettverk. Hun arbeider særlig med nettverk og analyse av styringsdata innenfor pleie- og omsorgstjenester, i tillegg til ansvar for planlegging og gjennomføring av internkontrollnettverk. Skarheim har tidligere arbeidet ca. 15 år i kommunesektoren, hovedsakelig som økonomisjef, men også som rådgiver/prosjektleder med ansvar for omsetting av verdier til praktisk ledelse, gjennomføring av interkommunale samarbeidsprosjekter og å hente ut effektiviseringsgevinster ved innføring av ny teknologi. Skarheim er utdannet Kommunalkandidat fra Norges Kommunal- og sosialhøgskole, og har i tillegg studier i statsvitenskap og offentlig administrasjon.

Åpne møter i kontrollutvalget – erfaringer fra Rogaland

Møter i kontrollutvalget har, som ett av få utvalg, vært unntatt fra kommunelovens (KL) bestemmelser i § 31 om at ”Enhver har rett til å overvære møtene i folkevalgte organer”.

Ved en lovendring i 2004 ble det imidlertid gitt mulighet til å holde åpne møter også i kontrollutvalget dersom utvalget selv ønsket det. Hovedreglen har likevel vært at kontrollutvalgets møter skal holdes for lukkede dører (KL § 77.8).

Etter den nevnte lovendringen har flere kontrollutvalg valgt å holde åpne møter, og pr. i dag har 16 av 17 kommuner som Rogaland Kontrollutvalgssekretariat (RKS) er sekretariat for, valgt dette. RKS er et § 27-samarbeid (eget rettssubjekt) for 16 samarbeidende kommuner i Sør-Rogaland: Stavanger, Sandnes, Sola, Time, Hå, Strand, Randaberg, Gjesdal, Rennesøy, Finnøy, Hjelmeland, Sokndal, Lund, Bjerkreim, Forsand og Kvitsøy. I tillegg selger RKS sekretariatstjenester på kontrakt til Klepp kommune.

De første av disse kommunene som vedtok å ha møtene åpne var Strand (april 05) og Sandnes (sept. 05). Så fulgte Sola, Randaberg, Time, Stavanger, Klepp, Lund og Sokndal i løpet av forrige kommunestyreperiode. Kommunene Bjerkreim, Forsand, Finnøy, Kvitsøy, Hjelmeland, Hå og Rennesøy vedtok alle å ha åpne møter på første møte etter siste kommunestyrevalg. Pr. i dag er det kun Gjesdal som har lukkede møter, her valgte det nye kontrollutvalget å avvente en beslutning til høsten 2012. Møtene er også åpne i fylkeskommunens kontroll- og kvalitetsutvalg (eget sekretariat).

Det foreligger nå en proposisjon til Stortinget (Prop 119L 2011-2012), der det foreslås at også møtene i kontrollutvalget skal være åpne etter samme regler som for øvrige politiske møter i kommunene. RKS har sett litt tilbake på hvilke erfaringer vi har gjort med åpne møter i kontrollutvalgene. Erfaringene bygger både på tilbakemeldinger fra en evaluering av kontrollutvalgets arbeid som RKS gjennomførte ved slutten av forrige periode, på uttalelser i forbindelse med diskusjoner om åpne møter i kontrollutvalgene og på RKS sine egne erfaringer.

Bakgrunn for å velge åpne møter

Et hovedargument for de kontrollutvalgene som valgte å ha sine møter åpne, var at åpenhet i alle ledd var et viktig

AV WENCKE SISSEL OLSEN,
DAGLIG LEDER ROGALAND
KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT



politisk prinsipp for utvalgets medlemmer. I de aller fleste tilfellene har vedtaket om åpne møter i kontrollutvalget vært enstemmig, mens det i et par utvalg var et mindretall som stemte i mot.

Et annet moment fra kontrollutvalgenes side for å velge åpne dører har vært et ønske om å trekke utvalget mer fram i lyset. Utvalgene har ønsket å komme bort fra en oppfatning om at dette er et utvalg som ”tar skumle beslutninger i lukkede rom”, som et medlem uttalte i en diskusjon om saken. Utvalgene har heller villet vise at de driver seriøst arbeid til beste for kommunen og innbyggerne, der alle som ønsker det har innsyn i prosesser og beslutninger. Å skape tillit er en viktig del av kontrollutvalgets arbeid, noe som også har talt for åpne møter i utvalgene.

