**NÆRØYSUND KOMMUNE**
**KONTROLLUTVALGET**

## INNKALLING TIL MØTE I KONTROLLUTVALGET:

Tid: Torsdag 4. juni 2020 kl 08.00
Møtested: Rådhus Rørvik Grinna (1.et.)

*Kontrollutvalgssekretariatet og forvaltningsrevisor Sunniva Tusvik Sæter deltar via Teams*

## SAKSLISTE

| SAKNR | SAKSTITTEL |
|---|---|
| 10/20 | Uttalelse om skatteregnskapet for 2019 Nærøy kommune |
| 11/20 | Uttalelse om skatteregnskapet for 2019 Vikna kommune |
| 12/20 | Planer for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll Nærøysund kommune |
| 13/20 | Habilitetsvurdering |
| 14/20 | Lovlighetskontroll - Valg av interkommunalt politisk råd |

**EVENTUELT/ORIENTERING**

Kolvereid 28.05.20 ,

Olav Wendelboe /s
Leder

Edel Åsjord /s
Kontrollutvalgssekretær

NÆRØYSUND KOMMUNE
KONTROLLUTVALGET

**SAKNR: 10/20 UTTALELSE OM SKATTEREGNSKAPET FOR 2019 NÆRØY KOMMUNE**

| UTVALG | SAK NR. | M.DATO | SAKSBEHANDLER | ARKIVNUMMER |
|---|---|---|---|---|
| KOMMUNESTYRET | | | | |
| KONTROLLUTVALGET | 10/20 | 04.06.20 | Sekretariatet v/Lisbeth Åsjord Tønseth | |

## Sekretariatets innstilling:

Kontrollutvalget legger saken fram for kommunestyret med slik
INNSTILLING

1. Kommunestyret tar skatteoppkreverens årsrapport vedr skatteregnskapet 2019 til orientering.
2. Kommunestyret tar Skatteetatens kontrollrapport vedrørende skatteregnskapet for 2019 til orientering.

SAKSDOKUMENTER

- Ytre Namdal skatteoppkreverkontor; Skatteregnskapet for 2019, datert 22.01.20.
- Skatteetaten; Kontrollrapport 2019 vedr. skatteoppkreverfunksjonen i Nærøy kommune, datert 17.02.20.

BAKGRUNN
*Skatteoppkreveren* har avgitt Nærøy kommunes skatteregnskap for 2019. Skatteoppkreverens årsrapport oversendes til kontrollutvalget til orientering. Det er ikke stilt noen formelle krav til behandling av årsrapporten i kommunestyret/kontrollutvalget.

*Skatteetaten* har ansvaret for å avklare at skatteoppkreverfunksjonen i kommunene utøves tilfredsstillende i henhold til regelverk på områdene intern kontroll, regnskapsføring, skatte- og avgiftsinnkreving, og arbeidsgiverkontroll. Skattekontorene skal innen den 15.2 sende en samlerapport over alle kontroller som er gjennomført til den enkelte skatteoppkrever, kommunestyret, og kontrollutvalget.

Det er ikke stilt noen krav til formell behandling av kontrollrapporten i kommunestyret/ kontrollutvalget, men Skattedirektoratet forutsetter at kommunen følger opp eventuelle tiltak og forbedringspunkter som framkommer av kontrollrapporten.

VURDERING
Skattekontoret har ikke gjennomført stedlig kontroll av skatteoppkreverkontoret. Det er gjennomført kontorkontroll for området skatteregnskap.

På grunnlag av de kontrollene som skattekontoret har gjennomført finner de at den overordnede internkontrollen i det alt vesentlige er i samsvar med gjeldende regelverk.

Basert på de kontrollene som skattekontoret har gjennomført anser de at regnskapsføringen, rapporteringen, avleggelsen av årsregnskapet, i det alt vesentlige er i samsvar med gjeldende regelverk.

Stortinget vedtok 13.desember 2019 at skatteoppkreverfunksjonen overføres til skatteetaten fra 1. juni 2020.

Når det gjelder arbeidsgiverkontrollen er det utført 1,3% kontroller mot ett krav på 5 %.

Etter sekretariatets oppfatning er det ikke øvrige elementer i kontrollrapporten fra Skatteetaten som kontrollutvalget bør rette særlig oppmerksomhet mot.

Skatteoppkreverkontorene i Vikna, Nærøy og Leka er sammenslått til et kontor ved Ytre Namdal skatteoppkreverkontor på Kolvereid. Arbeidsgiverkontroll blir kjøpt hos Skatteoppkreveren i Midtre Namdal.

I årsrapporten går det fram at skatteoppkreveren anser at ressursituasjonen har vært stabil på 2,5 årsverk de siste årene. Ifølge årsrapporten anses dette tilnærmet tilstrekkelig til skatteregnskap og innfordring.

Skatteoppkreveren anser at kompetanse innen område skatteregnskap og innfordring er meget god, noe også tilbakemeldinger fra kontrollenheten i Skatteetaten viser.

Som nevnt over kjøpes ressurser til arbeidsgiverkontroll hos Skatteoppkreveren i Midtre Namdal, og det ble i 2019 kjøpt ressurser tilsvarende 0,2 årsverk. Dette er ikke tilstrekkelig til å få oppfylt kravet fra Skattedirektoratet på 5 % av arbeidsgiverne. Det ble utført 8 kontroller i 2019, som tilsvarer 1,3 %.

Total skatte- og avgiftsinngang for Nærøy kommune i 2019 utgjør kr 517 402 844,-. Dette er en økning fra 2018 på kr 36 295 689,- (7,54 %). I 2018 var total skatte- og avgiftsinngang kr 481 107 155,-.

Nærøy kommunes andel av skatteinngang utgjorde i 2019, kr 131 936 797,-, som er en økning på kr 6 311 155,- (5,02 %) fra 2018.

