



nkrf

5/24

Årgang 79

kontroll & revisjon



Les mer om:

- **Det handler om tillit – erfaringer fra Kommunesektorens etikkutvalg**
- **Menneskerettighetene må kontrolleres – også i kommunene**
- **Kronikk: Det spøker for generalistkommunen**
- **Arendalsuka 2024 - mer enn blå dressjaker og lyse linbukser**

- 2 75 år siden...**
Bjørn Bråthen
- 3 En viktig høst i vente**
Per Olav Nilsen, styreleder i NKRF
- 4 Det handler om tillit**
Tora Aasland, Leder av kommunesektorens etikkutvalg 2015 – 2024
- 7 Menneskerettighetene må kontrolleres – også i kommunene**
Fagdirektør Vidar Strømme og rådgiver Eivind Digranes, Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)
- 11 Det spøker for generalistkommunen**
Agnar Kaarbø, politisk redaktør i Kommunal Rapport
- 12 Hva skjer?**
Praktisk eksamen for revisor
- 13 Ukom – en nasjonal whistleblower for helse- og omsorgstjenesten**
Synnøve Serigstad, leder for relasjon og læring/kvalitetsforbedring og implementering i Statens undersøkelseskommissjon for helse- og omsorgstjenesten (Ukom)
- 17 Hva skjer?**
Dagfinn Høybråten er ny leder i etikkutvalget
- 18 Arendalsuka 2024 – mer enn blå dress-jakker og lyse linbukser**
Ellen Halsbog Lange, seniorrådgiver i NKRF
- 22 Hva skjer?**
KI på dagsorden i kommunesektoren
- 23 Nytt om navn**
Romerike revisjon IKS
Nye tillitsvalgte

75 år siden...

Av **Bjørn Bråthen**

I septemberutgaven av Kommunerevisoren i 1949 kunne man lese følgende oppgitte betraktninger under overskriften «Overflødig kontrollarbeide»:

Når en vet hvor skrøpelig menneskene er, så er det helt rimelig at en velger visse mennesker til å kontrollere hva andre mennesker gjør. Derfor har en også fått slike institusjoner som kommunerevisjon, fylkesrevisjon og riksrevisjon, som hver for seg sikkert er helt utmerkede institusjoner, men som innbyrdes – så vidt en kan skjønne – ser med største mistro til hinannen. Derfor vil også et refusjonskrav som berører en primærkommune, fylke og stat, ha den beste sjanse for å bli dissekert slik at det til slutt ikke er noe igjen hverken av kravet eller den herredskasserer som i beste mening har satt det opp. Vi har også eksempler på at departementer kommer inn mellom fylkesrevisjon og riksrevisjon som en fjerde kontrollinstans.

Kommunerevisor Sørensen nevner i et stykke i dette nummer om «Refusjon av jordstyreutgifter» at av et fylkes samlede refusjonskrav på 60-70 000 kroner hadde departementet funnet kr. 5,70 som det kunne trekke fra. Dermed sparte staten kr. 2,85 og fylket kr. 1,43, som et resultat av en møysommelig gjennomgåelse av 56 refusjonskrav.

Når så beskjedne, om enn innviklede, krav som refusjon for jordstyreutgifter skal gjennomgå av så

mange instanser, så ligger det nær å tro at det må være en feil ved systemet. Det burde være tilstrekkelig at fylkesrevisjonen reviderte slike refusjonskrav.

I det hele tatt bør en komme dit hen at når en offentlig tilsatt revisor har gitt påtegning om at noe er riktig, så må en kunne stole på at det er riktig. Det vil være en oppgave for forbundet å gjøre de rette myndigheter oppmerksom på forholdet, slik at en kunne få forandret systemet.

Heldigvis har utviklingen gått framover!

I bladet stilles spørsmålet «Bør kommunerevisjonen overta bokettersyn?». Innledningsvis redegjøres det for vanlig praksis, som er at ligningsmyndighetene i en kommune henvender seg til en forretningsrevisor, og får ham til å ta bokettersynene. Det gis uttrykk for at dette er en bra ordning der hvor det er mulig å få tak i erfarne revisorer, men i mange herredskommuner vil det være nødvendig å hente revisorene langveis fra, og da blir ordningen både kostbar og tungvinn.

Det hevdes at det derfor burde være naturlig for mange kommuner å rette øynene mot kommunens egne revisorer. Det argumenteres med at selv om dette kan synes å være for store krav å stille til en kommunerevisor, vil det sikkert være en fordel både for vedkommende kommune og for dens revisor. ●



Av Per Olav Nilsen, styreleder i NKRF

En viktig høst i vente

Arendalsuka er tilbakelagt. Det var en bra uke for offentlig kontroll og revisjon. NKRF hadde to arrangementer, ett med utgangspunkt i DFØs innbyggerundersøkelse om offentlige tjenester og ett om menneskerettigheter i kommunene.

Begge arrangementene satte viktige tema på dagsorden, og viste også at kontroll og revisjon i kommunene kan bidra til å nå viktige mål.

Og så gratulerer jeg Riksrevisjonen som den offentlige etaten med best omdømme, og den eneste med «svært godt omdømme». Dette kom fram under et arrangement i Arendalsuka, der Altinget og Apeland hadde målt omdømmet til de 30 mest kjente offentlige etatene i Norge. Vi tillater oss å sole oss i glansen fra dette, og se på det som en anerkjennelse av offentlig revisjon som sådan.

Med sommeren tilbakelagt, og en høst i emning, står mange oppgaver foran oss.

Nå, helt i begynnelsen av september, går den nordiske kommunale revisjonskonferansen av stabelen i Bergen. Konferansens tema er «Bærekraftig utvikling i trygge kommuner». Vi skal gjøre dypdykk i beredskap, kunstig intelligens og bærekraft. Målet er å øke samhandlinga og kompetansen innen kommunal revisjon i Norden.

Målet er å øke samhandlinga og kompetansen innen kommunal revisjon i Norden.

Merkevarebygging er et annet viktig tema denne høsten. NKRF har i samarbeid med medlemsbedrifter jobbet med økt profilering av kommunal revisjon, og vi har også gjennomført intervjuer med ansatte i kommunal revisjon – for å se om det er noen fellestrekk uavhengig av geografi, størrelse på enhet m.m. Det hele skal munne ut i en strategi for merkevarebygging og rekruttering.

Foreløpig er dette gjort for revisjonssida, men det kan også være aktuelt for sekretariatene. Det kan være andre problemstillinger og andre utfordringer enn for revisjonen, men det er like viktig å gå i dybden her. Vi er imidlertid avhengig av innspill fra sekretariatene for å få dette til. Kontroll og revisjon er to sider av samme sak i kommunene. Det skal vi videreutvikle.

Det er nemlig slik at vi har en vei å gå her. Vi så det tydelig under Arendalsuka. Mange ble overrasket over

Kontroll og revisjon er to sider av samme sak i kommunene. Det skal vi videreutvikle.

at tema som menneskerettigheter og tillit til kommunale tjenester har med kontroll og revisjon å gjøre. Det er en altfor snever oppfatning av vår rolle der ute – og det er det kun vi som kan gjøre noe med. Derfor oppfordrer jeg alle som jobber på dette feltet, om å benytte muligheten når den byr seg – til profilering av kommunal kontroll og revisjon.

Men ingen profilering og merkevarebygging kan komme i stedet for jobben vi gjør i kommunene. Det er den som er det viktigste.

Velfungerende kontrollutvalg som tar jobben med å holde løpende kontroll med kommunen på alvor. En revisjon som utfører regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll til kommunens beste.

Nå er det kun måneder igjen før fristen for å ferdigstille plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll går ut. Når det er gjort, er grunnlaget for både kontrollutvalgets og revisjonens arbeid de neste fire årene lagt. Og så må vi selvsagt følge med underveis: Har det oppstått situasjoner som gjør at vi må gjøre nye vurderinger? Det er del av den løpende kontrollen.

Når det er gjort, er grunnlaget for både kontrollutvalgets og revisjonens arbeid de neste fire årene lagt.

Jeg gleder meg til å ta fatt på høsten og alt den fører med seg.

Jeg ønsker alle lykke til med å stå på vakt for felleskapets verdier. ●



Foto: Stig Weston

Av **Tora Aasland**,
Leder av kommunesektorens etikkutvalg 2015 – 2024

Det handler om tillit

Erfaringer fra kommunesektorens etikkutvalg

Tillit er avgjørende for en etisk forsvarlig forvaltning. I utgangspunktet forventes en respekt for grunnleggende lover og regler.

Vi er heldige i Norge som har et velutviklet demokrati. Det betyr at vi har systemer som kan håndtere uenighet. At Norge både er en rettsstat og et demokrati, innebærer at det er et godt forankret grunnlag for å håndtere konflikter mellom lover og regler, også i lokalpolitiske prosesser og vedtak.

Hvordan bygge og holde på tillit?

Det må være en oppgave for fellesskapet å skille mellom rett og galt, samtidig som man må tåle andres meninger og ytringer. Å finne gode løsninger er viktigere enn å tenke på hat og hevn.

Et godt lokalpolitisk grunnlag er grunnleggende kunnskap om samfunn, kultur og forvaltning. En felles forståelse av helhet og verdigrunnlag i en kommune kan utvikles og styrkes gjennom etablering av etiske retningslinjer og trening og øvelser i etiske dilemmaer og utfordringer.

De etiske utfordringene befinner seg ofte i gråsonene mellom rettsstaten og demokratiet, og mellom jus og moral.

De etiske utfordringene befinner seg ofte i gråsonene mellom rettsstaten og demokratiet, og mellom jus og moral. De gjelder både for folkevalgte og administrasjon, selv om rollene er noe ulike.

Mens administrasjonen har en lojalitet til sin organisasjon, er de folkevalgte også ombud for sine velgere, og dermed for opplevelsen av fellesskap og rettferdighet. Også den rollen må fylles på en tillitvekkende måte.

Å bygge tillit handler ikke nødvendigvis om å finne fasitsvar, men om å gjøre vurderinger opp mot lover og regler, med respekt for dem og prosessene bak. Forvaltningspraksis kan utvikles og lover kan etter hvert

endres, men det må være enighet om systemene og prosedyrene for dette.

Kommunelovens formålsparagraf om tillitsskapende forvaltning krever ikke bare respekt for lover og regler, men også at det utvikles et felles verdi- og normgrunnlag. Det handler om å håndtere spenning og spenningen mellom lov og politikk. Da trengs innsikt i tema som korrupsjon, varsling og habilitet, da trengs en kartlegging og drøftinger av risikoområdene, og da trengs en egenkontroll som er åpen og tillitsskapende. For eksempel kan man gjennom dilemmatrening lære av både egne og andres feil.

Åpenhet er avgjørende for tillit. Det er viktig å utvikle åpne arbeids- og samarbeidsformer, og det er urovekkende at noen mener åpenhet kan være til hinder for å finne gode løsninger. Det kan av og til være fristende å ty til bakrommet. Åpenhet i prosesser og vedtak må ikke bli en trussel for godt politisk arbeid. Tvert imot betyr åpenhet også trygghet, og dermed et solid fundament for lokaldemokratiet.

Et medborgerpanel avslørte nylig en synkende tillit til politikerne. Et økende antall i befolkningen tror at kommunens administrasjon og politikere er der for egen vinning. Denne holdningen kan best motvirkes ved mest mulig åpenhet i de politiske prosessene.

Hva er etikk?

Enkelt sagt er etikk vitenskapen om hvordan menneskene i et samfunn skal omgås hverandre. Det innebærer en felles forståelse om hva som er rett og galt, og at man er enige om normene for samhandling. Det er til nytte for alle enkeltaktører at fellesskapet fungerer, og at man i en organisasjon som en kommune, har kommet fram til en felles forståelse av framgangsmåten for dette. Derfor er utviklingen av etiske retningslinjer så viktig. Det er med på å styrke den demokratiske beredskap, hvor uenighet tåles og håndteres i åpenhet.