Det har også vært en del motargumenter mot åpne møter når dette har blitt diskutert i utvalgene. Dialogen med revisor har fra flere hold blitt nevnt som et argument for å beholde lukkede dører i kontrollutvalget. Dersom møtet er åpent har enkelte vært redd for at kontrollutvalget ikke vil få den dialogen om sakene som man ellers ville hatt. I tillegg har det i høringsuttalelser til den foreslåtte lovendringen blitt fremholdt at revisors taushetsplikt fører til at informasjon til kontrollutvalget kun kan gis i lukket møte. Denne siste problemstillingen er diskutert i KRDs forslag til lovvedtak (Prop. 119 L s. 10), der det konkluderes med at departementet viser til tidligere forarbeider til Ot prp 70 2002-2003, hvor det går fram at revisor taushetsplikt ikke gjelder dersom det å gjøre opplysningene kjent er en del av revisors oppgaver. Taushetsplikten er

■ ■ En viktig forutsetning for åpne møter er at både utvalget selv og spesielt sekretariatet har kunnskap om hvilke saker som skal og kan gå for lukkede dører.

derfor ikke til hinder for at revisor rapporterer til og kommuniserer med kontrollutvalget i samsvar med de regler og retningslinjer som gjelder for revisjonsarbeidet.

I diskusjonen om kontrollutvalget skal velge å ha åpne møter, har utvalgene også vært inne på om dialogen innad i kontrollutvalget ville bli skadelidende dersom utvalget ikke lenger skal ha møter for lukkede dører. Ett av motargumentene fra dem som har ønsket å ha åpne møter har vært at det som ikke kan sies i et åpent møte bør en tenke gjennom om er noe som overhode bør legges fram. Et åpent møte kan derfor være med på å disiplinere deltakerne til å være mest mulig etterrettelige. Skulle det være snakk om opplysninger/mistanker som krever unntak vil det i så fall finnes en hjemmel for det, bl.a. i offentleglova.

Selv om et møte er lukket, er det ikke forbud mot å referere fra det som kommer fram i møtet – så sant det ikke dreier seg om opplysninger som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt (jf. brev av 15.2.10 fra KRD til Kontrollutvalgssekretariatet Midt-Norge IKS). Svaret gjelder riktig nok et lukket møte i kommunestyret, men prinsippet vil gjelde for alle lukkede møter. Det vil si at både kontrollutvalget og revisor må være klar over at det at møtet er lukket, ikke i seg selv er en garanti for at opplysninger som kommer fram eller uttalelser som er gitt i møtet, ikke kan bli videreformidlet. Så sant det ikke er opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt vil det ikke være noe lovbrudd knyttet til dette.

En viktig forutsetning for åpne møter er at både utvalget selv og spesielt sekretariatet har kunnskap om hvilke saker som skal og kan gå for lukkede dører. Utvalgsmedlemmer skiftes ofte ut hvert 4. år, så kunnskapen om dette må derfor først og fremst finnes i sekretariatet. Det vil i neste omgang bli sekretariatet som må ta ansvar for informasjonen til det enkelte utvalg.

Det har tidligere vært gitt en uttalelse fra NKRF (eINFO 10/23) om dette. Det ble her gitt uttrykk for at så lenge kontrollutvalgets møter i utgangspunktet har vært lukket i henhold til kommunelovens bestemmelser, må utvalget kunne stå fritt til å kunne oppheve en slik avgjørelse i sin helhet og også til å avvike fra prinsippet i enkelttilfelle. For kommunene knyttet til RKS har KLs generelle bestemmelser knyttet til lukking av møter hele tiden blitt praktisert. Det er også dette som forslås i det framlagte lovforslaget. Det vil si at det skal være en lovmessig grunn til å kunne lukke et møte, og at lovhemmel for dette alltid skal oppgis.

Det er ikke anledning til å gå nærmere inn på bestem-

melsene om hva som skal til for at et møte skal kunne lukkes her. Hovedunntaket knytter seg til områder med lovpålagt taushetsplikt der et møte **skal** lukkes, utfordringene knytter seg til bestemmelser ang. områder der man **kan** lukke et møte. Temaet er for øvrig behørig omtalt i faglitteratur innenfor offentlig rett/forvaltningsrett¹.