De samlede restanser viser en nedgang på kr 1 212 913,- sammenlignet med 2018, og utgjør pr 31.12.19 kr 5 633 848,-.

Se vedlagt Skatteoppkreverens årsrapport for øvrige detaljer.

Sortland 20. mai 2020

Lisbeth Åsjord Tønseth

Skatteoppkrever

Organisering
Arbeidsgiverkontroll
Innfordring

Margin
Skatteregnskap

# Årsrapport

## Årsrapport for 2019

## Skatteoppkreveren i Ytre Namdal

## Nærøy kommune

**1. Generelt om skatteoppkreverens virksomhet ..... 3**
1.1 Skatteoppkreverkontoret – organisering, ressurser og kompetanse ..... 3
1.2 Internkontroll ..... 4
1.3 Skattekontorets kontroll av skatteoppkreverfunksjonen ..... 4
**2. Skatteregnskapet ..... 4**
2.1 Avleggelse av skatteregnskapet ..... 4
2.2 Vurdering av skatteinngangen ..... 4
2.3 Margin ..... 5
**3. Innfordring av krav ..... 5**
3.1 Restanseutviklingen ..... 6
3.2 Innfordringens effektivitet ..... 7
**4. Arbeidsgiverkontroll ..... 8**
4.1 Organisering av arbeidsgiverkontrollen ..... 8
4.2 Planlagte og gjennomførte kontroller ..... 8
4.3 Resultater fra kontrollene ..... 9
4.4 Vurdering av kontrollaktiviteten ..... 9
4.5 Samarbeid med andre kontrollaktører ..... 9
4.6 Gjennomførte informasjons- og veiledningstiltak ..... 9

# 1. Generelt om skatteoppkreverens virksomhet

Skatteoppkreverne skal i henhold til Skatteoppkreverinstruksen § 2-9 nr. 1 utarbeide en årsrapport i samsvar med retningslinjer gitt av Skattedirektoratet. I henhold til § 3-3 nr. 2 skal skatteoppkreveren også utarbeide et årsregnskap som vedlegges årsrapporten.

Årsrapporten skal omhandle hvordan oppgavene skatteregnskap, innkreving og arbeidsgiverkontroll er ivaretatt ved skatteoppkreverkontoret.

## *1.1 Skatteoppkreverkontoret – organisering, ressurser og kompetanse*

### Organisering

Skatteoppkreverkontorene i Vikna, Nærøy og Leka er sammenslått til et kontor ved Ytre Namdal skatteoppkreverkontor på Kolvereid (Nærøy kommune). Bemanninga er en skatteoppkrever i 100 % stilling, en sekretær i 100 % stilling og en sekretær i 50 % stilling. Arbeidsgiverkontroll blir kjøpt hos Skatteoppkreveren i Midtre Namdal.

.

### Ressurser

For 2019 er det 2,7 årsverk ved Ytre Namdal skatteoppkreverkontor som benyttes til skatteoppkreverfunksjonen.

*Tabellen viser ressursbruk ved skatteoppkreverkontoret, fordeling av årsverk per område*

| | Årsverk | %-andel fordelt |
|---|---|---|
| Skatteregnskap | 0,8 | 29,6 % |
| Innfordring | 1,6 | 59,3 % |
| Arbeidsgiverkontroll | 0,2 | 7,4 % |
| Administrative oppgaver | 0,1 | 3,7 % |
| **SUM** | **2,7** | **100 %** |

### Vurdering av ressurssituasjon og kompetanse

Ved sammenslåingen i 2017 ble ressursene til skatteregnskap og innfordring redusert med 1 årsverk, fra 3,5 årsverk til 2,5 årsverk. Det var litt spenning knyttet opp mot denne reduseringen og hvorvidt det ville gi en forsvarlig drift med 2,5 årsverk. En antok imidlertid at en samling av oppgavene ville gi besparelser som kunne forsvare et kutt på 1 årsverk. Etter at det nye kontoret nå har vært i drift i snart 3 år, så anser Skatteoppkreveren at vi har tilnærmet nok ressurser til skatteregnskap og innfordring med de 2,5 årsverkene.

Skatteoppkreveren anser at kompetanse vi innehar innen område skatteregnskap og innfordring er meget god, noe også tilbakemeldinger fra kontrollenheten i Skatt Midt-Norge viser.

Ressurser til arbeidsgiverkontroll kjøpes som sagt hos Skatteoppkreveren i Midtre Namdal og det er i 2019 kjøpt ressurser tilsvarende 0,2 årsverk. Dette er de ressursene vi i 2019 fikk kjøpt hos de, men det er ikke nok til at vi fikk oppfylt kravet fra Skattedirektoratet om kontroll av 5 % av arbeidsgiverne i vår region. Vi fikk til sammen utført 8 kontroller i 2019, noe som tilsvarer 1,3 % av arbeidsgiverne i vår region.

Skatteoppkreveren anser det som svært viktig at vi får kjøpt arbeidsgiverkontroller av arbeidsgiverkontrollenheten hos Skatteoppkreveren i Midtre Namdal. De har etter hvert bygd opp en svart god avdeling for arbeidsgiverkontroll og med svært god kompetanse på området.

### *1.2 Internkontroll*

Internkontrollen ved kontoret anses som god. Vår system for skatteregnskap og innfordring setter en god del krav til utførelsen av arbeidsoppgavene, hvordan og av hvem de kan utføres, og er dermed med på å sikre en god internkontroll. Videre er det utarbeidet fullmakter og rutinebeskrivelser som beskriver hvordan og hvem som skal og kan utføre de enkelte oppgavene. Det er utarbeidet nye og oppdaterte rutinebeskrivelser som er tilpasset Ytre Namdal skatteoppkreverkontor.

### *1.3 Skattekontorets kontroll av skatteoppkreverfunksjonen*

Skattekontoret har ikke gjennomført stedlig kontroll av skatteoppkreverfunksjonen i 2019.