«Evne og kraft til å bære» heter et debatthefte fra KS. Her refereres det til bærekrafttenkingen, som er sentral i all planlegging. Viktige utfordringer for bærekraft-

tenkingen finnes i arealpolitikken hvor hoveddilemmaet er vern vs. vekst, eller i arbeidsgiverpolitikken med kampen om de gode fagfolkene og deres arbeidsvilkår.

Det kan ligge mye politisk press og sprengstoff i utbyggingspolitikk, hvor utbyggerrollen ikke alltid er helt klar, og hvor ekspertene kan levere viktig bakgrunn – når de da ikke etter hvert blir ansatt hos utbygger. De mest iøynefallende habilitets- og lojalitetskonfliktene ligger for eksempel i det å kombinere utbyggerrollen med det å være folkevalgt i samme kommune.

Etikken kan noe forenklet plasseres på følgende måte:

- Politikk er hva du *vil* gjøre
- Jus er hva du *kan* gjøre
- Etikk er hva *gjør* du?

Med denne innfallsvinkelen er etikken i gråsonen mellom politikk og jus, eller mellom demokratiet og regelverket.

Saker som krever spesiell etisk oppmerksomhet er plan- og byggesaker, saker som har utfordringer for

miljø og bærekraft, som for eksempel arealbruk i strandsonen, og saker med maktubalanse.

Fenomenet opsjonsavtaler, dvs. at grunneier og utbygger har gjort avtale (med eller uten penger) for framtidig utbygging der hvor dagens planer ikke åpner for det, og andre saker som utfordrer åpenhet og habilitet. Tillitsbaserte ordninger kan også være utsatt dersom respekten for regelverk er forvitret.

For å styrke den demokratiske beredskapen og motvirke tendenser til manglende respekt for lover og regler, er det nødvendig med en høy bevissthet om nettopp de etiske utfordringene. Utforming og utvikling av etiske retningslinjer, både for folkevalgte og ansatte, gode, trygge og åpne rutiner for varsling, prosedyrer for motvirkning og forebygging av korrupsjon og god trening i hvordan åpenhet kan praktiseres, er forslag til hvordan kommunesektoren kan følge opp.

Det må aldri lønne seg å ta tvilsomme snarveier eller gå bak ryggen på andre. Lokal forvaltning må være slik

Aktuelle kurs nå ...



Når	Hva	Hvor
10. – 11. sept.	Samling for kontrollutvalgssekretariater 2024	Sola
18. sept.	Webinar om selvkost Nyhet!	Digitalt
19. – 20. sept.	Intro for nyansatte Nyhet!	Digitalt
27. sept.	Praktisk bruk av KI-verktøy i forvaltningsrevisjon Nyhet!	Digitalt
28. okt.	Forvaltningsloven Nyhet!	Digitalt
22., 29. – 30. okt.	Klientens bruk av IT, risikohåndtering og test av intern kontroll	Digitalt og Gardermoen
6. – 7. nov.	NKRFs Lederkonferanse 2024	Lillestrøm
12. – 13. nov.	Fagtreff for regnskapsrevisorer 2024	Gardermoen
27. – 28. nov.	A.2.47 Kvalitative metoder i forvaltningsrevisjon	Gardermoen
27. nov.	Offentleglova Nyhet!	Digitalt
9. des.	Kommuneloven Nyhet!	Digitalt
12. des.	Habilitet Nyhet!	Digitalt
Når	Hva	
eKurs	Revisjon av regnskap for kirkelige fellesråd og menighetsråd Nyhet!	
eKurs	Mislighetsrettet arbeid og hvitvasking ved revisjon av kommuner Nyhet!	
eKurs	Håndtering av henvendelser til kontrollutvalget Nyhet!	
eKurs	Pensjon – en innføring Nyhet!	
eKurs	Eierskapskontroll	
eKurs	Innføring i merverdiavgift	
eKurs	Intro – kommuneregnskap	
eKurs	Intro – forvaltningsrevisjon	



Gå til nkrf.no/kurs eller bruk QR-koden for å lese mer om kursene og for å melde deg på.

...for faglig oppdatering

at det er samsvar mellom liv og lære. Dette krever kunnskap, bevisstgjøring, åpenhet og kontinuerlig trening.

Erfaringer fra kommunesektorens etikkutvalg

Hovedstyret i KS oppnevner hvert fjerde år kommunesektorens etikkutvalg. Utvalget ble første gang opprettet i 2006, som en direkte konsekvens av korrupsjonssaken i Nedre Romerike Vannverk. Da innså man at en korrupsjonsberedskap i kommunene selv var nødvendig.

Utvalget har en bred og variert sammensetning hvor medlemmene har erfaring både fra forvaltning, etikk og media. Også erfaring fra kontroll og tilsyn er viktig.

Kontrollutvalgene er viktige aktører i kommunesektorens etiske arbeid. Kontrollutvalgene er kommunestyrets redskap, og på en måte riksrevisjon og sivilombud i ett. De er portvakter inn til et område som ikke bør være stedet for politiske omkamper. Kontrollutvalgene bør ha gode arbeidsforhold og se og bli sett. De sitter ofte inne med viktig kompetanse og erfaringsbakgrunn, og har også en god veileder i departementets kontrollutvalgsbok. Kontrollutvalgene bør gå foran når det gjelder erfaringsutveksling og dialog, slik at alle aktører i organisasjonen kan se på kontrollarbeidet med respekt og tillit.

Kontrollutvalgene er kommunestyrets redskap, og på en måte riksrevisjon og sivilombud i ett.

Kommunesektorens etikkutvalg er rådgivende, og ikke i linjen for saksbehandling. Målet er å styrke etikk- og antikorrupsjonsarbeidet i kommunesektoren. Utvalget har en uavhengig og rådgivende rolle, og skal være synlige og tilgjengelige overfor kommuner, fylkeskommuner og kommunale virksomheter.

Erfaringer fra utvalgene gjennom disse årene styrker en arbeidsform hvor dialog med kommuner og fylkeskommuner er sentralt. Den beste måten å ha slik dialog på, er å reise rundt i landet, møte lokale folkevalgte og ansatte og på denne måten stimulere til etiske refleksjoner og høy bevissthet om forvaltningsetiske spørsmål.

Et av de beste hjelpemidlene som er utviklet for slike dialoger og møter, er dilemmasamlingen. Med bakgrunn i denne kan aktører med ulike roller drøfte de enkelte dilemmaene – og kanskje også bidra med dilemmaer eller vanskelige saker fra egen kommune eller fylkeskommune. Dilemmatrening er muskeltrening!

I hele sin virksomhet har etikkutvalgene jevnlig utarbeidet veiledere og råd om etiske retningslinjer, registre og regelverk. Men har drøftet og utviklet råd om varsling, habilitet, lojalitet og åpenhet, og lagt grunnlaget for risikoenalysen og lokal beredskap. Det er utarbeidet en serie med rapporter og undersøkelser om

tema som varsling og rutiner for å håndtere varsling, og om utsatte saker som arealsaker, plansaker og byggesaker. I tillegg har man et kontinuerlig samarbeid med Transparency International, ikke minst når det gjelder internasjonale oversikter over korrupsjon.

Alle rapporter og råd er tilgjengelige på KS sine nettsider under Etikportalen.

Utfordringer for kommunene

Et velfungerende lokaldemokrati skal kunne håndtere uenighet, samtidig som man hele tiden tar sikte på å finne gode fellesskapsløsninger. I disse tider, hvor lover og regler hele tiden utfordres, hvor folk i demokratiske land ikke lenger respekterer makta, er det viktigere enn noensinne å styrke den lokalpolitiske beredskap.

Åpenhet bør innebære at folk i kommuner og fylkeskommuner vet hva som skjer, og hvordan og hvorfor det skjer. Det bør være regler for gaver, roller, habilitet og særinteresser.

Etiske retningslinjer er nødvendig der hvor man er i gråsonene mellom regelverk og politikk, og man må klare balansen mellom moralisering og etiske refleksjon. Da er trening og øvelser viktige virkemidler. Etikken må på dagsorden! Minst en gang i året bør et kommunestyre sette av tid til etisk trening.

Ytringsfriheten står sterkt her i landet, ikke minst forankret i Grunnloven. Derfor må varsling ikke føre til tilsidesetting og knebling av meninger. Det må være lov å si fra, og det må være gode og objektive systemer for å ta seg av enhver varsling.

Kommunene er også arbeidsgivere og eiere. Derfor bør det være klare og kjente rutiner for spørsmål som knytter seg til arbeidstakerforhold og eierskap. Det må være et etisk rammeverk, eller etiske retningslinjer, som setter standarder for hva som forventes av folkevalgte og ansatte, også når det kommer til interessekonflikter og rollekombinasjoner.

Minst en gang i året bør et kommunestyre sette av tid til etisk trening.

Media har en viktig rolle, ikke minst er de der når det oppstår konflikter og uklare ansvarsforhold. Media må derfor ikke undervurderes, men aksepteres i den uavhengige rollen de har. Media kan være en god medspiller både for å avdekke uheldige forhold og for å la alle komme til orde.

Norge er ikke fri for korrupsjon eller uetisk atferd i lokalforvaltningen, men vi ligger bedre an enn de fleste andre land. La oss derfor styrke kunnskapen og bevissheten om hvordan vi bygger og forsterker en demokratisk beredskap! ●



Av fagdirektør **Vidar Strømme** og rådgiver **Eivind Digranes**, Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)

Menneskerettighetene må kontrolleres – også i kommunene

Kontrollutvalgene spiller en avgjørende rolle for kommunenes ivaretagelse av menneskerettighetene. I ytterste konsekvens handler det om å hegne om det norske tillitssamfunnet.

Hva tenker du når du hører ordet «menneskerettigheter»? For mange vil tankene kanskje gå til land langt utenfor Norges grenser, med autoritære styresett, offentlig maktmisbruk og omfattende undertrykkelse av minoriteter. Men menneskerettighetene er i høyeste grad også relevante her hjemme i Norge – også på kommunalt nivå.

Etter Grunnloven § 92, har kommunene et selvstendig ansvar for å respektere og sikre menneskerettighetene i alt sitt arbeid.

Etter Grunnloven § 92, har kommunene et selvstendig ansvar for å respektere og sikre menneskerettighetene i alt sitt arbeid. Følges ikke dette ansvaret, kan det få rettslige konsekvenser for kommunen. I 2022 konstaterte Høyesterett at kommuner kan saksøkes og holdes erstatningsansvarlig for brudd på Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK).

Flere slike saker er nå på gang i domstolene. Før sommeren avsa Høyesterett for første gang en rettskraftig dom som konstaterte at en kommune har krenket menneskerettighetene, denne gangen i en barnevernssak.

En stor del av ansvaret

At menneskerettighetene legger rettslige rammer for kommunenes arbeid på administrativt og politisk nivå, er med andre ord avklart. Selv om det er staten som har det overordnede ansvaret for å sikre menneskerettighetene gjennom utarbeidelsen av lover og regler, er det ofte kommunene som skal håndheve rettighetene i praksis. Dette materialiserer seg på flere måter:

For det første har kommunene en rekke hjemler for å gjøre inngrep i enkeltmenneskers rettigheter. Dette så

vi blant annet under pandemien, hvor mange kommuner gjorde betydelige begrensninger i mange ulike rettigheter for å beskytte liv og helse.

Særlig innebar mange av begrensningene inngrep i befolkningens privatliv, som er beskyttet av menneskerettighetene. Alle slike inngrep må oppfylle menneskerettslige krav, for eksempel til at det er forholdsmessighet mellom middel og mål.

For det andre har kommunenes tjenesteyting betydning for realiseringen av mange rettigheter. Kommunene har en rekke positive forpliktelser til å sikre menneskerettighetene, for eksempel til å forhindre vold og overgrep mellom privatpersoner, lytte til barn i alle saker som angår dem og gi eldre tilstrekkelige helse- og omsorgstjenester.