Erfaringer fra 6 år med åpne møter

I RKS' region har åpning av møtene ikke ført til at verken publikum eller media har stått i kø for å komme inn på møtene. Tvert om, de fleste møtene foregår uten at det er tilhørere til stede. Dette har også fra enkelte kontrollutvalg blitt framholdt som et argument for å beholde lukkede møter. Hovedargumentet fra kontrollutvalgene som har valgt åpne møter har imidlertid vært at det viktigste tross alt er at alle vet at dersom de VIL være til stede på et møte i kontrollutvalget, så har de mulighet til det. Det gir en viss trygghet for at det som foregår her tåler dagens lys og er i tråd med KLs bestemmelser.

At innbyggerne ikke fatter stor interesse for kontrollutvalget synes RKS er forståelig. Kontrollutvalget er nedsett av kommunestyret og handler på vegne av dette. Utvalget har ikke kompetanse til å fatte enkeltvedtak, derfor fatter de heller ingen vedtak som omhandler den enkelte innbygger sine rettigheter og plikter. Når det gjelder saker fra kontrollutvalget vil kommunestyret alltid være det organet som etter innstilling/oversendelse fra kontrollutvalget ev. fatter et vedtak som kan binde andre – ofte vil det være kommuneadministrasjonen v/rådmannen. Egne erfaringer fra sekretariatsarbeid for kommunale hovedutvalg (teknisk, levekår osv) er at det også svært sjelden er innbyggere til stede på disse møtene. Unntaket er som regler knyttet til omstridte utbyggingssaker, skolekretsgrenser eller lignende saker som engasjerer innbyggerne.

Media løfter med jevne mellomrom fram saker der de mener kommunen har handlet klanderverdig, og i enkelte tilfeller har dette ført til at saker som har vært omtalt i media også havner i kontrollutvalget. I disse sakene har media vist interesse og vært til stede på møter i kontrollutvalget. Generelt har likevel media vist liten interesse for kontrollutvalgets saker. I enkelte tilfeller har lokalpressen vært veldig interessert i det eller de første møtene etter at dørene ble åpnet, men etter hvert har de uteblitt helt. Sakene

¹ Bl.a. har "Kommuneloven med kommentarer" Overå/Bernt et eget kapittel viet dette – kommentarer til KL § 31.

■ ■ Den største utfordringen med åpne møter er å være ryddige på når et møte skal/kan lukkes og når det ikke kan lukkes.

har med andre ord stort sett hatt liten interesse for media – i alle fall i vår region. Det har også vist seg at selv om lokalpressen har omtalt en forvaltningsrevisjonsrapport og funnene i den, har de likevel sjelden møtt på møtet i kontrollutvalget. Pressen vet også at sak ang. forvaltningsrevisjon vil komme til kommunestyret, som fatter endelig vedtak. Her er pressen stort sett alltid til stede.

Etter at det ble krav om at ett av medlemmene i kontrollutvalget også må være medlem av kommunestyret, har det etter RKS' erfaring blitt flere erfarne og sentrale politikere i kontrollutvalgene. Ikke minst har det i vår region kommet inn mange tidligere kommunestyrepolitikere i utvalgene, en del også med erfaring som tidligere ordfører. Dette er politikere som har vært vant med å forholde seg til at møtene er åpne, også i vanskelige saker. Det har nok vært en medvirkende årsak til at det ikke har blitt sett på som spesielt problematisk å la møtene i kontrollutvalget også gå for åpne dører. Gjeldende regler for unntak av vanskelige saker har blitt sett på som tilstrekkelige.

Som et eksempel kan det vises til en kommune der kontrollutvalget på hvert møte i en periode ble orientert av revisor om framdriften i en granskingssak. Denne saken kom opp på bakgrunn av oppslag i media, og media var derfor svært interessert i å følge med på eventuelle funn i saken. Kontrollutvalgets leder løste dette greit ved å be revisor dele orienteringen i to. Hovedorienteringen ang. framdrift og funn som ikke var unntatt offentlighet gikk for åpne dører, mens de delene som inneholdt ikke verifiserte eller ev. taushetsbelagte opplysninger ble holdt for lukkede dører. Dette ble også godtatt av pressen uten innvendinger.

En bieffekt ved åpne møter i kontrollutvalget har vært at nettopp det at pressen kan være til stede, har ført til at litt betente saker enkelte ganger har blitt "punkttert" underveis, og at pressen i mange tilfeller har mistet interessen allerede før saken har vært ferdigbehandlet. De har fått tilgang til alle dokumenter og møter, og har nok derfor sett at de fikk den informasjonen de ønsket. For noen år siden hadde vi en sak i en kommune som hadde lukkede møter, der pressen holdt trykket oppe knyttet til denne saken helt fra rapport ble bestilt til den endelige rapporten ble lagt fram. En av hovedårsakene til det var nok at de ikke hadde tilgang til noen opplysninger om funn og framdrift underveis. I det siste har trykket fra media – selv i betente saker – vært mindre, og vi ser som nevnt ofte at pressen delvis mister interessen for saken underveis i prosessen.