## 2. Skatteregnskapet

Skatteoppkreverens arbeid med skatteregnskapet innbefatter regnskapsføring, regnskapsavleggelse, behandling av inn- og utbetalinger, krav, periodisk oppgjør og fordeling til skattekreditorene.

### *2.1 Avleggelse av skatteregnskapet*

Skatteoppkreveren bekrefter at skatteregnskapet for 2019 er ført, avstemt og avlagt i samsvar med gjeldende forskrifter og retningslinjer, jf. Instruks for skatteoppkrevere av 8.april 2014 § 3-3 nr. 2.

### *2.2 Vurdering av skatteinngangen*

Det vedlagte årsregnskapet viser skatteinngangen for regnskapsåret 2019 for Nærøy.

#### Total skatte- og avgiftsinngang i forhold til foregående regnskapsår

Det har for 2019 vært en økning i total skatte- og avgiftsinngang for Nærøy fra **kr 481 107 155,-** i 2018 til **kr 517 402 844,-** i 2019, altså en økning på **kr 36 295 689,- (7,54 %).**

Skatt personlige skatteytere har hatt en økning på **kr 20,9 mill. (5,25 %)**, innbetalt arbeidsgiveravgift har økt med **kr 4,2 mill. (9,25 %)**, mens skatt upersonlige skatteytere (selskapsskatten) har økt med **kr 11,3 mill. (31,19 %).**

Arbeidsgiveravgift og selskapsskatt blir fordelt til staten i sin helhet.

#### Kommunens andel av skatteinngangen i regnskapsåret

**Av den totale inngangen er det fordelt til Nærøy kr 131 936 797,-. Dette er en økning fra 2018 på kr 6 311 155,- (5,02 %).**

Forhold som har innvirket på dette er:

Det har også i 2019 vært en stor økning i skatteinngangen for personlige skatteytere (20,9 mill.) i forhold til året før, hvor økningen forøvrig også var forholdsvis stor (17,8 mill.).

Ved det korrigerte fordelingsoppgjøret for siste ligningsår ble kommunens fordeligsprosent satt noe opp (fra 30,49 % til 31,16 %). Dette ga kommunen en pluss på kr 2 605 530,-. I forhold til tilsvarende oppgjør i fjor, var dette likevel kr 1 756 564,- mindre.

### *2.3 Margin*

Ved hvert periodiske oppgjør i inntektsåret og de seks første månedene i året etter inntektsåret skal skatteoppkrever holde tilbake en bestemt prosent av innbetalt forskuddstrekk og forskuddsskatt som margin. Marginen skal brukes til oppgjør med skattytere som får til gode skatt ved avregning.

Tabellen under viser marginavsetning for inntektsårene 2018 og 2019 for Nærøy

| | per 31.10.2019 (inntektsåret 2018) | per 31.12.2019 (inntektsåret 2019) |
|---|---|---|
| Innestående margin | 10 857 189 | 45 245 462 |
| For mye avsatt margin | 10 857 184 | |
| For lite avsatt margin | | |
| Prosentsats | 12 | 12 |

**Kommentarer til marginavsetningen**

**Marginoppgjøret etter årets skatteavregning viste for mye avsatt margin med kr 10,8 mill. I 2018 var tilsvarende kr 7,3 mill. Det har nå de senere årene vær avsatt forholdsvis mye for mye i margin med avsetningen på 12 %. Marginavsetningen for Nærøysund kommune fra 01.01.2020 er derfor satt ned til 11%.**

# 3. Innfordring av krav

I henhold til skatteoppkreverinstruksen § 4-3 skal innfordring iverksettes uten unødig opphold etter forfall, og gjennomføres etter en helhetlig vurdering. Ved vurdering av innfordringstiltak skal skatteoppkreveren legge avgjørende vekt på tiltak som enkeltvis eller samlet bidrar til at oppgjør kan skje hurtig og effektivt, samtidig som det overfor skyldner blir utvist den hensynsfullhet og varsomhet som forholdene tillater.

## *3.1 Restanseutviklingen*

### Totale restanser og berostilte krav

Tabellen viser totale restanser og berostilte krav for Nærøy for 2019 og 2018, samt endring fra i fjor for restanse og berostilte krav.

| Skatteart | Restanse 31.12.2019 | Herav berostilt restanse 31.12.2019 | Restanse 31.12.2018 | Herav berostilt restanse 31.12.2018 | Endring i restanse<br>Reduksjon (-)<br>Økning (+) | Endring i berostilt restanse<br>Reduksjon (-)<br>Økning (+) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Sum restanse pr. skatteart** | **5 633 848** | **147 970** | **6 846 761** | **300 125** | **-1 212 913** | **-152 155** |
| Arbeidsgiveravgift | 309 514 | 0 | 241 876 | 2 304 | +67 638 | -2 304 |
| Artistskatt | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Finansskatt | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Forsinkelsesrenter | 278 658 | 505 | 228 237 | 8 409 | +50 421 | -7 904 |
| Forskuddsskatt | 0 | 0 | 162 000 | 0 | -162 000 | 0 |
| Forskuddsskatt person | 1 011 826 | 0 | 2 054 115 | 0 | -1 042 289 | 0 |
| Forskuddstrekk | 578 244 | 0 | 931 643 | 0 | -353 399 | 0 |
| Gebyr | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Innfordringsinntekter | 73 643 | 2 916 | 74 744 | 4 507 | -1 101 | -1 591 |
| Inntekt av summarisk fellesoppgjør | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Kildeskatt | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Restskatt | 153 078 | 0 | 62 572 | 0 | +90 506 | 0 |
| Restskatt person | 2 508 229 | 144 549 | 2 537 141 | 284 905 | -28 912 | -140 356 |
| Tvangsmulkt | 720 656 | 0 | 554 433 | 0 | +166 223 | 0 |
| **Sum restanse diverse krav** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** |
| Diverse krav | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Sum restanse pr. skatteart inkl. diverse krav** | **5 633 848** | **147 970** | **6 846 761** | **300 125** | **-1 212 913** | **-152 155** |

### Kommentarer til restansesituasjonen og utviklingen i restanser

Total restanse pr 31.12.19 for Nærøy er på **kr 5 633 848,-** og **kr 147 970,-** av dette i berostilt restanse. Viser til tabellen ovenfor med spesifikasjon over restanse pr skatteart.