For det tredje er kommunene arbeidsgiver for store deler av den norske befolkningen. Det innebærer blant annet forpliktelser til å ivareta de ansattes personvern, ytringsfrihet og rett til vern mot diskriminering.

Kommunen må ikke bare oppfylle disse pliktene. Det er også viktig at innbyggerne har trygghet for at kommunen har systemer som ivaretar menneskerettighetene, og at disse systemene er synlige for dem. Man sier gjerne at en rettsstat forutsetter at «justice must not only be done, but must also be seen to be done».

Åpenhet er avgjørende for tillit, særlig i saker som handler om grunnleggende rettigheter. Her spiller kontrollutvalgene en viktig rolle.

Flere menneskerettslige utfordringer

Hvor godt er så dette ansvaret ivare tatt ute i kommunene? Det korte svaret er kanskje det mest åpenbare: Det varierer. I enkelte kommuner arbeides det målrettet med å sette menneskerettighetene høyere på agendaen. Blant annet er det over flere år gjort et godt arbeid i flere kommuner for å øke kompetansen om FNs barnekonvensjon og FNs konvensjon om funksjonshemmedes rettigheter. Noen byer har også erklært seg som menneskerettighetsby og ytringsfrihetsby, noe som kan bidra til å øke den lokale bevisstheten om menneskerettighetene.

Samtidig ser vi at innsatsen ofte er fragmentert og at det systematiske arbeidet uteblir. I mange tilfeller mangler det også en forståelse for at menneskerettighetene ikke først og fremst er politiske målsetninger, men helt konkrete rettslige forpliktelser som kommunene må oppfylle. Menneskerettighetene og FNs bærekraftsmål er ikke det samme.

Det fins også flere eksempler på kommuner som ikke ivaretar menneskerettighetene godt nok:

Flere saker fra Sivilombudet viser tilfeller av kommuner som har gått for langt i å begrense de ansattes yringsfrihet under henvisning til lojalitetsplikten. Det er alvorlig. Etter EMK artikkel 10 og Grunnloven § 100 skal det mye til for at kommunen som arbeidsgiver kan gripe inn i de ansattes yringsfrihet, også når de er kritiske til kommunens arbeid. Ytringsrommet skal være stort. Det er det ikke alltid i praksis.

Ytringsrommet skal være stort.
Det er det ikke alltid i praksis.

Før sommeren avdekket Dagens Næringsliv at mange statlige virksomheter har inngått «taushetsavtaler» med ansatte som har fratrudd etter konflikter. Også det kan være i strid med yringsfriheten, og vil sannsynligvis også forekomme i mange kommuner.

Et annet eksempel er innenfor barnevern. De senere årene har Norge blitt dømt i en rekke saker i Den europeiske menneskerettsdomstolen, fordi barnevernet ikke har vært gode nok på å opprettholde målet om mulig gjenforening ved omsorgsovertakelser. Sakene viser at avgjørelser som tas i førstelinjen i kommunen kan bidra til at man ender opp med å bryte menneskerettighetene.

Også praktiseringen av regelverket knyttet til tvungen helsehjelp i eldreomsorgen viser tegn til menneskerettslige utfordringer. Et landsomfattende tilsyn i regi av Helsetilsynet fra i fjor avdekket flere lovbrudd, og konkluderte med at regelverket ikke er godt nok innarbeidet i de undersøkte kommunale helse- og omsorgstjenestene. Dette kan utfordre retten til privatliv etter EMK artikkel 8.

Rettigheter krever kontroll

Selv om menneskerettighetene stort sett har gode kår i Norge, vet vi altså at rettighetsbrudd forekommer ute i kommunene. Ikke nødvendigvis på grunn av vond vilje, men også faktorer som manglende kunnskap, tidspress, mangel på ressurser og dårlig informasjonsflyt. Det er ofte stor forskjell mellom å ha rett på papiret og å få rett i praksis. For at rettigheter skal ha noen betydning, må de derfor kontrolleres.

Hvilken betydning kan kontrollutvalgenes arbeid ha for kommunenes gjennomføring av menneskerettig-

hetene? La oss peke på tre gevinster av menneskerettslig kontrollarbeid:

- **Forebygging:** Det kan avdekke områder hvor det kan være risiko for brudd på menneskerettighetene i kommunen, og forebygge mot at de materialiserer seg.
- **Rettsikkerhet:** Det kan ivareta rettsikkerheten til grupper som i mindre grad er i stand til å hevde egne rettigheter i møte med kommunen, som barn, pleietrengende eldre og personer med utviklingshemming.
- **Kunnskap:** Det kan gi viktig informasjon om status på ulike rettighetsområder til kommunens folkevalgte, og på den måten bidra til at kommunen får en mer systematisk tilnærming til menneskerettighetene.

Kontrollutvalgene spiller en avgjørende rolle i å ivareta det norske demokratiet og tillitssamfunnet. Både ved å passe på at de folkevalgtes vedtak faktisk følges opp, avdekke kritikkverdige forhold, og bidra til økt åpenhet om myndighetenes avgjørelser.

En forutsetning for at vi kan ha tillit til myndighetene er at det føres demokratisk kontroll av at lover og regler følges og at det er systemer på plass for å forhindre offentlig maktmisbruk. Som NKRF selv uttrykker det: *Kontrollutvalgene skal være på vakt for fellesskapets verdier.*

Menneskerettighetene bør være kjernen av disse verdiene. Noen av hovedfunksjonene til menneskerettighetene er nettopp å ivareta rettsstaten, bidra til sunn maktfordeling og sikre et velfungerende demokrati med like rettigheter for hele befolkningen. Kontrollutvalgene har potensiale til å være menneskerettighetenes vaktbikkje i kommunene.

Kontrollutvalgene har potensiale til å være menneskerettighetenes vaktbikkje i kommunene.

Slik kan menneskerettighetene kontrolleres lokalt

Det fins ingen fasit på hvordan menneskerettslig kontrollarbeid i kommunesektoren skal gjennomføres. Hvilke menneskerettslige områder som er mest relevante for kontrollutvalget å gå inn i, vil også avhenge av hva som er de største utfordringene i kommunen.

Et sentralt verktøy er imidlertid kontrollutvalgets plan for hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjon på i løpet av valgperioden. Menneskerettslige problemstillinger bør inngå både i risiko- og vesentlighetsvurderingen som utarbeides i forbindelse med planen og i utvelgelsen av kontrollområder. Barnevern, skole, helse og omsorg, plan og bygg,

ytringsfrihet og krisesentertilbudet er noen eksempler på områder det kan være aktuelt å vurdere om kommunens ivaretagelse av menneskerettighetene bør kontrolleres.

Menneskerettighetene bør også trekkes inn i selve kontrollarbeidet. I mange tilfeller vil det være relevant å inkludere menneskerettslige bestemmelser som del av revisjonskriteriene som skal kontrolleres. For eksempel: Hvis det skal gjennomføres forvaltningsrevisjon av akuttplassering i barnevernstjenesten, bør barns rett til å bli hørt etter barnekonvensjonen artikkel 12 og barnevernsloven § 1-4 inngå i revisjonskriteriene.

Flere steder i landet gjøres det allerede godt menneskerettslig kontrollarbeid innenfor ulike områder. Et eksempel er Vestfold og Telemark revisjon IKS' forvaltningsrevisjon av offentlige anskaffelser i Larvik kommune i 2023. Revisjonen tok blant annet utgangspunkt i at anskaffelsesloven § 5-1 forplikter alle kommuner til å ha rutiner for å fremme grunnleggende

Revisjonen er et godt eksempel på hvordan menneskerettighetene kan trekkes inn i kontrollarbeidet.

menneskerettigheter ved offentlige anskaffelser der det er risiko for menneskerettighetsbrudd. Revisjonsrapporten påpekte at slike rutiner manglet i kommunen. Revisjonen er et godt eksempel på hvordan menneskerettighetene kan trekkes inn i kontrollarbeidet.

Vi i Norges institusjon for menneskerettigheter ønsker å bidra der vi kan. Derfor har vi blant annet utarbeidet et nettbasert grunnkurs i menneskerettigheter for ansatte og folkevalgte i kommuner¹, som blant annet retter seg mot alle som driver kontroll og revisjon i kommunesektoren. Kurset kan være et sted å starte

¹ <https://www.nhri.no/velkommen-til-nims-kurs-om-kommuner-og-menneskerettigheter/>

om man vil sette menneskerettighetene høyere på agendaen i kontrollarbeidet.

Forbedre hjulet

Det er ingenting ved dette som er enkelt. Kommunene har en rekke lovpålagte oppgaver som skal kontrolleres, innenfor alt fra barnevern, eldreomsorg, offentlige anskaffelser og plan- og byggesaker. Kontroll- og revisjonsarbeid i kommunesektoren er et omfattende og krevende felt, hvor det i mangel på ressurser må gjøres harde prioriteringer.

Å trekke menneskerettighetene inn i kontrollarbeidet handler imidlertid ikke om å finne opp hjulet på nytt. Selv om man kanskje ikke tenker over det, handler store deler av kontrollutvalgets arbeid i realiteten allerede om menneskerettslige problemstillinger. Menneskerettighetene bør ikke tenkes på som et helt nytt «område» som må kontrolleres, men rettslige normer som trekkes inn i det sektorspesifikke kontrollarbeidet.

På mange måter er kommunene menneskerettighetenes førstelinje i Norge. Uten lokal innsats, klarer vi ikke å gjennomføre våre folkerettslige forpliktelser. Men av og til gjør kommunene feil. Da er effektivt kontroll- og revisjonsarbeid avgjørende for å passe på at vi kommer i mål. I ytterste konsekvens handler det om ivaretagelse av tilliten i det norske samfunnet. ●

Artikkelen bygger på et innlegg forfatterne holdt på Kontrollutvalgskonferansen 2024 1. februar 2024, samt NIMS nettkurs om menneskerettigheter for ansatte og folkevalgte i kommuner.

Vidar Strømme har lang erfaring som advokat i Advokatfirmaet Schjødt og hadde før det bl.a. erfaring som statsadvokatfullmektig og advokat hos Regjeringsadvokaten. Som fagdirektør i NIM har Strømme bl.a. det overordnede ansvaret for NIMs arbeid med ytringsfrihet.

Eivind Digranes har en bachelorgrad i sosiologi fra NTNU, og en tverrfaglig mastergrad i menneskerettigheter fra Universitetet i Oslo. Eivind har tidligere arbeidet med funksjonshemmedes menneskerettigheter, i organisasjonen Unge funksjonshemmede. Han har også arbeidet med kommunikasjon i Oslo kommune.

NKRFs konferansetilbud:

- Samling for kontrollutvalgssekretariater 2024 | 10. – 11. september, Sola
- NKRFs Lederkonferanse 2024 | 6. – 7. november, Lillestrøm
- Fagtreff for regnskapsrevisorer 2024 | 12. – 13. november, Gardermoen
- NKRFs Kontrollutvalgskonferanse 2025 | 29. – 30. januar, Gardermoen
- Arena for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2025 | 18. – 19. mars, Lillestrøm
- Fagkonferansen 2025 | 17. – 18. juni 2025, Bergen

nkrf - kontroll og revisjon i kommunene

Sett av datoene i kalenderen nå – vel møtt!