Den største utfordringen med åpne møter er å være ryddige på når et møte skal/kan lukkes og når det ikke kan lukkes. **Skal**-tilfellene er de enkleste, her er det klare hjemler i lov. Det kan være vanskeligere å vite om et møte **kan** lukkes. Selv om det også her er en del klare regler, kan disse grensegangene i enkelte tilfeller være vanskelige og utfordrende for utvalget/sekretariatet. Når det nå vedtas å ha åpne møter i kontrollutvalgene oppfordres NKRF til å arrangere kurs for sekretariatene knyttet til dette. I det store bildet dreier dette seg imidlertid om svært få saker. De aller fleste sakene som behandles i kontrollutvalget er ikke unntatt offentlighet. Skulle det være orienteringer som er underlagt taushetsplikt har møtet blitt lukket. En utfordring her har ofte vært å være formell på dette – det kan være vanskelig å huske på å lukke et møte som ikke har tilhørere!

De kontrollutvalgene som hadde åpne møter ga ikke uttrykk for at dette hadde ført til problemer når de ga tilbakemelding i forbindelse med den evalueringen RKS gjennomførte ved utgangen av forrige periode. Det skyldes nok flere forhold. Først og fremst har det vært få tilhørere på møtene. I de tilfellene der det har vært tilhørere til stede har utvalget nok skjerpet seg litt, uten at de har gitt tilbakemelding på at det har vært hemmende for behandlingen av den enkelte sak, eller at de har fått manglende informasjon. Et annet forhold er som nevnt at de fleste politikere i dag er vant med å forholde seg til åpne dører. Utvalgene har også oppfattet det som positivt dersom det har blitt referert fra et møte i kontrollutvalget i pressen. Det er med på å vise at utvalget finnes og hva de arbeider med, noe de selv har gitt uttrykk for at de ønsker.

Selv om det også finnes utfordringer knyttet til åpne møter – både i kontrollutvalget og i andre kommunale utvalg – har både kontrollutvalgene² og RKS først og fremst gode erfaringer med åpne møter i kontrollutvalget.

Wencke Sissel Olsen har vært daglig leder i Rogaland Kontrollutvalgssekretariat siden 1. april 2005. Hun har bakgrunn fra arbeid i stat og kommune, sist som leder av servicetorg/politisk sekretariat, og har utdanning med hovedvekt på offentlig rett, organisasjon og ledelse.

² Referer til tilbakemeldinger i evalueringen etter forrige kommunestyreperiode, og omfatter de kommuner som da hadde åpne møter.

Kommunal regnskapsstandard om kommunale foretak

Kommunale foretak (KF) er en del av kommunen, men skal avlegge eget særregnskap.

De regnskapsmessige utfordringer som oppstår ved transaksjoner mellom et KF og kommunens øvrige virksomhet, er nå regulert i et høringsutkast til en ny kommunal regnskapsstandard.

Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) fastsatte i juni et høringsutkast til en ny kommunal regnskapsstandard om kommunale foretak (KF). KRS nr. 10 (HU) «Kommunale foretak – regnskapsmessige problemstillinger» omhandler regnskapsføring av etablering av kommunale foretak, overdragelse av eiendeler og gjeld mellom kommunen for øvrig og KF, avvikling av KF samt dekning av underskudd i KF. Standarden tar for seg regnskapsføringen både i kommunens regnskap og foretakenes særregnskap.

Kommunale foretak som driver næringsvirksomhet kan avlegge regnskap etter bedriftsøkonomiske prinsipper, dvs. etter regnskapsloven. Standarden omfatter ikke regnskapsføringen i slike foretak, men regnskapsføring av transaksjoner med slike foretak i kommunens regnskap er omfattet.

Kommunale foretak er en del av kommunen som rettssubjekt, men det skal avlegges eget særregnskap for KF adskilt fra regnskapet for den øvrige kommunale virksomheten. Høringsutkastet bruker begrepet «kommunen for øvrig» om den delen av kommunens virksomhet som ikke er skilt ut i KF. Begrepet dekker også andre kommunale foretak enn det aktuelle foretaket. Regnskapet for «kommunen for øvrig» omtales som «kommunens regnskap», mens KF-ets regnskap benevnes «særregnskap».

