

Til Kommunal- og distriktsdepartementet

Oslo, 15. april 2026

Høringsuttalelse til Kommunekommisjonens første delutredning

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	2
2. Overordnede vurderinger	2
3. Styrking av kommunenes egenkontroll legger grunnlaget for økt lokalt handlingsrom	2
4. Omstilling forutsetter god styringsinformasjon, internkontroll og risikoarbeid	3
5. Robuste fagmiljøer som virkemiddel	4
6. Redusert detaljstyring forutsetter tydelige mål og forventninger	4
7. Konsekvensutredninger av nye statlige krav	5
8. Læring, forbedring og utvikling	5
9. Inntektssystem og rammefinansiering	5
10. Særlig om toppfinansieringsordningen for ressurskrevende helse- og omsorgstjenester	6
10.1 Ordningens formål og betydning	6
10.2 Hovedfunn fra Riksrevisjonens undersøkelse	6
10.2.1 Manglende mulighet for kommunene til å oppfylle regelverket	6
10.2.2 Manglende standardisering av beregningsmetoder	6
10.2.3 Ulik revisjonspraksis og manglende effektiv kontroll	7
10.3 NKRFs vurdering av utfordringsbildet	7
10.4 Forslag til forbedringer	8
10.4.1 Standardisering og likebehandling	8
10.4.2 Klare ansvars- og kontrollavklaringer	8
10.4.3 Strukturert dialog med relevante aktører	8

1. Innledning

NKRF – kontroll og revisjon i kommunene, viser til Kommunekommisjonens første delutredning, NOU 2026:1 *En bærekraftig kommunesektor*, avgitt 9. januar 2026 og sendt på høring med frist 16. april 2026.

NKRF er en landsdekkende faglig interesseorganisasjon for kontroll og revisjon i kommunene. Våre medlemmer er virksomheter som:

- reviderer kommuner og fylkeskommuner.
- utfører sekretariatsoppgaver for de kommunale og fylkeskommunale kontrollutvalgene

Våre medlemmer har en sentral rolle i å bidra til god økonomistyring, rettssikkerhet, etterlevelse av lover og regler, samt læring, forbedring og utvikling i kommunesektoren.

NKRF støtter i hovedsak Kommunekommisjonens problemforståelse og målsetting om en mer bærekraftig kommunesektor, herunder behovet for omstilling, mer effektiv ressursbruk og redusert statlig detaljstyring. Samtidig vil NKRF understreke at robuste og velfungerende ordninger for kommunal egenkontroll er et godt grunnlag for økt lokalt handlingsrom.

I denne høringsuttalelsen vil NKRF særlig peke på forhold som gjelder kommunenes styring, kontroll og revisjon.

2. Overordnede vurderinger

Kommunekommisjonen beskriver et kommunesystem under økende press som følge av demografiske endringer, strammere økonomiske rammer og mangel på arbeidskraft. NKRF deler kommisjonens vurdering av at dagens samlede statlige styring er blitt for omfattende og lite samordnet, og at sektorvise normer, krav og rapporteringsplikter i for stor grad begrenser kommunenes handlefrihet og evne til helhetlig prioritering.

NKRF mener likevel det er avgjørende at redusert detaljstyring fra staten ikke medfører økt risiko for svikt i tjenester, svekket rettssikkerhet eller dårligere økonomistyring. Vi vil derfor understreke betydningen av lokal egenkontroll som en nødvendig motvekt til redusert statlig styring.

3. Styrking av kommunenes egenkontroll legger grunnlaget for økt lokalt handlingsrom

Kommunekommisjonen tar til orde for mindre detaljert statlig styring og større frihet til kommunene.

NKRF vil understreke at:

- styrket kommunal egenkontroll gir staten handlingsrom til å redusere juridisk og økonomisk detaljstyring.
- kontrollutvalg og revisjon må ha tilstrekkelige rammer, kompetanse og kapasitet til å identifisere risiko, avdekke mangler og bidra til læring, forbedring og utvikling i kommunene.
- dersom staten skal vise økt tillit til kommunene, må det også gjenspeiles i nasjonale forventninger til hvordan lokal egenkontroll skal fungere og videreutvikles.