– kontroll og revisjon i kommunene

For nærmere informasjon og påmelding
→ nkrf.no/kurs

Fra og med nr. 1 – 2024

kontroll & revisjon i digital **bla-vennlig utgave**

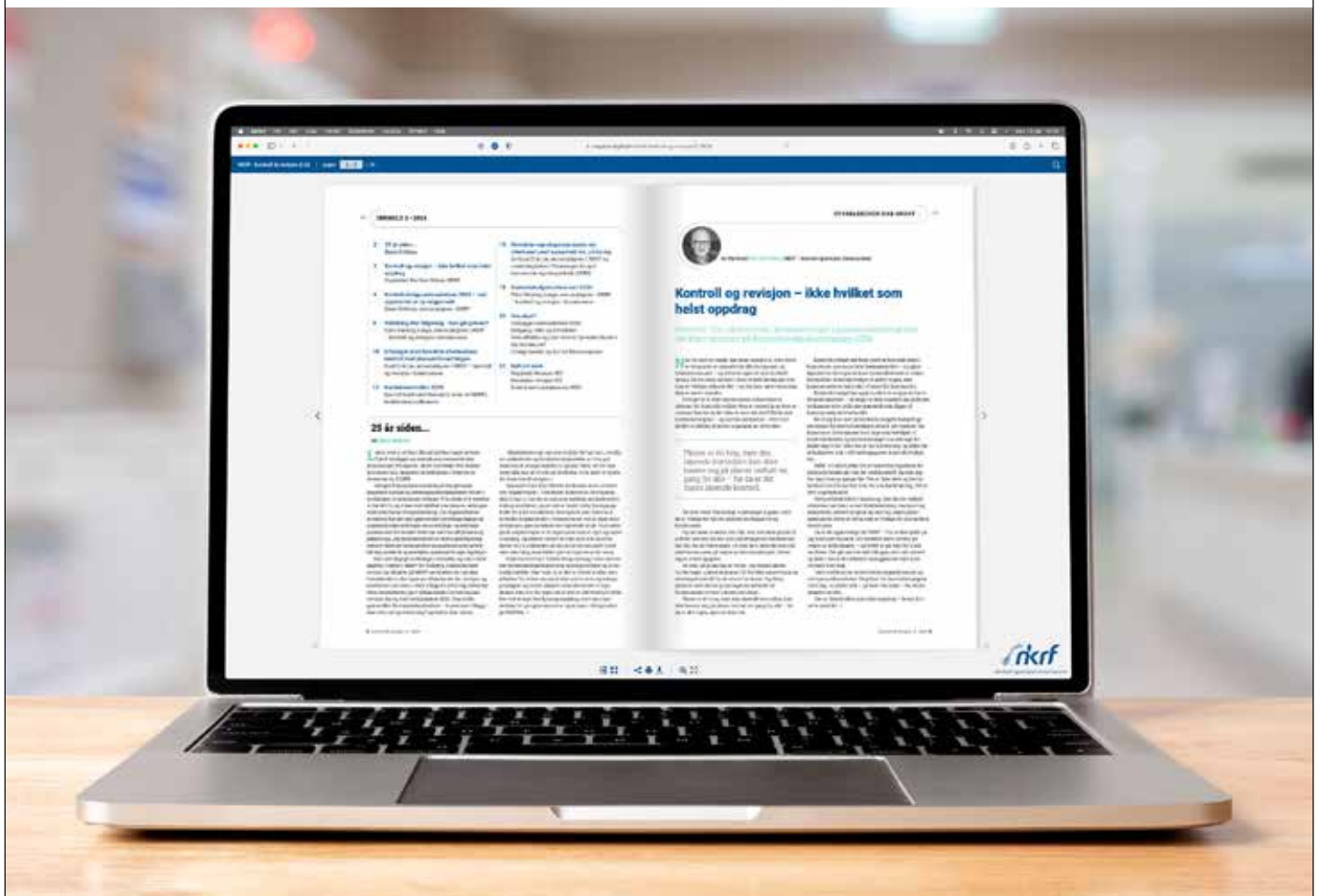
Fra nr. 1/2024 tilbyr vi kontroll & revisjon i digital, bla-vennlig e-utgave for dem som ønsker det.

Du kan selv velge om du ønsker tilgang til bladet både på papir og digitalt, eller alternativt bare på papir eller bare digitalt. Abonnementsprisen påvirkes ikke av ditt valg.

Eksterne abonnenter som ønsker tilgang til digital e-utgave av bladet, må gi oss beskjed til post@nkrf.no

Du vil da få en e-post i retur med nærmere informasjon om hvordan du får tilgang til de digitale utgavene av kontroll & revisjon.

De som ikke lenger ønsker å motta bladet i papirversjon (gjelder både eksterne abonnenter og NKRFs medlemmer), må gi oss beskjed om dette til post@nkrf.no





Av **Agnar Kaarbø**, politisk redaktør i Kommunal Rapport

Det spøker for generalistkommunen

Strekket i kommunelaget øker hører vi til stadighet i diskusjonen om kommunesektorens problemer og utfordringer. Hva betyr det for generalistkommunen?

I hovedsak fungerer generalistkommunen bra, men det er utfordringer, skrev utvalget som skulle se på om generalistkommunen fortsatt var liv laga. NOU 2023: 9 om generalistkommunesystemet hadde den talende undertittelen *Likt ansvar – ulike forutsetninger*.

I stort er det selvsagt riktig å si at kommunesektoren fyller sine oppgaver godt. Innbyggerne er forholdsvis fornøyde. Kommunen står sterkt som demokratiske aktør, som myndighetsutøver, som tjenesteyter og som samfunnsutvikler.

Tusenvis av folkevalgte arbeider jevnt og trutt med å løse store og små saker. Kommuneadministrasjonen sjonglerer avanserte velferdstjenester og lokal utvikling.

Det er likevel all grunn å se med alvor på framtiden. Vi opplever allerede et demografisk jordskjelv og store utfordringer med å møte klima- og naturkrisen. Det skjer samtidig som statsfinansene må disponeres annerledes.

I møte med forventningsfulle, noen vil si kravstore, innbyggere, blir det tøffere å være lokalpolitiker og kommunal leder.

Rammene til sektoren vil nok øke, men handlingsrommet vil oppleves stadig trangere for de kommunene som ikke driver effektivt. I møte med forventningsfulle, noen vil si kravstore, innbyggere, blir det tøffere å være lokalpolitiker og kommunal leder.

Vanskelige diskusjoner om hva som skal prioriteres og hvor det skal kuttes, er en del av politikken. Det skal og må vi tåle mye av. Jeg tror likevel vi vil få en større diskusjon om dagens generalistkommunesystem i praksis er den beste måten å organisere sektoren på.

Dette systemet bygger på prinsippet om «at alle kommuner har samme juridiske status og det samme ansvaret for de lovfestede oppgavene, uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur, økonomi eller andre kjennetegn.» Det er slik generalistkommuneutvalget definerer det.

Generalistkommunesystemet er betegnelsen på det enhetlige nasjonale styringssystemet for generalistkommuner basert på dette prinsippet.

I NOU, som kom i mars 2023, kunne vi lese at mange kommuner sliter med å innfri alle lover og forskrifter som de har ansvar for. Det viste en undersøkelse Menon Economics gjorde i 2022 på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet.

Ingen av 262 kommunene som ble undersøkt, klarte å oppfylle alle lovkrav.

Ingen av 262 kommunene som ble undersøkt, klarte å oppfylle alle lovkrav. Rapporten så på 40 utvalgte indikatorer innenfor elleve ulike områder. Lovopplyselsen varierte selvsagt. Spennet gikk fra 50 til 99 prosent. Snittet lå på noe over 80 prosent. Små kommuner sliter mest.

Er det bra eller dårlig? Selvsagt er det ikke bra at innbyggere risikerer å ikke få lovfestede rettigheter oppfylt.

Generalistkommunesystemet innebærer jo at innbyggerne skal få noenlunde like tjenester uansett kommune.

Langt mer enn 100 kommuner har oppfyllelseprosent under 80. Noen av disse innfrir altså bare halvparten av lovkravene. Cowboy-kommuner er begrepet kommunekonsulent Geir Vinsand gir dem.

Så skal vi huske at en kommune skal forholde seg til om lag 450 oppgaver og minst 550 oppgaver i forskrift. Det viser en oversikt som generalistkommuneutvalget fikk utarbeidet i 2021. Det er ikke tatt med marginale oppgaver. Oversikten er dermed ikke uttømmende.

Noen vil hevde at generalistkommunen i praksis er død. Antall interkommunale samarbeid kan tolkes som en indikasjon. Kommunedirektører i større regionkommuner forteller jevnlig om hvordan de strekker seg langt for å hjelpe mindre nabokommuner med å løse viktige oppgaver.



Noe interkommunalt samarbeid kan både være kostnadseffektivt og sikre kvalitet. For mye samarbeid kan undergrave lokalpolitikernes mulighet til demokratisk styring med viktige tjenester.

Et flertall i generalistkommuneutvalget anbefalte større kommuner. Det ville ikke ha oppgavedifferensiering mellom kommunene. Kommuner som sliter, burde derimot bli fulgt tettere opp av staten. Tanken er en særskilt oppfølgingsordning for kommuner med store og vedvarende utfordringer. Et mindretall i utvalget sa nei fordi det mente det truer det lokale selvstyret.

Den lesverdige utredningen har vært på høring. Flere kommuner tok i høringsrunden til orde for noe annet som utvalget også pekte på, det må bli mindre statlig styring. Når så mange kommuner sliter, er det et signal om at det er for mange lovpålagte oppgaver.

Ap/Sp-regjeringen vil forsvare seg med at det er satt i gang et frikommuneforsøk og en tillitsreform. Forsøk er vel og bra, men her trengs det langt sterkere lut til hvis kommunene skal settes fri fra den omfattende statlige detaljstyringen.

Dessverre har den sittende regjeringen ikke vist vilje til noe slikt frislepp.

Generalistkommuneutvalgets utredning har ikke fått noen oppfølging i form av en stortingsmelding. Kommunestrukturdebatten er lagt død.

Stortinget er dermed ikke blitt invitert til en bred debatt om kommunesektorens utfordringer og hvordan en viktig sektor skal forbli sterk og livskraftig.

I politikken vil det være situasjoner hvor status quo er det dårligste alternativet. Jeg tror vi nærmer oss en slik situasjon på dette området. Hvis regjeringens reformvegning får vare, risikerer vi at stadig flere kommuner ikke blir i stand til å fylle sine ulike oppgaver.

Det betyr et voksende press om at staten eller fylkeskommunen kan komme til å overta viktige tjenester, for eksempel innen plan- og bygning og helse- og omsorg.

Store og mellomstore kommuner vil klare seg. Noen rike småkommuner likeså. Men generalistkommunen spøker det for. ●

Øvrige kronikører:



Bidragstyttere fra KS
Kommunesektorens
organisasjon



Karen Kvalevåg,
administrerende direktør
i Revisorforeningen



Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
Riksrevisor

Foto: Riksrevisjonen



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

Foto: TI Norge



Praktisk eksamen for revisor

Revisorforeningen avholder praktisk eksamen for revisor torsdag 7. november 2024. Påmeldingsfristen er mandag 9. september.

Bestått praktisk eksamen er ett av vilkårene man må oppfylle for å kunne søke Finanstilsynet om godkjenning som statsautorisert revisor.

Man må ha oppnådd mastergrad i regnskap og revisjon (MRR) eller bachelorgrad i regnskap og revisjon (overgangsordning til 2025), og ha gjennomført minst to år av den praktiske opplæringen (24 måneder og 3200 timer) for å ta praktisk eksamen.

Bestemmelsene om praktisk eksamen er inntatt i revisorloven § 3-3 og forskrift om revisjon og revisorer § 1-4 og eksamensinstruksen. ●



Nærmere informasjon og påmeldingslenke er tilgjengelig på Revisorforeningens nettsider:
revisorforeningen.no/om-revisjon1/praktisk-eksamen-for-revisor/



Av **Synnøve Serigstad**, leder for relasjon og læring/kvalitetsforbedring og implementering i Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten (Ukom)

Ukom – en nasjonal whistleblower for helse- og omsorgstjenesten

Det startet med tomme lokaler og et samfunnsoppdrag om å undersøke alvorlige hendelser i helse- og omsorgstjenesten. Etter fem års drift har Ukom etablert en egen undersøkelsesmetode, og tilbakemeldingene fra tjenesten, pasienter og pårørende viser at arbeidet har betydning for kvalitet, læring og forbedring i helse- og omsorgstjenesten.