Etablering av kommunale foretak

Siden kommunale foretak juridisk sett er en del av kommunen, er det ikke snakk om stiftelse av et nytt rettssubjekt ved etablering av et KF. Etablering av KF er i realiteten kun en omorganisering av kommunens virksomhet. Følgelig er det heller ikke formelle krav til å sette opp en åpningsbalanse ved etableringen. Det er imidlertid vanlig at det overdras eiendeler og gjeld til foretaket som har sammenheng med den virksomheten foretaket skal drive. Det er derfor nødvendig av hensyn til regnskapsføring og regnskapsavleggelse at det settes opp en åpningsbalanse.

Siden overdragelsen skjer innenfor samme rettssubjekt,



AV KNUT ERIK LIE,
SENIORRÅDGIVER I NKRF OG
UTREDNINGSLEDER I GKRS

savner den kjennetegn av transaksjon og vil være av ren teknisk karakter. Det skal derfor ikke foretas ny verdimåling av eiendelene og gjelden ved etablering av KF, slik at eiendeler og gjeld om overdras føres opp i foretakets balanse med de samme verdier de var bokført til i kommunens regnskap, dvs. til kontinuitet.

De grunnleggende sammenhengene i balansen skal være til stede også etter at foretaket er etablert. Dette gjelder både i kommunens regnskap og i foretakets særregnskap. Det innebærer at et foretak som får overdratt anleggsmidler og ev. langsiktig gjeld også skal ha en kapitalkonto som tilsvarer sammenhengen anleggsmidler tillagt ubrukte lånemidler og fratrullet langsiktig gjeld. Tilsvarende må et KF som får overført omløpsmidler og kortsiktig gjeld også få overført disposisjonsfond, bundne fond mv.

La oss tenke oss en kommune som etablerer et KF og overdrar anleggsmidler bokført i kommunens regnskap med 100 og tilhørende langsiktig gjeld på 50 til foretaket. I tillegg overdras omløpsmidler for 10 og kortsiktig gjeld for 5. Siden dette altså ikke utgjør en transaksjon, regnskapsføres overdragelsen av eiendeler, gjeld og egenkapital til foretaket kun i balansen. Balansen i kommunens regnskap før og etter etableringen av KF-et og balansen i KF-ets særregnskap (åpningsbalansen) vil bli som vist i figur 1 på neste side.

Kontinuitetsprinsippet, med regnskapsføring kun i balansen, vil gjelde også dersom kommunen velger å overføre ny virksomhet til et eksisterende KF.

Overdragelse av anleggsmidler og langsiktig gjeld mellom kommunen for øvrig og et KF på et senere tidspunkt enn etablering regnskapsføres også på denne måten,

Balansen i kommunens regnskap før utskilling av KF:					
Kommunens regnskap					
Anleggsmidler	1 000	Kapitalkonto	500		
Omløpsmidler	100	Disp. fond	50		
		Langsiktig gjeld	500		
		Kortsiktig gjeld	50		
Balansen i kommunens regnskap og KF-et særregnskap etter utskilling av KF:					
Kommunens regnskap			KF-ets særregnskap (åpningsbalanse)		
Anleggsmidler	900	Kapitalkonto	450	Anleggsmidler	100
Omløpsmidler	900	Disp. fond	45	Omløpsmidler	10
		Langsiktig gjeld	450		
		Kortsiktig gjeld	45		
				Kapitalkonto	50
				Disp. fond	5
				Langsiktig gjeld	50
				Kortsiktig gjeld	5

Figur 1: Eksempel etablering av KF

da slik overdragelse ikke endrer arbeidskapitalen i kommunens regnskap eller foretakets særregnskap.

Overføringer og kjøp/salg

Som ledd i virksomheten i kommunale foretak vil det kunne skje overføringer mellom kommunen for øvrig og foretakene. Eksempelvis kan det overføres midler fra kommunens regnskap til foretakets særregnskap for å finansiere virksomheten i foretaket, eller det overføres midler fra foretaket til kommunens regnskap som følge av et avkastningskrav, altså et «utbytte». Videre kan det som ledd i den ordinære driften i foretaket blir gjennomført regelrette kjøp og salg av varer og tjenester mellom foretaket og kommunen for øvrig. For eksempel kan kommunens sykehjem betale for vann fra det kommunale vannverket organisert som KF, på lik linje med private virksomheter. For foretaket isolert sett, er det i prinsippet ingen forskjell om vannet selges til sykehjemmet eller en industribedrift.