Sum restanser pr 31.12. viser en nedgang på **kr 1 212 913,-** fra 2018 til 2019 og **kr 152 155,-** i reduksjon i berostilt restanse. Det vises spesielt til stor nedgang i restanse for forskuddsskatt person.

Det er i 2019 avskrevet **kr 567 755,-**. Det aller meste av dette gjelder avsluttede konkursbo.

Det er ingen ettergivelser verken i henhold til rimelighet (skbl § 15-1) eller av innfordringshensyn (skbl § 15-2).

Det er inngått 4 betalingsavtaler hvor Skatteoppkreveren hadde myndighet til å innvilge og 1 betalingsavtale etter avgjørelse fra Skattekontoret.

Restanser som er en del av gjeldsordning etter gjeldsordningsloven beløper seg pr 31.12.19 til kr 203 882,-.

Restanser som inngår i konkursbo pr 31.12.19 er kr 515 352,-.

### Restanser eldre år

Tabellen viser totale restanser eldre år og restansene på restskatt person for de samme årene, for Nærøy

| Inntektsår | Sum restanse (debet) | Herav skatteart "Restskatt – person" |
|---|---|---|
| 2017 | 942 168 | 356 124 |
| 2016 | 182 422 | 75 291 |
| 2015 | 62 824 | 57 156 |
| 2014 – 2001 | 1 232 323 | ---------- |

### Kommentarer til restanser og restanseoppfølgingen for eldre år

Det er pr 31.12.2019 en økning i restanser eldre år med kr 72 178,-.

Kontoret har i 2019 ikke hatt spesiell fokus på krav eldre år, men har jobbet med disse på lik linje med nyere krav.

Skatteoppkrever har gjennomgått rapporten " Restanseliste – forelda krav" dato t.o.m. 31.12.2019 og sikret at krav ikke foreldes uten at det er iverksatt tiltak der hvor dette er mulig. Det er pr 31.12.19 ingen krav som er foreldet for Nærøy.

## *3.2 Innfordringens effektivitet*

| Skatteart | Resultat pr 31.12.2019 | Resultatkrav pr 31.12.2019 | Differanse i forhold til Krav +/- |
|---|---|---|---|
| Restskatt person 2017 | 98,04 % | 95,00 % | +3,04 % |
| Arbeidsgiveravgift 2018 | 99,92 % | 99,80 % | +0,12 % |
| Forskuddstrekk 2018 | 99,88% | 99,90 % | -0,02 % |
| Forskuddsskatt person 2018 | 99,34 % | 99,50 % | -0,16 % |
| Restskatt 2017 | 99,84 % | 99,40 % | +0,44 % |
| Forskuddsskatt 2018 | 99,96 % | 99,90 % | +0,06 % |

### Vurdering av resultatet pr. 31.12.2019

Resultatrapporteringen pr 31.12.2019 viste at resultatkravet for Nærøy ble nådd for alle skattearter med unntak av litt under kravet for forskuddstrekk og forskuddsskatt.

Resultatrapporteringen for restskatt person 2017 viste at det var innbetalt 98,04 % av det totale kravet på kr 17,9 mill.

Det nevnes også at resultatet for Ytre Namdal skatteoppkreverkontor i sin helhet, også er svært godt og kravene er nådd for alle skattearter, da med noen små unntak for Nærøy.

### Vurdering av sammenheng mellom aktivitet og resultat

Kontoret har også i 2019 hatt sterkt fokus på innfordringen og dette gjenspeiler seg da i gode resultater. Vi har hatt fokus på å iverksette riktige tiltak til de forskjellige forhold, slik at både rettssikkerhet og effektivitet blir ivaretatt.

### Skatteoppkrevers eventuelle tiltak for å bedre effektiviteten i innfordringen

Kontoret vil fortsatt ha sterkt fokus på innfordringen og jobbe for å oppnå gode resultater, frem til Skatteetaten overtar våre oppgaver fra 01.06.2020.

### Restanser i konkursbo – forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift inntektsåret 2018

**Forskuddstrekk 2018: kr 71 523,-**

**Arbeidsgiveravgift 2018: kr 29 486,-**

# 4. Arbeidsgiverkontroll

## *4.1 Organisering av arbeidsgiverkontrollen*

Ytre Namdal skatteoppkreverkontor kjøper ressurser til arbeidsgiverkontroll hos Skatteoppkreveren i Midtre Namdal og det gis her en oversikt over resultatet samlet for alle kommunene under kontoret.

## *4.2 Planlagte og gjennomførte kontroller*

Antall planlagte kontroller for 2019 var 8 stk. Dette utgjør 1,3 % av totalt antall opplysningspliktige i kommunene.

Antall gjennomførte kontroller i 2019 var 8 stk. Dette utgjør 1,3 % av totalt antall opplysningspliktige i kommunene.

Antall gjennomførte kontroller i 2018 var 14 stk.

## 4.3 Resultater fra kontrollene

Antall kontroller: **8 (6 formalkontroller og 2 avdekkingskontroller)**
Antall avdekkingskontroller med treff (beløp og andre forhold): **2 av 2 avdekkingskontroller**
Antall formalkontroller med treff/avdekking: **1 av 6**

Kontrollene resulterte i egenretting med til sammen **kr 738 599,-**.
Ingen forslag oversendt Skattekontoret for vedtak.