Startskuddet for Ukoms arbeid gikk 1. mai 2019, og etableringen betydde at Norge var ett av de første landene i verden som opprettet en undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten. Ved å etablere Ukom som en uavhengig undersøkelseskomisjon, og nedfelle uavhengigheten i en egen undersøkelseskomisjonslov, gikk Norge i front med å etablere en nasjonal whistleblower, der formålet er nasjonal læring av alvorlige hendelser og forhold som truer pasientsikkerheten.

Opprettelsen kom etter et initiativ fra pårørende som hadde opplevd å miste en av sine nærmeste mens de var innlagt på sykehus. I etterkant etterlyste familiene bedre informasjon og åpenhet om hva som førte til disse dødsfallene. De stilte spørsmål ved tjenestenes evne til læring og forbedring, og etterlyste en uavhengig kommisjon, etter modell av Statens havarikommisjon,

som kunne undersøke bakenforliggende årsaker til alvorlige hendelser i helsetjenesten på systemnivå.

For helse- og omsorgssektoren var opprettelsen av en «havarikommisjon» en modig, men også nødvendig, nyvinning. Nødvendig blant annet på grunn av at det hvert år er mange pasienter og brukere som skades i helse- og omsorgstjenestene. Modig, fordi undersøkelseskomisjonen kan undersøke alle aktørene i helse- og omsorgstjenesten, også forvaltningen og det politiske nivået.

For helse- og omsorgssektoren var opprettelsen av en «havarikommisjon» en modig, men også nødvendig, nyvinning.

Skader på pasienter og brukere i Norge

I 2022 var det en eller flere pasientskader ved 12,6 prosent av somatiske opphold for pasienter over 18 år i norske sykehus (ref.: Pasientskader i Norge 2022 – Målt med Global Trigger Tool – Helsedirektoratet¹). Tallene har variert noe over de siste årene, men det har kun vært en mindre reduksjon i antall skader totalt siden 2012, da tallet lå på 13,7 prosent. I Norge har vi ikke tall for kommunale helse- og omsorgstjenester, og heller ikke for barn eller psykisk helsevern (ref. Guide for ivaretagelse av pasienter, brukere, pårørende og medarbeidere etter uønskede hendelser – Helsedirektoratet²).

¹ <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/pasientskader-i-norge-2022--malt-med-global-trigger-tool>

² <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/ivaretagelse-etter-uønskede-hendelser>

Læring og forbedring – ikke skyld og straff

Ukoms oppdrag er å undersøke alvorlige hendelser og andre alvorlige forhold i helse- og omsorgstjenesten. Alvorlige hendelser betyr tilfeller der pasienter eller brukere blir alvorlig skadet eller dør som følge av helse- og omsorgstjenestens innsats og behandling, eller mangel på dette. Ukom kan også gå inn i og undersøke andre alvorlige forhold som truer pasientsikkerheten.

Undersøkelsene tar ofte utgangspunkt i en hendelse eller flere hendelser med samme tematikk. Hendelsene blir undersøkt som referansehendelser for den tematikken de representerer på systemnivå, og blir på mange måter en døråpner inn til tematikken.

Hendelsene Ukom går inn er av en slik karakter at de i prinsippet kunne ha skjedd "hvor som helst". Det er ikke viktig om den skjedde på et sykehjem i Arendal

Ukom tar ikke stilling til sivilrettslig eller strafferettslig skyld og ansvar.

eller i Hammerfest, eller på fødeavdelingen på St. Olavs hospital eller Akershus Universitetssykehus. Målet med undersøkelsene er å peke på bakenforliggende årsaker til alvorlige hendelser og forhold på systemnivå, for læring og forbedring på nasjonalt nivå. Ukom tar ikke stilling til sivilrettslig eller strafferettslig skyld og ansvar.

Ukom har et systemperspektiv. Det innebærer at Ukoms undersøkelser omfatter alle aktører i helse- og omsorgstjenesten, fra kommunehelsetjeneste til sentrale myndigheter. Selv om det ligger utenfor Ukoms mandat å granske andre sektorer enn helse- og omsorgstjenesten, kan Ukom også peke på utfordringer i samhandlingen med tilgrensende sektorer. Dette er ofte sentralt i et lærings- og forbedringsperspektiv.

Ukom gir anbefalinger til forbedringer av tjenesten basert på undersøkelsene. Anbefalingene retter seg i hovedsak til det overordnede systemnivået. Det betyr at Ukom kommer med anbefalinger til blant annet departement, direktorat, tilsyn, kommuneledernivå, politisk ledelse, og noen ganger til hele fagfelt. Anbefalingene kan være knyttet til for eksempel endringer i lovverk og regulering, organisering, utdanning, forvaltningsutøvelse, økonomi og finansiering, og teknologi.

Rettferdighetskultur – Ukoms rolle gir trygghet

Ukoms oppdrag er formulert i egen lov, Lov om Statens undersøkelseskommisjon for helse- og omsorgstjenesten¹, og det er viktig. Loven slår fast Ukoms uavhengighet. Det betyr at Ukom selv avgjør hvilke saker eller tema som blir undersøkt, hvordan undersøkelsen blir gjennomført og hvilke anbefalinger som kommer. Ingen kan «bestille» en undersøkelse av Ukom.

Loven understreker en svært streng taushetsplikt, som kan minne om kildevernet til journalister. Det betyr at Ukom ikke oppgir hvem som er snakket med i en undersøkelse, navn og steder er anonymisert og at kilder blir ikke avslørt for ledere, kollegaer, tilsynsmyndigheter, politi eller andre.

Taushetsplikten og uavhengigheten gir, sammen med den ikke-sanksjonerende rollen, et trygt rom der de som snakker med Ukom kan dele erfaringer uten frykt for personlige konsekvenser. De som deler informasjon med Ukom skal være trygge på at undersøkelsen ikke er påvirket av politiske eller administrative interesser.

Uavhengigheten, den ikke-sanksjonerende rollen og det trygge rommet som taushetsplikten gir, representerer til sammen en tilnærming som i moderne sikkerhetsfag kalles rettferdighetskultur (just culture). En rettferdighetskultur legger til grunn at det er menneskelig å gjøre feil, og at det gir et mer effektivt sikkerhetsarbeid å lære av egne og andres feil, enn å straffe den som har feilet. Den underliggende tanken er at alvorlige hendelser oftest er et resultat av systemsvakheter og organisasjonskultur, snarere enn personer som (mer eller mindre tilfeldig) var involvert i hendelsen.² *Hvorfor* gav mening for helsepersonellet å handle slik det gjorde i den gitte situasjonen, og *hva* det er konteksten og rammebetingelsene til tjenesten som kan forklare at alvorlige hendelser skjer? Det er de grunnleggende spørsmålene i alle undersøkelsene ut fra et rettferdighetskulturperspektiv.

Hvordan gjennomføre sikkerhetsfaglige undersøkelser for helse- og omsorgstjenesten?

Det er med utgangspunkt i rettferdighetskultur, kombinert med tett kontakt både med tjenesten, fagfelt og pasient- og brukerfeltet, at Ukom har utviklet et rammeverk og metode for hvordan undersøkelser av alvorlige hendelser og forhold gjennomføres. Dette er utviklet i samarbeid med sikkerhetsfaglige miljø som Statens Havarikommisjon, den engelske undersøkelseskommisjonen Health Services Safety Investigations Body (HSSIB) og Share Senter for kvalitet og sikkerhet i helsetjenesten ved UIS, og representerer en helt ny

Hvor kommer sakene fra?

De aller fleste av sakene kommer fra den nasjonale meldeordningen for helse- og omsorgstjenesten (melde.no). Alle virksomheter som yter helsehjelp, har plikt til å melde fra om hendelser som har ført til alvorlig skade eller død i dette systemet. Pasienter, brukere og pårørende har en rett til å melde fra om slike hendelser i det samme systemet. Det gjøres via Helsenorge.no. I tillegg kan pasienter, brukere og pårørende, helsepersonell, ledere og andre melde bekymring direkte til Ukom om forhold som har betydning for pasientsikkerheten.

I tillegg til meldingene fra meldeordningen, har Ukom tett kontakt med både fag- og pasient- og brukermiljø, og i denne kontakten kan Ukom bli gjort oppmerksomme på forhold eller saker som kan være aktuelle. Også media sin omtale av saker og den offentlige debatten kan være et utgangspunkt for Ukoms undersøkelser. I tillegg monitoreres trender og tema som går igjen i saksbehandlingssystemet.

¹ <https://lovdata.no/lov/2017-06-16-56>

² <https://luffartstilsynet.no/aktorer/flysikkerhet/rapportering/just-culture/>

tilnærming til læring av alvorlige hendelser og forhold i norsk helse- og omsorgstjeneste.

Intervjuet er Ukoms viktigste metode

Loven gir Ukom tilgang til all dokumentasjon som er knyttet til en hendelse eller et alvorlig forhold. Det kan være journalopplysninger, telefonlogger, vaktlister, oversikt over sykefravær, arbeidskulturmålinger, informasjon fra politi og tilsynsmyndigheter og så videre. All informasjon fra disse kildene blir nøye gått gjennom og systematisert.

Likevel er det intervjuet som er Ukoms viktigste metode i undersøkelsene. Skriftlige redegjørelser fra virksomheter er ofte vasket gjennom flere godkjenningsskritt, og viktig informasjon kan gå tapt. Det er gjennom samtaler med de som har vært involvert i selve hendelsen eller det alvorlige forholdet, at Ukom får tilgang til informasjon om det som faktisk har skjedd, de ulike aktørers syn, vurderinger og informasjon om hvor skoen trykker. Samtalene og intervjuene bidrar også til informasjon om og refleksjoner rundt hva som er nødvendig av forbedringer og hva som kunne vært gjort annerledes for å unngå at noe lignende skjer igjen. Det trygge rommet Ukom representerer er viktig for at den enkelte åpent og fritt kan snakke og gi opplysninger uten frykt for sanksjoner.

Det trygge rommet Ukom representerer er viktig for at den enkelte åpent og fritt kan snakke og gi opplysninger uten frykt for sanksjoner.

Ukom har utviklet en egen metode for informasjonsinnhenting gjennom intervju, fra planlegging og utarbeiding av intervjuguide til strukturering og sammenstilling av opplysninger. De grunnleggende prinsippene for dette er ivaretagelse og trygging av informanter, fokus på systemnivå og rammebetingelser, fri forklaring, aktiv lytting og validering underveis. Hovedregelen er alltid å snakke med de som står nærmest den alvorlige hendelsen først. Det er ofte pasienten eller pårørende. Etter dette kommer helsepersonell som var involvert, ledere og fageksperter.

Veien fra data til funn, og videre til konklusjoner og anbefalinger

Ukom har utviklet en verktøykasse med ulike metoder for å analysere data, se sammenhenger, peke på bakenforliggende årsaker og funn og komme med konklusjoner.

Felles for verktøyene er at de sikrer et systemperspektiv, og fanger kompleksiteten i helse- og omsorgstjenestene. Funn blir knyttet til dokumenterbare hendelser eller fenomener slik de kommer fram i intervjuer, skriftlig dokumentasjon og faglitteratur.

Bruk av analyseverktøy

Hvilke analyseverktøy som blir brukt i den enkelte undersøkelsen henger sammen med type undersøkelse og data. Etter fem år med erfaring er det noen av metodene som viser seg å være særlig godt egnet for sikkerhetsfaglige undersøkelser i helse- og omsorgstjenesten.

STEP-diagram³ er ofte nyttig for å få oversikt over referansehendelsen/-e. STEP står for Sequential Time Events Plotting, og bygger på en prosessmodell der et hendelsesforløp fremstilles som en multilineær hendeskjede. Konkret betyr det å tegne en matrise med rader og kolonner, der radene er en tidsskala og kolonnene inneholder de ulike aktørene som er involvert. Matrisen viser rekkefølgen på hendelser/aktiviteter, samtidige aktiviteter og om flere aktører påvirker hverandre.