NKRF anbefaler at Kommunekommisjonen i sin neste delutredning vurderer konkrete tiltak som kan styrke kontrollutvalgets og revisjonens rolle i kommunesektoren, slik at redusert statlig styring ikke innebærer økt risiko for svikt i tjenestene.

4. Omstilling forutsetter god styringsinformasjon, internkontroll og risikoarbeid

Kommisjonen understreker behovet for omstilling og mer effektiv ressursbruk. NKRF vil peke på at:

- god styringsinformasjon, systematisk risiko- og vesentlighetsvurdering samt velfungerende internkontroll er avgjørende for at kommunene skal kunne foreta riktige prioriteringer.
- erfaringer fra forvaltningsrevisjoner viser at mange kommuner mangler kapasitet og systematikk i arbeidet med risikostyring og internkontroll.
- kontrollutvalg og revisjon er viktige bidragsytere til å synliggjøre risikoområder, avdekke svakheter og identifisere forbedringsmuligheter.

NKRF anbefaler at Kommunekommisjonen i det videre arbeidet tydeliggjør betydningen av internkontroll og risikoarbeid som en integrert del av kommunenes omstillingsstrategier.

5. Robuste fagmiljøer som virkemiddel

Kommisjonen peker på behovet for større og mer robuste fagmiljøer i kommunesektoren. NKRF vil understreke at dette først og fremst handler om å sikre tilstrekkelig kompetanse, kapasitet og kvalitet i utførelsen av krevende oppgaver – uavhengig av organisatorisk løsning.

NKRF vil særlig peke på at:

- robuste fagmiljøer kan bidra til god styring, kvalitet, kontroll og tillit
- det er behov for klare og forutsigbare statlige rammer som legger til rette for samarbeid og kompetansedeling mellom kommuner

NKRF anbefaler på denne bakgrunn at Kommunekommisjonen vurderer hvordan etablering og videreutvikling av fagmiljøer kan brukes mer systematisk på områder der mange kommuner i dag opplever utfordringer med kapasitet og kompetanse, samtidig som kommunenes politiske ansvar og styring ivaretas.

6. Redusert detaljstyring forutsetter tydelige mål og forventninger

NKRF støtter kommisjonens mål om redusert bruk av normer, øremerking og detaljerte krav, men vil samtidig understreke at:

- mindre detaljstyring må kombineres med tydeligere mål, veiledning og nasjonale forventninger.
- grunnleggende krav til forsvarlighet, rettssikkerhet, økonomistyring og etisk standard må videreføres.
- lokal egenkontroll må brukes aktivt for å følge med på konsekvenser av endringer i statlig styring.

NKRF anbefaler at man vurderer et styrket og mer helhetlig rammeverk for nasjonale forventninger knyttet til styring, internkontroll og etikk i kommunesektoren.

7. Konsekvensutredninger av nye statlige krav

Kommunekommissjonen peker på svakheter i utredningsarbeidet ved innføring av nye statlige tiltak. NKRF vil fremheve at:

- mange lover og forskrifter har utilsiktede konsekvenser for kommunenes styring, internkontroll og egenkontroll.
- konsekvenser for kontrollutvalg, revisjon og administrativ egenkontroll vurderes ofte ikke tilstrekkelig.
- gode utredninger må inkludere vurderinger av risiko, kompetansekrav og administrativ belastning.

NKRF anbefaler at Kommunekommissjonen foreslår at konsekvenser for kommunenes egenkontroll alltid vurderes eksplisitt ved nye statlige tiltak.

8. Læring, forbedring og utvikling

NKRF vil særlig understreke at kontroll og revisjon i kommunene:

- ikke bare bidrar til kontroll og etterlevelse, men også til læring, forbedring og utvikling.
- er viktige virkemidler for å oppdage systemsvakheter og bidra til kvalitetsutvikling i tjenestene.
- blir stadig viktigere i en situasjon med knappe ressurser og økt behov for omstilling.