På samme måte som ved overdragelse av anleggsmidler og langsiktig gjeld til KF ved etablering, er heller ikke slike overføringer og kjøp/salg egentlige transaksjoner. Det skal imidlertid avlegges særregnskap for virksomheten i KF. Særregnskapet skal gi uttrykk for den faktiske virksomheten i foretaket. Dette hensynet tilsier at overføringer

og kjøp/salg mellom KF og kommunen for øvrig som en del av foretakets virksomhet, skal regnskapsføres i bevilgningsregnskapet både i foretakets særregnskap og kommunens regnskap. Avhengig av hvilke funksjoner som skal anvendes, skal slike interne transaksjoner eventuelt regnskapsføres på konserninterne arter¹.

Skillet mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet gjelder for foretakenes særregnskap på samme måte som i kommuneregnskapet og skal opprettholdes ved overføring av midler mellom særregnskapet og kommunens regnskap. Dette gjelder også dersom foretaket er næringsdrivende og avlegger regnskap etter bedriftsøkonomiske prinsipper, dvs. etter regnskapsloven. I regnskapsloven skilles det ikke mellom drifts- og investeringsmidler på samme måte som i kommuneregnskapet. Etter høringsutkastet må det ved inntektsføring i kommunens regnskap av overføringer fra næringsdrivende KF gjøres en vurdering av hvorvidt overføringen gjelder midler som stammer fra foretakets drifts- eller investeringsaktiviteter. Dette gjør det nødvendig at foretaket i sitt regnskap skiller ut investeringsmidler. Høringsutkastet omhandler som nevnt ikke regnskapsføring i regnskap etter regnskapsloven og går derfor ikke inn på hvordan dette kan gjøres.

¹ Det vises til KRDs veileder om rapportering av konserninterne transaksjoner i KOSTRA for mer detaljer om denne problemstillingen.

Avvikling av kommunale foretak

Kommuneloven med forskrifter regulerer ikke avvikling av kommunale foretak. På samme måte som etablering av KF, er avvikling kun en omorganisering av den kommunale virksomheten. Avvikling av KF er derfor ikke nødvendigvis sammenlignbart med avvikling av aksjeselskaper eller interkommunale selskaper som innebærer at et rettssubjekt opphører å eksistere. Ved avvikling av KF er det ikke krav til å sette opp oversikt over eiendeler og avviklingsbalanse slik det er krav om ved avvikling av aksjeselskaper og interkommunale selskaper. Det er heller ikke krav om avviklingsoppgjør. KRS nr. 10 (HU) legger imidlertid til grunn at det skal avlegges et ordinært særregnskap for den tiden det har vært virksomhet i foretaket. Dersom foretaket avvikles på en annen dato enn 31.12., skal regnskapet omfatte perioden fra 1. januar i regnskapsåret til avviklingsdatoen.

Siden kommuneloven ikke har bestemmelser om avviklingsstyre, oppstår det et spørsmål om hvem som skal avlegge foretakets særregnskap for avviklingsåret. Regnskapet skal vise den virksomheten som har vært i foretaket, og som styret har vært ansvarlig for. Det kan derfor hevdes at det ikke er unaturlig at det er styret som står for regnskapsavleggelsen. GKRS har imidlertid ikke funnet rettslig grunnlag for å tillegge (det avgåtte) styret et slikt ansvar. Standarden regulerer ikke spørsmålet utover å slå fast at det skal avlegges særregnskap og årsberetning. Det bør imidlertid bemerkes at kommuneloven neppe er til hinder for at det ved avvikling av KF velges et avviklingsstyre som tar hånd om de praktiske forholdene ved avviklingen, herunder regnskapsavleggelse.

Eiendeler og gjeld som tilbakeføres til kommunens regnskap ved avvikling av KF, skal regnskapsføres utelukkende i balansen. De balanseførte verdiene i foretakets særregnskap videreføres i kommunens regnskap, dvs. kontinuitet. Det samme må også gjelde dersom deler av foretakets virksomhet tilbakeføres til kommunen for øvrig.

Inndekning av underskudd

Reglene om inndekning av underskudd i KF er gitt i forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner)

§ 7. Høringsutkastet gjengir reglene som innebærer at det kan være nødvendig med en bevilgning på kommunens årsbudsjett for å dekke inn underskudd i foretakets særregnskap. Det er lagt til grunn at slik overføring fra kommunen skal regnskapsføres i driftsregnskapet, både i kommunens regnskap og i foretakets særregnskap. Et unntak er gjort ved inndekning av underskudd i næringsdrivende KF. Dersom det dokumenteres at foretaket har negativ egenkapital som skyldes investeringsaktiviteter kan inndekning av underskuddet belastes kommunens investeringsregnskap. Negativ egenkapital som følge av investeringsaktiviteter kan for eksempel oppstå som følge av tap ved salg av anleggsmidler.