Denne metoden bygger på et viktig prinsipp om at hverken den alvorlige hendelsen eller undersøkelsen av denne følger en lineær kjede. Det er som regel slik at flere aktiviteter foregår samtidig innenfor et tidsvindu. Dette tidsvinduet kan være kort, men strekker seg oftere over lang tid. I STEP-diagrammet er det mulig å vise handlinger som aktørene er involvert i, beskrive kommunikasjon og informasjonsflyt mellom aktørene og markere mulige risikoproblemer. Disse danner et utgangspunkt for funn og forbedringer.

Accimap⁴ er et analyseverktøy som gjør det mulig å identifisere årsakssammenhenger og faktorer som kan ha medvirket til en alvorlig hendelse eller påvirke et alvorlig forhold basert på dataene i undersøkelsen. Accimap gir en oversikt over det sosiotekniske systemet og de organisatoriske sammenhengene rundt en alvorlig hendelse eller forhold, fra virksomhetsnivå der hendelsen har skjedd, til overordnet statlig og nasjonalt, og noen ganger internasjonalt, nivå.

Verktøyet gir muligheten til å kartlegge ulike nivåer av årsakssammenhenger og strukturelle faktorer som påvirker pasientsikkerheten i organisasjonen eller systemet rundt pasienten. Ulike typer årsaker og årsakssammenhenger blir analysert ved hjelp av verktøyets visuelle representasjon. Analysene av årsakssammenhengene gjør det mulig å identifisere områder hvor endringer kan gjøres for å redusere risikoen for fremtidige uønskede hendelser. Dette danner igjen grunnlaget for Ukoms anbefalinger.

Accimap legger til rette for et systemperspektiv, og er nyttig for å illustrere at det er flere årsaksfaktorer i

³ Hendrick & Benner (1987) *Investigating accidents with STEP*, New York: Marcel Dekker INC.

⁴ Jens Rasmussen (1997)

hendelsen. Accimap har ingen tidsdimensjon. Derfor kan det være nyttig å kombinere analysen med et STEP-diagram.

Systems Engineering Initiative for Patient Safety, SEIPS, er et tredje verktøy, eller rammeverk, som både tar opp i seg systemperspektivet, kompleksitet, det ikke-lineære i et hendelsesforløp og tidsdimensjonen. SEIPS er et rammeverk for å kunne forstå strukturer, prosesser og utfall, og sammenhenger mellom disse.

Første versjon av dette rammeverket, SEIPS 1.0, ble publisert i 2006⁵. Deretter videreutviklet i to omganger til versjon 2.0⁶ og 3.0.⁷ Den siste oppdateringen av modellen vektlegger pasientreisen, og det faktum at en alvorlig hendelse ikke nødvendigvis er avgrenset til en aktør eller et gitt «stopp på reisen», men er et resultat av samspillet mellom verktøy og teknologi, personer, organisatoriske forhold, oppgaver, interne og eksterne faktorer gjerne gjennom flere ulike del-system.

Alle versjonene av SEIPS beskriver tre hovedkomponenter: 1) arbeidssystem 2) prosesser 3) utfall. Videre beskrives karakteristika ved hver hovedkomponent, og hvordan disse kan tenkes å påvirke hverandre. Når SEIPS blir brukt i en undersøkelse ligger rammeverket til grunn for hele undersøkelsesdesignet, fra intervjuguide til analyse av funn og identifisering av forbedringsområder, og noen ganger også til strukturering av rapporten.

Aktiv involvering gir læring

Funn og anbefalinger blir alltid kvalitetssikret og diskutert med tjenesten før Ukom offentliggjør en rapport.

Åpenhet mot og aktiv involvering av fagfelt og pasient- og brukerorganisasjoner, virksomheten der hendelsen skjedde eller alvorlige forhold var/er, forvaltning og andre er et av Ukoms viktigste suksesskriterium. I praksis innebærer dette at Ukom alltid diskuterer funn med refleksjonspanelet (se tekstboks nedenfor), med virksomheten, med fagmiljø og pasient- og brukermiljø.

Anbefalingene blir formulert i tett dialog med de som er mottakerne. Målet er å sikre at funnene er relevante og gjenkjennbare, at anbefalingene er relevante og realistiske og at rapportene kan følges videre opp av tjenesten. Denne samskapende prosessen stimulerer til at læring og forbedringsarbeid starter allerede i undersøkelsesprosessen, lenge før rapporten er publisert. Ukom sitter ikke på svarene, men forvalter et oppdrag og en metode som åpner for involvering, refleksjon og læring mellom fag og erfaringseksperter og som gir en kanal inn til systemnivået der endringene kan skje.

Nytter det?

Etter fem års drift har Ukom publisert 22 rapporter og startet 27 undersøkelser basert på mer enn 200 alvorlige pasienthendelser. Temaene spenner vidt og dekker et bredt spekter

Ukoms refleksjonspanel

Refleksjonspanelet er et rådgivende organ og består av personer med viktig og ulik kompetanse, perspektiv og engasjement knyttet til helse- og omsorgstjenesten. Panelet gir innspill til Ukoms utøvelse oppdraget, med særlig vekt på tema og metode, samt prioritering av kommisjonens innsats. Panelet kan ikke instruere Ukom, men gir og bidrar med ulike perspektiver som innspill til Ukoms arbeid. Refleksjonspanelet skal også ha et kritisk blikk på kommisjonens arbeid (kilde: ukom.no/om-ukom/refleksjonspanelet)

av områder; både somatikk, psykisk helsevern, rus, barn og unge, spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten. Alle rapportene inneholder anbefalinger. I tillegg er det laget eget lærings- og refleksjonsmateriale til hver enkelt rapport. Dette kan virksomheter og fagfelt bruke i eget kvalitets- og forbedringsarbeid og er fritt tilgjengelig på nettsiden til Ukom.

Har dette så bidratt til å bedre pasientsikkerheten i norsk helse- og omsorgstjeneste?

Det er et vanskelig spørsmål å svare på. Det er ikke enkelt å måle en aktørs betydning for pasientsikkerheten. Pasientsikkerhetsarbeidet i Norge er summen av alle aktørenes bidrag, fra det enkelte lokale forbedringsarbeid til overordnede internasjonale initiativ. Men Ukoms arbeid setter spor.

Eksempler på det er at rapportene og anbefalingene legges til grunn for blant annet arbeid med nasjonale faglig råd, tas inn i helseregistre, høringsnotat til lovendring, retningslinjearbeid i regi av Helsedirektoratet, blir brukt av ekspertutvalg i utredningsarbeid, tas inn som krav i oppdragsdokument til de regionale helseforetakene og fulgt opp av politikerne blant annet i Stortingets spørretime.

Ukom får tilbakemeldinger på at rapportene blir brukt til lokalt forbedringsarbeid og i både helsefagutdanninger, sikkerhetsfagutdanninger og rettsvitenskap.

Den kanskje viktigste tilbakemeldingen på at en uavhengig undersøkelseskommisjon er viktig for pasientsikkerheten kommer imidlertid samlet fra et utspill fra Sykepleierforbundet, Legeforeningen, Psykologforeningen, Fellesorganisasjonen, Nasjonalforeningen for folkehelse, Pårørendealliansen og Rådet for psykisk helse i august i år, der de slår fast at Ukoms arbeid har utviklet kvaliteten i helse- og omsorgstjenesten.⁸

Ukoms framtid er usikker

Utspillet fra disse organisasjonene er knyttet til spørsmålet om Norge også i framtiden skal ha en

⁵ Pascale Carayon et al. (2006)

⁶ 2013, Holden et al.)

⁷ (2020, Carayon et al.)

⁸ <https://www.dagensmedisin.no/ukoms-arbeid-har-utviklet-kvaliteten-i-helse-og-omsorgstjenesten-vi-vil-pa-det-sterkeste-advare-mot-konsekvensene-av-en-nedlegging/645356>

uavhengig undersøkelseskommissjon for helse- og omsorgstjenesten. Regjeringen har foreslått å oppheve Ukom-loven og avvikle Ukom som en uavhengig og sanksjonsfri undersøkelseskommissjon. De vil i stedet slå sammen Ukom med Helsetilsynet.⁹ Dette forslaget blir nå utredet. Regjeringen har sagt at det kommer et høringsnotat med forslag til lovendringer på høring i løpet av 2024.

Ukom mener at forslaget bryter med de grunnleggende prinsippene for sikkerhetsarbeid i andre sektorer, både nasjonalt og internasjonalt, der sikkerhetsmyndighet og tilsyn holdes tydelig adskilt. Det er dette prinsippet Ukom har bygget arbeidet på gjennom de siste fem årene, og som også regjeringen legger til grunn for forslag til opprettelse av en egen «partnerdrapskommissjon» som nå er på høring.¹⁰

Dette prinsippet har tjent som eksempel for andre land som er i ferd med eller har etablert en tilsvarende kommissjon som Ukom.¹¹ Pasient- og brukerorganisa-

sjoner, yrkesorganisasjoner, Sivilombudet, andre forvaltningsorgan og sikkerhetsfaglige miljøer har pekt på viktigheten av Ukoms uavhengighet, sanksjonsfrihet og tydelige lærende rolle.

Det blir en spennende høst og vår med høringsrunde og politisk behandling av forslaget. I mellomtiden fortsetter Ukom sitt viktige arbeid med å undersøke alvorlige hendelser i helse- og omsorgstjenesten som en uavhengig og sanksjonsfri aktør. ●

Synnøve Serigstad er statsviter. Hun har hovedfag i administrasjon- og organisasjonsvitenskap. I tillegg har hun utdanning og erfaring innen forbedringsmetodikk og implementering. Synnøve har jobbet i helseforvaltningen med pasientsikkerhet og kontinuerlig forbedring av helsetjenestene. Hun har ledet arbeid med pasientsikkerhet i Helse Vest RHF. En del av dette dreide seg om å følge opp det nasjonale programmet "I trygge hender 24/7."

⁹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/vil-sla-sammen-ukom-og-helsetilsynet/id3047186/>

¹⁰ <https://ukom.no/Aktuelt/regjeringen-foreslar-a-sla-sammen-ukom-og-helsetilsynet>

¹¹ <https://ukom.no/Aktuelt/ny-lov-sikrer-britene-sin-egen-ukom>



HVA SKJER?

Dagfinn Høybråten er ny leder i etikkutvalget

KS' hovedstyre har valgt nytt etikkutvalg for kommunesektoren. Utvalget skal ha en uavhengig og rådgivende rolle for kommuner og fylkeskommuner. Daglig leder Rune Tokle i NKRF er valgt som nytt medlem.

Dagfinn Høybråten er ny i utvalget og overtar som leder etter Tora Aasland. Høybråten kjenner kommuners og fylkeskommuners utfordringer på dette området etter en lang karriere som rådmann, lokalpolitiker, stortingsrepresentant, statsråd, partileder, direktør i KS og en rekke offentlige verv. Han varslet nylig at han gir seg som leder av Kirkens Nødhjelp.

Utvalget skal selv kunne ta opp saker og gi anbefalinger, både prinsipielt og i enkeltsaker, og uttale seg om tema på forespørsel fra KS, medlemmene og media. Etikkutvalget er blant annet opptatt av spørsmål rundt habilitet, åpenhet, varsling og eierinteresser hos folkevalgte og ansatte i kommunene.

Kommunesektorens etikkutvalg får følgende sammensetning i perioden 2024-2028:

- Dagfinn Høybråten (leder), generalsekretær Kirkens Nødhjelp (pr 25/6-24)
- Linda Mæhlum Robøle, ordfører Etnedal kommune

- Mats Drange, ordfører Suldal kommune
 - Elisabeth Paulsen, kommunedirektør Hammerfest kommune
 - Rune Haugsdal, fylkesdirektør Vestland fylkeskommune
 - Adele Matheson Mestad, Norges institusjon for menneskerettigheter
 - Aksel Hagen, Høgskolen Innlandet
 - Tor Dølvik, Transparency International Norge
 - Elin Floberghagen, Norsk Presseforbund
 - Rune Tokle, NKRF – kontroll og revisjon i kommunene
 - Marit Jacobsen, daglig leder Barentssekretariatet
- KS' hovedstyre har vedtatt følgende mandat for perioden 2024-2028:
- Bidra til tillitsskapende kommuner og fylkeskommuner, gjennom å styrke etikk- og antikorrupsjonsarbeidet i kommunesektoren.
 - Ha en uavhengig og rådgivende rolle.

fortsetter side 22

Arendalsuka 2024 – mer enn blå dress- jakker og lyse linbukser

Arendalsuka 2024 gikk av stabelen 12.-16. august, som vanlig med en nesten ubegripelig bredde av tema, organisasjoner og mengde av arrangementer.