## 4.4 Vurdering av kontrollaktiviteten

**Kravet til kontroll er 5 % av antall opplysningspliktige i kommunen. Antall planlagte og utførte kontroller i 2019 ga et resultat på 1,3 %. Vi kjøper som sagt kontroller hos Skatteoppkreveren i Midtre Namdal og ressurssituasjonen hos de tillot oss ikke å få kjøpt flere kontroller i 2019.**

## 4.5 Samarbeid med andre kontrollaktører

Det har vært samarbeid med andre kontrollaktører i forbindelse med noen utførte kontroller.
Det er estimert brukt 12 dagsverk i tverretatlig samarbeid i 2019.

## 4.6 Gjennomførte informasjons- og veiledningstiltak

Det har ikke vært gjennomført noen spesifikke informasjonstiltak, men det er sendt ut informasjon til alle nye opplysningspliktige i 2019.

**Sted/dato: Kolvereid 22.01.2020**

**Ytre Namdal skatteoppkreverkontor**

YTRE NAMDAL
SKATTEOPPKREVERKONTOR

**Marit Borgan**
**Skatteoppkrever**

Vedlegg: Årsregnskapet for 2019
Vedlegg til årsregnskapet

# Årsregnskap for Nærøy kommune for regnskapsåret 2019. Avlagt etter kontantprinsippet

| | Valgt år | Forrige år |
|---|---|---|
| | | |
| Likvider | 53 064 610 | 45 476 091 |
| Skyldig skattekreditorene | -7 776 799 | -2 511 490 |
| Skyldig andre | -42 346 | -39 647 |
| Innestående margin | -45 245 462 | -42 924 953 |
| Udisponert resultat | -3 | -1 |
| **Sum** | **0** | **0** |
| | | |
| Arbeidsgiveravgift | -49 868 492 | -45 647 645 |
| Finansskatt lønn | 64 575 | -64 845 |
| Kildeskatt mv - 100% stat | -38 660 | -20 942 |
| Personlige skatteytere | -419 678 565 | -398 753 726 |
| Tvangsmulkt | -466 716 | -283 373 |
| Upersonlige skatteytere | -47 468 666 | -36 183 748 |
| Renter | -138 543 | -181 022 |
| Innfordring | 192 223 | 28 146 |
| **Sum** | **-517 402 844** | **-481 107 155** |
| | | |
| Fordelt til Folketrygden - arbeidsgiveravgift | 49 868 490 | 45 647 646 |
| Fordelt til Folketrygden - medlemsavgift | 126 452 916 | 120 378 610 |
| Fordelt til Fylkeskommunen | 27 571 835 | 26 283 820 |
| Fordelt til Staten | 181 607 030 | 163 186 164 |
| Fordelt til kommunen | 131 936 797 | 125 625 642 |
| Krav som er ufordelt | 3 | 0 |
| Videresending plassering mellom kommuner | -34 227 | -14 727 |
| **Sum** | **517 402 844** | **481 107 155** |
| | | |
| **Sum totalt** | **0** | **0** |

YTRE NAMDAL SKATTEOPPKREVERKONTOR 22.01.2020

# 6 Vedlegg til årsregnskapet

Årsregnskapet er avlagt etter kontantprinsippet. Årsregnskapet viser skatter og avgifter mv som er innbetalt i løpet av regnskapsåret.

Innbetalte skatter og avgifter mv er fordelt til kommunen, fylkeskommunen, folketrygden og staten (skattekreditorene), etter gjeldende fordelingstall.

**Sumlinjene i årsregnskapet:**

- **Likvider**
  Likvidene i skatteregnskapet består av bankbeholdning for skatt og eventuelt kontantbeholdning.

- **Skyldig skattekreditorene**
  Fordelingsoppgjøret til skattekreditorene for desember, står som gjeld i balansen pr. 31.12. Skatteoppkreveren skal utbetale fordelingsoppgjøret til skattekreditorene senest 10. januar.

  Dersom dette er et positivt beløp, har skatteoppkreveren en fordring på skattekreditorene. Skattekreditorene skal innbetale dette beløpet til skatteoppkreveren senest 20. januar.

- **Skyldig andre**
  Dette beløpet består av uidentifiserte og uplasserte innbetalinger, som ikke er fordelt til skattekreditorene på grunn av mangelfull informasjon fra den som innbetaler.

- **Innestående margin**
  Ved hvert periodiske oppgjør i inntektsåret og de seks første månedene i året etter inntektsåret skal det holdes tilbake en bestemt prosent av innbetalt forskuddstrekk og forskuddsskatt som margin. Marginen skal nyttes til oppgjør med skattytere som får til gode skatt ved avregning.

- **Udisponert resultat**
  Dette skal være et lite beløp som skyldes øreavrunding i skatteregnskapssystemet.

- **Innbetalte skatter og avgifter, Renter, Innfordring**
  Dette beløpet er innbetalt arbeidsgiveravgift, finansskatt, forskuddstrekk fratrukket marginavsetning, forskuddsskatt for personlige og upersonlige skattytere, restskatt og overskytende forskudd for personlige og upersonlige skattytere, kildeskatt, tvangsmulkt samt renter og gebyrer.

- **Fordelt til skattekreditorene**
  Dette er innbetalte skatter og avgifter, renter og gebyrer som er fordelt til skattekreditorene i henhold til gjeldende fordelingstall.

- **Krav som er ufordelt**
  Dette skal være et lite beløp som skyldes øreavrunding i skatteregnskapssystemet.

- **Videresending plassering mellom kommuner**
  Dette gjelder innbetalinger i mellomregning med andre kommuners skatteregnskap.