NKRF anbefaler at Kommunekommissjonen tydelig løfter fram egenkontroll som et sentralt virkemiddel for læring, forbedring og utvikling i kommunesektoren.

9. Inntektssystem og rammefinansiering

NKRF støtter i hovedsak forslaget om å innlemme flere øremerkede tilskudd i rammetilskuddet, men vil peke på at:

- økt rammefinansiering forutsetter god kommunal egenkontroll.
- dagens toppfinansieringsordning for ressurskrevende helse- og omsorgstjenester ikke fungerer tilfredsstillende i dag (se egen omtale nedenfor)

NKRF anbefaler at Kommunekommissjonen i neste delutredning løfter fram en god kommunal egenkontroll som en forutsetning for økt rammefinansiering av kommunene. Dette vil også

bidra til effektivisering og ansvarliggjøring i kommunene, samt styrke den kommunale selvråderetten.

10. Særlig om toppfinansieringsordningen for ressurskrevende helse- og omsorgstjenester

10.1 Ordningens formål og betydning

NKRF vil understreke at toppfinansieringsordningen for ressurskrevende helse- og omsorgstjenester er et helt sentralt virkemiddel for å sikre likeverdige tjenester til personer med omfattende omsorgsbehov, uavhengig av hvilken kommune de bor i eller kommunens økonomiske bæreevne. Ordningen har stor økonomisk og forvaltningsmessig betydning i kommunesektoren.

I 2025 ble det utbetalt om lag 13,4 mrd. kroner til kommunene gjennom ordningen. Ordningen omfattet da 8 433 brukere. Kommunal- og distriktsdepartementet har det overordnede ansvaret for ordningen, mens Helsedirektoratet forvalter tilskuddet på delegert myndighet.

Ordningens omfang og betydning stiller høye krav til et regelverk som både er praktisk gjennomførbart i kommunene, legger til rette for likebehandling og gir et forsvarlig grunnlag for kontroll og revisjon.

10.2 Hovedfunn fra Riksrevisjonens undersøkelse

NKRF viser til Riksrevisjonens undersøkelse av toppfinansieringsordningen, som avdekker alvorlige utfordringer i alle ledd av ordningen – fra kravstilling og regelverk, via kommunenes praktisering og rapportering, til statlig kontroll og oppfølging. Etter NKRFs vurdering er disse funnene av stor betydning for Stortingets og regjeringens videre arbeid med ordningen.

Riksrevisjonen peker særlig på følgende forhold:

10.2.1 Manglende mulighet for kommunene til å oppfylle regelverket

Tilskuddsregelverket forutsetter at kommunene kan dokumentere reelle, direkte lønnsutgifter basert på faktisk tid brukt «ansikt til ansikt» med den enkelte tjenestemottaker. Kommunene har imidlertid ikke systemer som gjør det mulig å registrere brukertid på dette detaljeringsnivået. Som følge av dette bygger refusjonskravene seg i praksis på beregninger, anslag og planlagt ressursbruk – ikke faktiske timer.

10.2.2 Manglende standardisering av beregningsmetoder

Kommunene benytter ulike metoder for å beregne timepris og lønnskostnader som inngår i refusjonsgrunnlaget. Departementet har ikke fastsatt krav til hvilke beregningsmodeller som skal brukes. Dette medfører store og utilsiktede økonomiske utslag. Riksrevisjonen viser blant

annet til at én krone økning i beregnet timepris ville gitt om lag 54 millioner kroner høyere samlet tilskudd i 2023. NKRFs erfaringer fra revisjonsarbeidet i kommunene samsvarer med dette bildet.

10.2.3 Ulik revisjonspraksis og manglende effektiv kontroll

Riksrevisjonen dokumenterer at revisorene i 2023 manglet uttalelse om sentrale kontrollpunkter i 42 prosent av rapportene, særlig knyttet til hvorvidt refusjonskravet utelukkende omfattet direkte lønnsutgifter. Dette henger sammen med at kommunene ikke har systemer for å registrere direkte brukertid. Samtidig har Helsedirektoratet ikke gjennomført kompenserende kontroller, og manglende revisjonsuttalelser har ikke hatt konsekvenser for tilskuddsutbetalingen.