Kunstig intelligens, bærekraft og miljø var temaer som gikk igjen – og det var mange nyanser av disse perspektivene som ble belyst. Alt fra massevekst av krypsiv og spredning av fremmede fiskearter, til utfordringer når kunstig intelligens krasjer med byråkratiet.

Med over to tusen arrangementer og 1700 ulike organisasjoner som arrangører er det mulig med faglig påfyll innenfor det meste et samfunnsengasjert menneske kan ønske seg.

Tillit, tilfredshet og demokratiets tilstand

Sammen med Transparency International Norge arrangerte NKRF en panelsamtale om tillit, tilfredshet og demokratiets tilstand. Utgangspunktet var DFØs (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring) innbyggerundersøkelse, som direktoratet har gjennomført

jevnlig siden 2010. Arrangementet startet med at **Hilde Singsaas**, direktør i DFØ, presenterte hovedfunn i innbyggerundersøkelsen¹.

Singsaas minnet om at dette er en undersøkelse der innbyggerne blir spurt om hvordan de *oppfatter* det er – og ikke en måling av den *faktiske* tilstanden. Innbyggernes tilfredshet med flere offentlige tjenester er gått ned, mens tilfredsheten med for eksempel drikkevann og museer har gått opp. Tilliten til alle institusjoner, inkludert kommunestyrene, har gått litt ned siden forrige måling i 2021.

Tor Dølvik i Transparency International Norge var opptatt av at det er en stor andel som tror det foregår korrupsjon i Norge, og dette må vi ta på alvor. Selv om Norge og norske kommuner ligger godt an i internasjonale målinger av korrupsjon, er det grunn til ettertanke når det er en negativ utvikling i hvordan



F.v.: Hilde Singsaas, Tor Dølvik og Per Olav Nilsen

¹ <https://dfo.no/undersokelser/innbyggerundersokelsen-2024>

innbyggerne opplever dette. Åpenhet og gjennom-siktighet er viktige verdier, og grunnleggende for å ivareta tilliten i samfunnet.

Styreleder i NKRF, **Per Olav Nilsen**, som også er revisjonsdirektør i Trondheim kommune, mente at kommunal kontroll og revisjon kan bidra til gode offentlige tjenester gjennom å støtte opp om det arbeidet som gjøres, blant annet med å påpeke svakheter. Han minnet om at det er kommunene selv som må gjøre arbeidet med å ha kontroll.

Samtidig er en velfungerende politisk kontroll gjennom kontrollutvalgene, sekretariatene og revisjons-enhetene, en forutsetning for lokaldemokratiet.

Kommunene som menneskerettighetenes førstelinje

NKRFs andre arrangement var «Kommunene som menneskerettighetenes førstelinje», i samarbeid med KS. I tillegg til KS' styreleder **Gunn Marit Helgesen** stilte **Thorbjørn Jagland**, tidligere statsminister, utenriksminister, stortingspresident og generalsekretær i Europarådet, likestillings- og diskrimineringsombud **Bjørn Erik Thon** og **Ragnhild Aashaug** i panelet. Aashaug jobber i Konsek Trøndelag IKS og er nestleder i styret i NKRF, og har tidligere vært ordfører i Tolga.

Paneldeltakerne takket for at NKRF satte dette temaet på kartet. Ikke for at temaet ikke blir drøftet ellers – men det er ikke alltid vi husker at mange av de viktige tingene kommuner driver med, handler om grunnleggende menneskerettigheter. Med ulike inn-ganger, var det stort engasjement i panelet for temaet.

Thorbjørn Jagland startet med å trekke linjene til-bake til andre verdenskrig, og videre frem til våre dager. Hele tiden gjelder at hvis menneskeverdet og rettsstat-en ikke gjelder alle, så gjelder det til slutt ingen. Han fremhevet at det sivile samfunn og det lokale demokratiske er vesentlig for å ivareta disse verdiene. Og velfungerende kommuner er selve kjernen i demokratiet.

Gunn Marit Helgesen fremhevet også et levende aktivt lokaldemokrati som grunnlag for at mennesker-ettighetene blir ivaretatt. Kommunenes virksomhet er tett på innbyggerne og har med alle typer mennesker-ettigheter å gjøre. Det er fint for kommunene med en påminnelse om dette.

Likestillings- og diskrimineringsombud Bjørn Erik Thon var opptatt av at dette også handler om å beskytte de få mot de mange – hvordan flertallet ikke kan svekke enkeltpersoners rettigheter.

Ragnhild Aashaug har som tidligere ordfører i Tolga god kjennskap til Tolga-saken. Denne saken har bidratt til mye læring, både i Tolga og i andre kommuner. En viktig lærdom hun løftet frem, var betydningen av med-virkning og involvering. Forståelsen av hva reell med-virkning og involvering er, krever gode verktøy og god opplæring i hva det er.

Hvorfor deltar NKRF på Arendalsuka?

Per Olav Nilsen, styreleder i NKRF, er glad for at styret slutter opp om deltakelsen på Arendalsuka:

- Det at NKRF har arrangementer som får andres oppmerksomhet, er med og synliggjør den viktige jobben våre medlemmer gjør. I neste omgang kan dette gjøre at vi får større gjennomslag for de sakene vi jobber for.

Han er også opptatt av at styret og administrasjonen drar laget sammen:

- At styret og administrasjonen i NKRF gjør dette sammen, gjør oss til et bedre lag. Vi henter læring fra alt det som foregår på Arendalsuka, og vi synliggjør NKRF gjennom de arrangementene og treffpunktene som vi selv lager.

Nettverksbygging og «mingling» er også en viktig og nyttig del av deltakelsen:

- Utenom arrangementene, treffer vi ulike sam-arbeidspartnere, også sammen med noen av de lokale med-lemmene. Det å kunne treffe medlemmer i så inspirerende omgivelser som Arendalsuka, er en stor tilleggsbonus. ●



F.v.: Ragnhild Aashaug, Thorbjørn Jagland, Bjørn Erik Thon og Gunn Marit Helgesen



Av **Ole Andre Bråten**,
spesialist i arbeids- og organisasjonspsykologi

Gransking og kriser: En kompleks sammenheng

Gransking og kriser er to begreper som ofte er tett sammenvevd, og de kan påvirke hverandre på flere måter.

Når en krise oppstår, fører det ofte til en gransking for å forstå årsakene og forhindre lignende hendelser i fremtiden. Samtidig kan selve granskningen også utløse eller forverre en krise, spesielt hvis den avdekker uventede eller alvorlige feil og mangler i en organisasjon eller institusjon.

Gransking som utløser kriser

En gransking kan avsløre feil, dårlig ledelse eller uetiske handlinger, som igjen kan føre til tap av tillit, omdømmeskader, og i verste fall økonomiske tap eller juridiske konsekvenser. For eksempel kan en gransking i en bedrift avsløre systematiske brudd på arbeidsmiljøloven, noe som kan føre til en krise både internt i form av mistillit blant ansatte og eksternt i form av negativ medieomtale og tap av kunder.

Kriser som krever gransking

På den andre siden er gransking ofte et nødvendig verktøy for å håndtere en krise. Etter en stor ulykke eller et sammenbrudd i et system, er det avgjørende å gjennomføre en grundig undersøkelse for å identifisere hva som gikk galt. Denne typen granskninger kan føre til viktige lærdommer og systemendringer som kan forhindre fremtidige kriser.

Denne typen granskninger kan føre til viktige lærdommer og systemendringer som kan forhindre fremtidige kriser.

Et velkjent eksempel er transportulykker, hvor omfattende granskninger ofte leder til forbedringer i sikkerheten. Granskningsprosesser har også vist seg avgjørende for å kunne gjenreise tillit. Et godt eksempel er Gjørvt-kommisjonens arbeid etter 22. juli, som ledet til innføringen av samvirkeprinsippet som en nasjonal rettesnor for bedre håndtering av fremtidige kriser.

Varslingssaker og endringer

Varslingssaker spiller en viktig rolle i både granskninger og kriser. En varsling er i seg selv en krise for organisasjonen og kan også være det for de som varslere. Varslere, eller "whistleblowers", kan være avgjørende for å avdekke kritikkverdige forhold som ellers ville blitt ignorert eller skjult. I mange tilfeller er det varslere som setter i gang granskningsprosesser, og de kan dermed være med på å utløse endringer og reformer i en organisasjon.

I Norge har en rekke saker, som Siemens-saken (overfakturering av Forsvaret) og Monika-saken (varsling om avvik i etterforskning), medført store endringer. Samtidig koster det å varsle. Politiets Fellesforbund har eksempelvis i lang tid anbefalt sine medlemmer i politiet å ikke varsle om kritikkverdige forhold. Det har også vært en rekke varslingssaker i Forsvaret, hvor varslere har meldt fra om avvikende adferd internt i virksomheten.

På området varsling har det vært betydelige endringer, spesielt med hensyn til å gi bedre beskyttelse for varslere. Dette er viktig for å sikre at personer som avdekker kritikkverdige forhold, ikke blir utsatt for represalier.

Lovgivning og retningslinjer som oppmuntrer til og beskytter varsling, er avgjørende for å fremme en kultur hvor gransking av kritikkverdige forhold kan føre til positive endringer. Samtidig skisserer arbeidsmiljøloven en varslingsprosess for forsvarlig varsling, hvor man i utgangspunktet skal søke å melde fra internt. Felles for mange saker er at varsleren må gå ut av organisasjonen for å bli hørt.

Samtidig har det ved flere anledninger blitt fremhevet at varslingsinstituttet har blitt forskjøvet fra å kunne avdekke alvorlig kriminalitet og svik mot samfunnets spilleregler, til å benyttes i arbeidsmiljøkonflikter. Dette har vært særlig tilfellet der man har hevdet seg seksuelt trakassert av en person man har vært en sårbar part overfor, som en overordnet.

Det har videre vært en rekke profilerte saker der en (topp)leder har blitt omtalt å ha en trakasserende leder-

stil. I flere tilfeller har dette medført at lederen har trukket seg, mens man i ettertid har funnet vansker med å dokumentere påstandene. For den omvarslede er slik også en varslingsprosess en krise.

Dette har nå blitt tydeliggjort ved en endring i arbeidsmiljøloven i 2023, hvor det nå fremgår at det med trakassering menes «handlinger, unnlater eller ytringer som har som formål eller virkning å være krenkende, skremmende, fiendtlige, nedverdiggende eller ydmykende».

Med seksuell trakassering menes i loven «enhver form for uønsket seksuell oppmerksomhet som har som formål eller virkning å være krenkende, skremmende, fiendtlig, nedverdiggende, ydmykende eller plagsom». Dette er presiseringer som vil gjøre det tydeligere når en arbeidstaker har vært eksponert for trakassering og følgelig varsler om hendelsen.

At varsling først skal gjennomføres, internt medfører et tydelig ansvar for å fremme mottak av varsler på en profesjonell måte. Risikoen vil ellers kunne være at ansatte som utøver en krenkende og skremmende adferd ikke blir stanset. En hurtig granskning i slike saker kan avverge psykiske skader på uskyldige ansatte og en latent krise i organisasjonen. Samtidig oppleves økt fokus på å legge til rette for varsling med tilhørende granskning av potensiell økonomisk kriminalitet. Dokumentaren «Den sorte svane» overrasket mange ved å gi et innblikk i en hverdag hvor kriminell og lovlig virksomhet blandes.

Dette vil gjøre granskninger enda viktigere i årene som kommer.