Skatteetaten

| Vår dato | Deres dato | Saksbehandler |
|---|---|---|
| 17.02.2020 | | Dorota Rybka-Giers |
| 800 80 000<br>Skatteetaten.no | Deres referanse | Telefon<br>40809501 |
| Org.nr<br>974761076 | Vår referanse<br>2019/6817198 | Postadresse<br>Postboks 9200 Grønland<br>0134 OSLO |

Kommunestyret i Nærøysund kommune
post@naroysund.kommune.no

# Kontrollrapport 2019 vedrørende skatteoppkreveren for Nærøy kommune

## 1. Generelt om faglig styring og kontroll av skatteoppkreveren

Skatteoppkreverens ansvar og myndighet følger av skattebetalingsloven og "Instruks for skatteoppkrevere" av 8. april 2014.

Skatteetaten har faglig ansvar og instruksjonsmyndighet overfor skatteoppkreverne. Dette betyr at Skatteetaten:

- plikter å yte veiledning og bistand i faglige spørsmål
- gjennom mål- og resultatstyring søker å legge til rette for best mulig resultater
- utfører kontroll av skatteoppkreveren

Grunnlaget for Skatteetatens styring av skatteoppkreverne er "Instruks for skattekontorenes styring og oppfølging av skatteoppkreverne" av 1. januar 2014. Grunnlaget for Skatteetatens kontroll av skatteoppkreverne er "Instruks for skattekontorenes kontroll av skatteoppkreverne" av 16. mai 2018.

Formålet med kontrollen er å avklare:

- om skatteoppkreveren har en tilfredsstillende intern kontroll for utførelsen av sine gjøremål
- om regnskapsføringen, rapporteringen og avleggelsen av årsrapport og årsregnskap er i samsvar med gjeldende regelverk
- om utførelsen av innkrevingsarbeidet og oppfølgingen av restansene er i samsvar med gjeldende regelverk
- om utførelsen av arbeidsgiverkontrollen er i samsvar med gjeldende regelverk

## 2. Om skatteoppkreveren

Skatteoppkreverkontoret omfatter per 31. desember 2019 kommunene Vikna, Nærøy og Leka.

Sum årsverk i henhold til skatteoppkreverens årsrapporter:

| Antall årsverk 2019 | Antall årsverk 2018 | Antall årsverk 2017 |
|---|---|---|
| 2,7 | 2,8 | 2,9 |

## 3. Måloppnåelse

### Skatte- og avgiftsinngang

Skatteoppkreverens frist for avleggelse av årsregnskapet og årsrapporten er 23. januar 2020. Skatteetaten har mottatt disse innen fastsatt frist.

Årsregnskapet for Nærøy kommune viser per 31. desember 2019 en endelig skatte- og avgiftsinngang[1] til fordeling mellom skattekreditorene (etter fradrag for avsetning til margin) og videresending plassering mellom kommuner på kr 517 402 839 og utestående restanser[2] på kr 5 633 848, herav berostilte krav på kr 147 970.

### Innkrevingsresultater

Tabellen viser innkrevingsresultatene per 31. desember 2019 for Nærøy kommune.

| | Resultatkrav 2019 (i %) | Innbetalt av sum krav 2019 (i %) | Innbetalt av sum krav 2018 (i %) | Innbetalt av sum krav samlet for hele landet 2019 (i %) |
|---|---|---|---|---|
| Restskatt personlige skattytere 2017 | 95,00 % | 98,04 % | 99,21 % | 96,26 % |
| Forskuddstrekk 2018 | 99,90 % | 99,88 % | 99,75 % | 99,95 % |
| Forskuddsskatt personlige skattytere 2018 | 99,50 % | 99,34 % | 99,99 % | 99,40 % |
| Forskuddsskatt upersonlige skattytere 2018 | 99,90 % | 99,96 % | 100,00 % | 99,91 % |
| Restskatt upersonlige skattytere 2017 | 99,40 % | 99,84 % | 100,00 % | 98,97 % |
| Arbeidsgiveravgift 2018 | 99,80 % | 99,92 % | 99,58 % | 99,84 % |

## 4. Skatteetatens kontroll av skatteoppkreveren

Skatteetatens kontroll av skatteoppkreverne utføres i henhold til en årlig plan, hvor behovet for kontroll av områdene skatteregnskap, innkreving og arbeidsgiverkontroll vurderes overordnet for hver skatteoppkrever. Samtlige områder vil derfor nødvendigvis ikke bli kontrollert hvert år.

Skatteetaten har for 2019 utført kontorkontroller av skatteoppkreveren for området skatteregnskap.

Det er ikke gjennomført stedlig kontroll i 2019.

---

[1] Sum innbetalt og fordelt til skattekreditorene
[2] Sum åpne (ubetalte) forfalte debetkrav

**Skatteoppkrevers overordnede internkontroll**

Basert på de kontrollene som Skatteetaten har gjennomført, anser vi at skatteoppkreverens overordnede interne kontroll i det alt vesentlige er i samsvar med gjeldende regelverk.

**Regnskapsføring, rapportering og avleggelse av årsregnskap**

Basert på de kontrollene som Skatteetaten har gjennomført, anser vi at regnskapsføringen, rapporteringen og avleggelsen av årsregnskapet i det alt vesentlige er i samsvar med gjeldende regelverk og gir et riktig uttrykk for skatteinngangen i regnskapsåret.

**Arbeidsgiverkontroll**

En nærmere kommentar av Skatteetatens kontroll og oppfølging av arbeidsgiverkontrollen fremgår av vedlegget til denne kontrollrapporten.

## 5. Skatteetatens oppfølging av skatteoppkreveren

Dette er siste året kommunestyret mottar en kontrollrapport som denne for skatteoppkrevingen i kommunen. Stortinget vedtok 13. desember 2019 at skatteoppkreverfunksjonen overføres til Skatteetaten fra 1. juni 2020.