Videre viser Riksrevisjonen at etterkontrollen i kommunene i liten grad er innrettet mot de forholdene som har størst betydning for refusjonsbeløpene, og at ulik tolkning og praktisering av regelverket – både i kommunene og i revisjonsmiljøene – fører til systematiske forskjeller i tilskudd.

NKRF deler Riksrevisjonens vurdering av at dette innebærer at store beløp i realiteten ikke er underlagt tilstrekkelig kontroll, noe som representerer et både styringsmessig og rettsikkerhetsmessig problem.

10.3 NKRFs vurdering av utfordringsbildet

NKRFs medlemmer arbeider tett på toppfinansieringsordningen i praksis og har inngående kjennskap til både kompleksiteten i regelverket og konsekvensene av dagens ordning. På bakgrunn av dette vil NKRF særlig peke på følgende kritiske forhold:

1. Regelverket forutsetter et detaljeringsnivå som ikke er praktisk oppnåelig, gitt dagens systemer og ressursbruk i kommunene.
2. Uklare og varierende beregningsmetoder skaper forskjellsbehandling mellom kommuner og svekker tilliten til ordningen.
3. Revisors rolle er krevende og lite avklart, samtidig som revisorer møter ulike forventninger fra kommuner og Helsedirektoratet.
4. Manglende nasjonal standardisering medfører at kommuner med sammenlignbare behov kan få betydelig ulikt tilskudd.

10.4 Forslag til forbedringer

NKRF mener Kommunekommisjonens videre arbeid bør omfatte en helhetlig gjennomgang av toppfinansieringsordningen, med sikte på forenkling, standardisering og styrket styring. NKRF vil særlig anbefale følgende tiltak:

10.4.1 Standardisering og likebehandling

Enten gjennom:

- innføring av en nasjonal standard timepris, eller
- etablering av tydelig definerte, nasjonale beregningsmodeller som både kommuner og revisorer plikter å benytte.

Dette vil redusere variasjon og administrativt merarbeid.

10.4.2 Klare ansvars- og kontrollavklaringer

Det bør:

- presiseres tydelig hva revisor faktisk skal kontrollere innenfor ordningen,
- gis klare føringer til Helsedirektoratet om oppfølging ved manglende revisjonsuttalelser, og
- innrettes etterkontroller mot forhold som reelt påvirker refusjonsbeløpene.

10.4.3 Strukturert dialog med relevante aktører

NKRF anbefaler en strukturert dialog mellom Kommunal- og distriktsdepartementet, Helsedirektoratet, KS og NKRF for å sikre at regelverket utformes på en måte som er praktisk gjennomførbar, kontrollerbar og målrettet. NKRF stiller gjerne med konkrete faglige innspill fra våre fagmiljøer.

11. Avslutning

NKRF mener Kommunekommisjonens første delutredning gir et godt grunnlag for videre arbeid med å utvikle en mer bærekraftig kommunesektor. Vi vil særlig understreke at økt lokalt handlingsrom må følges av:

- styrket lokal egenkontroll
- tydeligere nasjonale forventninger
- bedre utredede statlige krav
- økt fokus på læring, forbedring og utvikling

Dersom Kommunekommisjonens arbeid bidrar til redusert statlig styring av kommunene, blir den kommunale egenkontrollen et sentralt virkemiddel for å sikre god styring og kontroll lokalt. En sterk og velfungerende egenkontroll er avgjørende for at kommunene forvalter sitt selvstyre på en ansvarlig måte og ivaretar fellesskapets verdier.

NKRF ser frem til å bidra videre i den videre prosessen og i arbeidet med Kommunekommisjonens neste delutredning.

Vennlig hilsen

NKRF – kontroll og revisjon i kommunene

Per Olav Nilsen /s/
styreleder

Rune Tokle /s/
daglig leder