Oppsummering

Et av hovedspørsmålene i høringsutkastet er når overføring av eiendeler, gjeld og egenkapital mellom kommunens regnskap og foretakets særregnskap skal regnskapsføres kun i balansen og når det skal føres i bevilgningsregnskapet. Dette kan oppsummeres som vist i figur 2.

Disposisjoner som gjøres i forbindelse med etablering og avvikling (herunder utvidelse og tilbakeføring av virksomhet i KF) av KF regnskapsføres alltid kun i balansen. Bokførte verdier skal videreføres, dvs. at kontinuitetsprinsippet gjelder. Ved regnskapsføring kun i balansen må det også overføres tilhørende egenkapital for at de grunnleggende sammenhengene i balansen skal opprettholdes. Disposisjoner som gjøres som ledd i foretakets drift skal regnskapsføres i bevilgningsregnskapet dersom disposisjonene endrer arbeidskapitalen i foretakets særregnskap og/eller kommunens regnskap. Overdragelse av anleggsmidler endrer ikke arbeidskapitalen og regnskapsføres derfor alltid kun i balansen.

I høringen ber GKRS spesielt om tilbakemeldinger på spørsmålet om når regnskapsføring skal skje i bevilgningsregnskapet eller kun i balansen. Videre bes det om høringsinstansenes syn på problemstillingen knyttet til hvem som skal avlegge regnskap i avviklingsåret.

Høringsfristen er 5. oktober 2012. Høringsutkastet kan finnes på www.gkrs.no.

Hva som overføres	Etablering (og utvidelse)	Foretaket i drift	Avvikling (og tilbakeføring av virksomhet)
Anleggsmidler og langsiktig gjeld	Balanseføring til kontinuitet Kapitalkonto tas med	Balanseføring til kontinuitet Kapitalkonto tas med	Balanseføring til kontinuitet Kapitalkonto tas med
Omløpsmidler og kortsiktig gjeld	Balanseføring til kontinuitet Fond tas med	Inntekt/utgift i bevilgningsregnskapet	Balanseføring til kontinuitet Fond tas med

Figur 2: Regnskapsføring i bevilgningsregnskapet eller kun i balansen

Nye tillitsvalgte i NKRF



Lars Hansen (45) er valgt til *leder av selskapskontroll- og kontrollutvalgskomiteen*. Hansen etterfølger dermed Torgun M. Bakken i ledervervet. Han er til daglig sekretariatsleder i Salten kontrollutvalgsservice. Tidligere har han vært kontrollutvalgssekretær i Nordland fylkeskommune, og har for øvrig praksis fra lederstillinger i kommunal forvaltning. Hansen er cand.mag med fagene statsvitenskap og økonomi.



Sverre Bugge Midthjell (31) er valgt til *medlem av selskapskontroll- og kontrollutvalgskomiteen*. Han er statsviter, og bosatt i Trondheim. Han jobber som rådgiver i Kontrollutvalgssekretariat Midt-Norge IKS. Ut over øvrig arbeid som kontrollutvalgssekretær har han særlig vært en pådriver for arbeidet med selskapskontroll. Han vært aktiv som styremedlem i flere selskaper, stiftelser og organisasjoner og har tidligere vært kommunestyremedlem i Verdal.



Heidi Anita Galguften (49) er valgt til *medlem av regnskapskomiteen*. Hun er utdannet registrert revisor og har jobbet både i privat og kommunal revisjon, ca. 10 år i privat revisjon og 10 år i kommunal revisjon. Jobber nå som oppdragsansvarlig revisor i KomRev Trøndelag IKS ved Grongkontoret. Her har hun jobbet siden 1. juni 2009.

Revisjon Fjell IKS

Norvald Veland (60) er tilsatt i 100 % stilling som revisor i Revisjon Fjell IKS fra 14. mai 2012. Han er utdannet Bedriftsøkonom fra

BI, vært autorisert regnskapsfører Kredittilsynet og er autorisert Finansrådgiver. Han har vært daglig leder regnskapskontor Admento AS

og banksjef i Fokus Bank. Han var i en periode også tilknyttet internkontrollen i Fokus Bank og har ulike styreverv.