Frem til 1. juni 2020 er det kommunene som har ansvar for skatteoppkrevingen. Kommuner som får ressursutfordringer på skatteoppkrevingsområdet frem til overføringen 1. juni 2020, må søke bistand hos andre kommuner, og aktuelle kommuner bør ha en beredskapsplan for dette. Tilstrekkelig kompetanse og ressurser i skatteoppkreverfunksjonen er et avgjørende bidrag for å løse samfunnsoppdraget; å sikre et finansielt hovedgrunnlag for offentlig virksomhet.

Med hilsen

Frode Gunleksen
underdirektør
Innkreving, oppfølging skatteoppkrevere
Skatteetaten

Tommy Margido Grongstad

For ettertiden kan spørsmål til Skatteetaten om oppfølging av skatteoppkreverne rettes til:

- oppfolging-skatteoppkrever@skatteetaten.no for skatteregnskaps- og innkrevingsområdet
- SKOstyringAGK@skatteetaten.no for arbeidsgiverkontrollområdet

Kopi til: Skatteoppkreveren for Nærøysund kommune
Kontrollutvalget for Nærøysund kommune
Rådmann/administrasjonssjef for Nærøysund kommune
Riksrevisjonen

Vedlegg: Resultater og styringsinformasjon vedrørende arbeidsgiverkontroll

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer.*

NÆRØYSUND KOMMUNE
KONTROLLUTVALGET

**SAKNR: 11/20 UTTALELSE OM SKATTEREGNSKAPET FOR 2019 VIKNA KOMMUNE**

| UTVALG | SAK NR. | M.DATO | SAKSBEHANDLER | ARKIVNUMMER |
|---|---|---|---|---|
| KOMMUNESTYRET | | | | |
| KONTROLLUTVALGET | 11/20 | 04.06.20 | Sekretariatet v/Lisbeth Åsjord Tønseth | |

## Sekretariatets innstilling:

Kontrollutvalget legger saken fram for kommunestyret med slik
INNSTILLING

1. Kommunestyret tar skatteoppkreverens årsrapport vedr skatteregnskapet 2019 til orientering.
2. Kommunestyret tar Skatteetatens kontrollrapport vedrørende skatteregnskapet for 2019 til orientering.

SAKSDOKUMENTER

- Ytre Namdal skatteoppkreverkontor; Skatteregnskapet for 2019, datert 21.01.20.
- Skatteetaten; Kontrollrapport 2019 vedr. skatteoppkreverfunksjonen i Vikna kommune, datert 17.02.20.

BAKGRUNN
*Skatteoppkreveren* har avgitt Vikna kommunes skatteregnskap for 2019. Skatteoppkreverens årsrapport oversendes til kontrollutvalget til orientering. Det er ikke stilt noen formelle krav til behandling av årsrapporten i kommunestyret/kontrollutvalget.

*Skatteetaten* har ansvaret for å avklare at skatteoppkreverfunksjonen i kommunene utøves tilfredsstillende i henhold til regelverk på områdene intern kontroll, regnskapsføring, skatte- og avgiftsinnkreving, og arbeidsgiverkontroll. Skattekontorene skal innen den 15.2 sende en samlerapport over alle kontroller som er gjennomført til den enkelte skatteoppkrever, kommunestyret, og kontrollutvalget.

Det er ikke stilt noen krav til formell behandling av kontrollrapporten i kommunestyret/ kontrollutvalget, men Skattedirektoratet forutsetter at kommunen følger opp eventuelle tiltak og forbedringspunkter som framkommer av kontrollrapporten.

VURDERING
Skattekontoret har ikke gjennomført stedlig kontroll av skatteoppkreverkontoret. Det er gjennomført kontorkontroll for området skatteregnskap.

På grunnlag av de kontrollene som skattekontoret har gjennomført finner de at den overordnede internkontrollen i det alt vesentlige er i samsvar med gjeldende regelverk.

Basert på de kontrollene som skattekontoret har gjennomført anser de at regnskapsføringen, rapporteringen, avleggelsen av årsregnskapet, i det alt vesentlige er i samsvar med gjeldende regelverk.

Stortinget vedtok 13.desember 2019 at skatteoppkreverfunksjonen overføres til skatteetaten fra 1. juni 2020.

Når det gjelder arbeidsgiverkontrollen er det utført 1,3% kontroller mot ett krav på 5 %.

Etter sekretariatets oppfatning er det ikke øvrige elementer i kontrollrapporten fra Skatteetaten som kontrollutvalget bør rette særlig oppmerksomhet mot.

Skatteoppkreverkontorene i Vikna, Nærøy og Leka er sammenslått til et kontor ved Ytre Namdal skatteoppkreverkontor på Kolvereid. Arbeidsgiverkontroll blir kjøpt hos Skatteoppkreveren i Midtre Namdal.
I årsrapporten går det fram at skatteoppkreveren anser at ressursituasjonen har vært stabil på 2,5 årsverk de siste årene. Ifølge årsrapporten anses dette tilnærmet tilstrekkelig til skatteregnskap og innfordring.

Skatteoppkreveren anser at kompetanse innen område skatteregnskap og innfordring er meget god, noe også tilbakemeldinger fra kontrollenheten i Skatteetaten viser.

Som nevnt over kjøpes ressurser til arbeidsgiverkontroll hos Skatteoppkreveren i Midtre Namdal, og det ble i 2019 kjøpt ressurser tilsvarende 0,2 årsverk. Dette er ikke tilstrekkelig til å få oppfylt kravet fra Skattedirektoratet på 5 % av arbeidsgiverne. Det ble utført 8 kontroller i 2019, som tilsvarer 1,3 %.

Total skatte- og avgiftsinngang for Vikna kommune i 2019 utgjør kr 665 879 451,-. Dette er en økning fra 2018 på kr 31 670 934,- (4,99%). I 2018 var total skatte- og avgiftsinngang kr 634 208 517,-.

Vikna kommunes andel av skatteinngangen utgjorde i 2019, kr 143 383 285,-, som er en økning på kr 16 259 422,- (12,8 %) fra 2018.