Veien videre for granskningsfaget

Sammenhengen mellom granskning og kriser er kompleks, men uunngåelig i mange sammenhenger. Mens granskning kan utløse kriser ved å avsløre feil, er den også essensiell for å forstå og løse kriser når de oppstår.

Varslingssaker er en viktig komponent i dette landskapet, da de ofte er kimen til både granskning og påfølgende forbedringer. En effektiv håndtering av både granskning og varsling er avgjørende for å opprettholde tillit og sikre kontinuerlig forbedring i samfunnet.

Granskninger krever videre ofte store mengder data-analyse for å identifisere mønstre og årsaker til feil eller uregelmessigheter. AI (artificial intelligence – kunstig intelligens), med sin evne til å behandle og analysere store datamengder raskt, kan spille en sentral rolle her. Vi kan videre lære av tidligere granskningsdata og forbedre nøyaktigheten av fremtidige analyser. Dette kan gjøres i sanntid – og slik redusere risiko for fremtidige kriser.

AI-drevet granskning som forebygger videre kriser?

Tradisjonelt plasseres granskning i fasen etter krisen – sammen med normalisering og oppfølging av ansatte. Det er derfor en nevneverdig tidsperiode før granskningen

En effektiv håndtering av både granskning og varsling er avgjørende for å opprettholde tillit og sikre kontinuerlig forbedring i samfunnet.

iverksettes. Hva om denne tiden reduseres – slik at eksempelvis et cyberangrep kan utredes hurtig – før det kommer et nytt angrep?

AI-drevne verktøy kan først og fremst automatisere mange av de tidkrevende oppgavene som tradisjonelt har vært manuelle i granskningsprosesser. AI kan raskt analysere store mengder dokumenter, e-poster og andre tekstbaserte data for å identifisere relevante informasjon og potensielle bevis. Ved hjelp av avanserte algoritmer kan AI oppdage mønstre og uregelmessigheter som kan indikere svindel, korrupsjon eller andre kritikkverdige forhold.

Gjennom maskinlæring kan AI forutsi potensielle problemer basert på historiske data og trender, noe som kan hjelpe organisasjoner med å iverksette preventive tiltak. Da er vi imidlertid inne på prediktiv granskning – noe som også stiller flere etiske spørsmål.

Samtidig er det grunn til å anta at vi i fremtiden (som på mange måter er her allerede) vil oppleve kortere tid fra krise til granskning. Dette vil kunne tilsi at vi opplever en raskere opprettelse av tillit og oversikt over de objektive hendelsesforløp, kanskje allerede i sanntid ved utvikling av krisen. Det vil i så fall flytte granskning over fra compliance til drift – og slik tettere til verdiskapning for virksomhet og samfunn. Vi vil da kunne redusere krisene – og med det mulighet for at granskningen skaper en krise i krisen.

Økt kompleksitet i samfunnet

Granskning, kriser og AI representerer en kompleks, men viktig interaksjon. AI kan revolusjonere måten vi gjennomfører granskninger på og håndterer kriser, ved å tilby raskere, mer presise og effektive analyser.

Samtidig må vi være oppmerksomme på de etiske utfordringene og sikre at teknologien brukes på en ansvarlig måte. Fortsatt vil det være mennesker som gjennomfører viktige granskningssamtaler – og allerede der har vi en lang vei å gå. ●

Ole Andre Bråten er organisasjonsrådgiver og spesialist i arbeids- og organisasjonspsykologi. Han har undervist i vitne- og avhørspsykologi ved Politihøgskolen og har bred erfaring med ledelse av ulike granskningsprosesser. Han har også erfaring som etterforsker i politiet. Bråten er gjesteforeleser innen temaet ved Handelshøgskolen BI og holder foredrag, kurs og seminar innen granskningsprosesser.

KI på dagsorden i kommunesektoren

På oppdrag fra KS har Sopra Steria kartlagt muligheter og barrierer kunstig intelligens (KI) kan gi kommunesektoren.

I dette FoU-arbeidet er det søkt å finne fram til hvilke muligheter KI-teknologi gir kommuner og fylkeskommuner. Teknologiene kan bidra til bedre og mer tilgjengelige tjenester, og en mer effektiv tjenesteproduksjon. Det ligger en mulighet i KI-teknologi til å skape økt handlingsrom og å fornye og forbedre tjenester for innbyggere og næringsliv gjennom å ta i bruk KI der det er relevant.

Som del av utredningsarbeidet er det også gjennomført en spørreundersøkelse til diginettverkene, fylkeskollegiestrukturen og rådene og utvalgene i KS' samstyrsstruktur for digitalisering. Undersøkelsen viser at omfanget av bruk av KI i kommunal sektor allerede er større enn forventet. I rapporten er 100 eksempler fra ulike sektorer i kommuner og fylkeskommuner beskrevet.

FoU-rapporten "*Barrierer og muligheter i kommunal sektors arbeid med kunstig intelligens*" er basert på funn og observasjoner fra gjennomførte intervjuer, gjennomgang av relevante dokumenter og litteratur, og ekspertenes omfattende erfaringer fra offentlig sektor generelt, og kommunesektoren spesielt. I tillegg er det avholdt workshops med arbeidsgruppen i KS.

Blant de kartlagte **initiativene** var det færrest innen helse og omsorg. Dette forklares med at helse og omsorg er et område hvor det er spesielt sensitive data. Rundt en tredjedel av de kartlagte initiativene finner forskerne innen bygg, plan og teknisk sektor. Også innen oppvekst og utdanning er det en rekke KI-initiativ. Her viser undersøkelsen i all hovedsak initiativ som benytter seg av generativ kunstig intelligens. En oversikt over alle eksempler som er funnet i FoU-arbeidet er beskrevet i rapporten.

Rapporten identifiserer flere mulige **gevinster** for kommunesektoren ved å bruke KI.

KI kan gjøre kommunale tjenester mer brukerorienterte, med raskere respons, bedre tilpassede, gi høyere kvalitet og gi økt likebehandling. Kanskje like viktig er store muligheter til å effektivisere støtte-tjenester.

FoU-rapporten viser til potensiale for følgende gevinster:

- Bedre og mer tilgjengelige tjenester for en lavere kostnad
- Økt kvalitet i kommunenes tjenester
- Bedre innbyggerdialog og mer selvbetjening
- Raskere saksgang og kortere svartid
- Kunne etablere nye (digitale) tjenester
- Forenkling og automatisering av arbeidsprosesser
- Mindre rutinearbeid – mer ressurser

Kommunene vil kunne møte flere **barrierer** i arbeidet med å utforske og ta i bruk KI. Dette er knyttet til politikk, regulatoriske og juridiske forhold, menneske og samfunn, etikk og bærekraft, informasjonsforvaltning, teknologi, og økonomiske og organisatoriske forhold. Det gis en utførlig beskrivelse av barrierene som er identifisert i rapporten.

KS har allerede igangsatt dialog med medlemmene om hvilke **tiltak** vi bør iverksette for å arbeide best mulig for at KI kommer til god nytte i sektoren. FoUen er i seg selv et tiltak som synliggjør noen av utfordringene KS bør arbeide med å møte, både i fellesskap og i det lokale arbeidet.

Som i annet digitaliseringsarbeid i kommunal sektor er det stort behov for kompetanse og strukturert arbeid med omstilling for å kunne nyttiggjøre seg gevinstene KI kan tilrettelegge for. Her forventer medlemmene at KS er med og bidrar. Medlemmene er også tydelige på betydningen av å prioritere arbeidsgiverarbeidet gjennom god ledelse og organisasjonsutvikling når KI-teknologiene innføres. ●



FoU-rapporten er tilgjengelig på KS sine nettsider: ks.no/fagomrader/forskning-og-utvikling-fou/forskning-og-utvikling/forskning-for-i-og-med-kommunesektoren/ki-ma-pa-dagsorden-i-kommunesektoren/

Fortsetter fra side 17

- Selv kunne ta opp saker, gi anbefalinger og uttale seg om tema på forespørsel fra KS, medlemmene og media.
- Utvalget skal ikke behandle enkeltsaker.
- Ha dialog med kommuner og fylkeskommuner, bidra til høy bevissthet og legge til rette for refleksjon om forvaltningsetiske spørsmål.

- Være orientert om relevante saker i offentligheten og rette oppmerksomhet mot problemstillinger og utfordringer i saker av felles interesse for kommuner, fylkeskommuner og kommunale selskap. ●

Kilde: KS



ROMERIKE REVISJON IKS

Truls Stende er ansatt som senior forvaltningsrevisor. Han er utdannet statsviter og har tidligere jobbet for den danske Riksrevisjonen og som analytiker for Nordisk ministerråds sekretariat. Truls har også erfaring fra Kommunerevisjonen i Oslo.



NYE TILLITSVALGTE

Anne Sæterdal (53) er valgt som ny leder av *forvaltningsrevisjons- og eierskapskontrollkomiteen* (FRESK-komiteen). Hun jobber i Vestfold og Telemark revisjon IKS, og har jobbet som forvaltningsrevisor siden 2009. Anne har hovedfag i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo med tilleggsutdanning i offentlig rett og pedagogikk. Anne har tidligere praksis fra NAV, Trykdeetaten og som lektor, og har vært medlem av FRESK-komiteen og varamedlem til forvaltningsrevisjonskomiteen.



Hilde Ludt er valgt som nytt medlem av *forvaltningsrevisjons- og eierskapskontrollkomiteen* (FRESK-komiteen). Hun er utdannet samfunnsøkonom og har jobbet med forvaltningsrevisjon siden 2008. Før det har hun blant annet jobbet med evalueringer av ulike deler av offentlig sektor i Storbritannia. Hilde har jobbet i avdelingsledelsen i Kommunerevisjonen i Oslo fra 2014 og har hatt oppdragsansvaret for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll de siste to årene.



Bjørg-Karin Steinhaug (39) er valgt som nytt medlem av *revisjons- og regnskapskomiteen*. Hun er bachelor i revisjon og regnskap ved daværende Høgskolen i Harstad. Hun har tidligere jobbet i KPMG, avdelingskontoret i Alta fra 2010 til 2012 og har siden august 2012 jobbet i KomRev NORD IKS. Hun har hatt rollen som nestleder på teamet de siste årene, og vil fra og med i høst være oppdragsansvarlig for to kommuneoppdrag.



Torbjørn Brandt er valgt som nytt medlem av *kontrollutvalgskomiteen*. Han har mastergrad i rettsvitenskap fra Universitetet i Oslo og har siden 2013 arbeidet i KONSEK Trøndelag IKS.



Kontroll & revisjon utgis av:

NKRF – kontroll og revisjon i kommunene
Postboks 1417 Vika,
0115 Oslo
Tlf.: 23 23 97 00

E-post: post@nkrf.no

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

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

Ansvarlig redaktør:

Styreleder Per Olav Nilsen

kontroll & revisjon kommer ut seks ganger i året:

2.1., 1.3., 2.5., 1.7., 2.9. og 1.11
Frist for innsending av stoff til NKRF er som hovedregel den 5. i måneden forut for utgivelse.

Abonnementspris:

Kr 525 pr. år

Forsidebilde:

Foto: Knut Erik Lie

Annonsepriser:

1/1-side bakside kr 6 250
1/1-side andre sider kr 5 700
3/4-side kr 5 050
1/2-side kr 4 400
1/4-side kr 3 250
1/8-side kr 1 950
Prisene er ekskl. mva.
Rabatt vurderes ved flere innrykk.
Andre annonseformat etter forhandlinger.

Opplag: 1600
ISSN 2703-9692

Foto som ikke er merket med rettighetshavere eies av NKRF.

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



Grafisk design og trykk:
Merkur Grafisk AS



Returadresse:
NKRF
Postboks 1417 Vika
0115 Oslo

Norges mest omfattende sjekk av Kommune-Norge

Kommunebarometeret 2024 er klart. Sjekk rangeringen nå.



Skann QR-koden
for mer informasjon

Kommunal Rapport
kommunal-rapport.no



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