► Aktuelle kurs nå:

Faglig oppdatering og nettverksbygging!

► B.1.0 Intro - kommuneregnskap	4. – 5. sept.	Gardermoen
► Samling for kontrollutvalgssekretærer 2012	18. – 19. sept.	Jevnaker
► C.2.6 Offentlige anskaffelser	26. – 27. sept.	Gardermoen
► A.2.39 Revisjonskrit. i forvaltningsrev. – hvorfor og hvordan	16. – 17. okt.	Gardermoen
► C.1.7 Generell forvaltningsrett – kommuner	23. – 24. okt.	Gardermoen
► Nasjonal fagkonferanse i offentlig revisjon 2012	30. – 31. okt.	Gardermoen
► A.3.10 Planlegging og gjennomføring av en forvaltningsrev.	7. – 8. nov.	Gardermoen
► A.2.42 Prosjektledelse og prosjektrevisjon Nyhet!	13. – 14. nov.	Trondheim
► Fagtreff for regnskapsrevisorer 2012	14. – 15. nov.	Gardermoen
► A.2.33 Selskapskontroll	20. nov.	Gardermoen
► NKRFs Lederkonferanse 2012	21. – 22. nov.	Jevnaker
► C.2.15 Spesiell forvaltningsrett – kommuner	27. – 28. nov.	Gardermoen

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



www.nkrf.no



Frode Singstad (29) er valgt til medlem av kvalitetskontrollkomiteen. Han er utdannet jurist (master i rettsvitenskap) fra Universitetet i Bergen og har jobbet som forvaltningsrevisor i Revisjon Midt-Norge IKS siden 2008.



Sissel Mietinen (59) er valgt til medlem av selskapskontroll- og kontrollutvalgskomiteen. Hun har siden 1. januar 2009 vært ansatt som sekretariatsleder i Kontrollutvalget IS og er utdannet kommunaløkonom ved Høgskolen i Alta og Høgskolen i Harstad. Siden 1986 har hun jobbet i Riksrevisjonen (3,5 år), kommunerevisjonen (7,5 år), fylkesmannens kommunalavdeling (7 år) og som rådmann (3,5 år).

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
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, 1/5, 1/7, 1/9 og 1/11.

Frist for innsending av stoff til NKRF er som hovedregel den 5. i måneden forut for utgivelse. I 2012 er imidlertid fristen for nummer 2 og 3 hhv. 30.1 og 30.3.

Abonnementspris:

Kr 350 pr. år

Annonsepriser:

1/1-side bakside kr 5 000

1/1-side andre sider kr 4 500

3/4-side kr 4 000

1/2-side kr 3 500

1/4-side kr 2 500

1/8-side kr 1 500

Prisene er ekskl. mva.

Rabatt vurderes ved flere innrykk.

Andre annonseformat etter forhandlinger.

Opplag: 2050

ISSN 0800-644X

Foto som ikke er merket med rettighets-havere eies av NKRF.

Skann QR-koden og få Kommunerevisoren direkte på din smarttelefon.



Grafisk design og trykk:

Merkur-Trykk AS



Merkur-Trykk er godkjent som svanemerket bedrift.



Merkur-Trykk er ISO-sertifisert. Vi tar kvalitet på alvor!

Tilsyn og revisjon i kommunal sektor

Hovedinnholdet i boka består i kommentarer til kommunelovens regler om kommunestyrets og fylkestingets tilsynsansvar, om kontrollutvalg og om revisjon og kommentarer til forskriftene om kontrollutvalg og om revisjon.

Denne andre utgaven er oppdatert med endringer og avklaringer som har kommet etter første utgaven i 2007.

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

Boka er skrevet av seniorrådgiver Bjørn Bråthen, juridisk rådgiver Bernt Frydenberg og daglig leder Ole Kristian Rogndokken i Norges Kommunerevisorforbund.



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



Pris (inkl. porto/eksp.): Kr 450 for medlemmer og studenter og kr 550 for andre.

Bestill boka på eget bestillingsskjema på NKRFs nettsider. QR-koden fører deg til mer info og bestilling.



- på vakt for fellesskapets verdier



Returadresse:
Norges Kommunerevisorforbund
Postboks 1417 Vika
0115 Oslo



nasjonal
fagkonferanse i
offentlig revisjon
30-31 oktober 2012



Velkommen på fagkonferanse 2012



Følg konferansen
på Twitter:
#offrev12



Clarion Hotel Oslo Airport, Gardermoen