De samlede restanser viser en nedgang på kr 1 880 999,- sammenlignet med 2018, og utgjør pr 31.12.19 kr 5 596 673,-.

Se vedlagt Skatteoppkreverens årsrapport for øvrige detaljer.

Sortland 20. mai 2020

Lisbeth Åsjord Tønseth

Skatteoppkrever

Arbeidsgiverkontroll

Innfordring

Skatteregnskap

# Årsrapport

## Årsrapport for 2019

## Skatteoppkreveren i Ytre Namdal

## Vikna kommune

**1. Generelt om skatteoppkreverens virksomhet** ..... **3**
1.1 Skatteoppkreverkontoret – organisering, ressurser og kompetanse ..... 3
1.2 Internkontroll ..... 4
1.3 Skattekontorets kontroll av skatteoppkreverfunksjonen ..... 4
**2. Skatteregnskapet** ..... **4**
2.1 Avleggelse av skatteregnskapet ..... 4
2.2 Vurdering av skatteinngangen ..... 4
2.3 **Margin** ..... **5**
**3. Innfordring av krav** ..... **5**
3.1 Restanseutviklingen ..... 6
3.2 Innfordringens effektivitet ..... 7
**4. Arbeidsgiverkontroll** ..... **8**
4.1 Organisering av arbeidsgiverkontrollen ..... 8
4.2 Planlagte og gjennomførte kontroller ..... 8
4.3 Resultater fra kontrollene ..... 9
4.4 Vurdering av kontrollaktiviteten ..... 9
4.5 Samarbeid med andre kontrollaktører ..... 9
4.6 Gjennomførte informasjons- og veiledningstiltak ..... 9

# 1. Generelt om skatteoppkreverens virksomhet

Skatteoppkreverne skal i henhold til Skatteoppkreverinstruksen § 2-9 nr. 1 utarbeide en årsrapport i samsvar med retningslinjer gitt av Skattedirektoratet. I henhold til § 3-3 nr. 2 skal skatteoppkreveren også utarbeide et årsregnskap som vedlegges årsrapporten.

Årsrapporten skal omhandle hvordan oppgavene skatteregnskap, innkreving og arbeidsgiverkontroll er ivaretatt ved skatteoppkreverkontoret.

## *1.1 Skatteoppkreverkontoret – organisering, ressurser og kompetanse*

### Organisering

Skatteoppkreverkontorene i Vikna, Nærøy og Leka er sammenslått til et kontor ved Ytre Namdal skatteoppkreverkontor på Kolvereid (Nærøy kommune). Bemanninga er en skatteoppkrever i 100 % stilling, en sekretær i 100 % stilling og en sekretær i 50 % stilling. Arbeidsgiverkontroll blir kjøpt hos Skatteoppkreveren i Midtre Namdal.

### Ressurser

For 2019 er det 2,7 årsverk ved Ytre Namdal skatteoppkreverkontor som benyttes til skatteoppkreverfunksjonen.

*Tabellen viser ressursbruk ved skatteoppkreverkontoret, fordeling av årsverk per område*

| | **Årsverk** | **%-andel fordelt** |
|---|---|---|
| Skatteregnskap | 0,8 | 29,6 % |
| Innfordring | 1,6 | 59,3 % |
| Arbeidsgiverkontroll | 0,2 | 7,4 % |
| Administrative oppgaver | 0,1 | 3,7 % |
| **SUM** | **2,7** | **100 %** |

### Vurdering av ressurssituasjon og kompetanse

Ved sammenslåingen i 2017 ble ressursene til skatteregnskap og innfordring redusert med 1 årsverk, fra 3,5 årsverk til 2,5 årsverk. Det var litt spenning knyttet opp mot denne reduseringen og hvorvidt det ville gi en forsvarlig drift med 2,5 årsverk. En antok imidlertid at en samling av oppgavene ville gi besparelser som kunne forsvare et kutt på 1 årsverk. Etter at det nye kontoret nå har vært i drift i snart 3 år, så anser Skatteoppkreveren at vi har tilnærmet nok ressurser til skatteregnskap og innfordring med de 2,5 årsverkene.

Skatteoppkreveren anser at kompetanse vi innehar innen område skatteregnskap og innfordring er meget god, noe også tilbakemeldinger fra kontrollenheten i Skatteetaten viser.

Ressurser til arbeidsgiverkontroll kjøpes som sagt hos Skatteoppkreveren i Midtre Namdal og det er i 2019 kjøpt ressurser tilsvarende 0,2 årsverk. Dette er de ressursene vi i 2019 fikk kjøpt hos de, men det er ikke nok til at vi fikk oppfylt kravet fra Skattedirektoratet om kontroll av 5 % av arbeidsgiverne i vår region. Vi fikk til sammen utført 8 kontroller i 2019, noe som tilsvarer 1,3 % av arbeidsgiverne i vår region.

Skatteoppkreveren anser det som svært viktig at vi får kjøpt arbeidsgiverkontroller av arbeidsgiverkontrollenheten hos Skatteoppkreveren i Midtre Namdal. De har etter hvert bygd opp en svart god avdeling for arbeidsgiverkontroll og med svært god kompetanse på området.

### *1.2 Internkontroll*

Internkontrollen ved kontoret anses som god. Vår system for skatteregnskap og innfordring setter en god del krav til utførelsen av arbeidsoppgavene, hvordan og av hvem de kan utføres, og er dermed med på å sikre en god internkontroll. Videre er det utarbeidet fullmakter og rutinebeskrivelser som beskriver hvordan og hvem som skal og kan utføre de enkelte oppgavene. Det er utarbeidet nye og oppdaterte rutinebeskrivelser som er tilpasset Ytre Namdal skatteoppkreverkontor.

### *1.3 Skattekontorets kontroll av skatteoppkreverfunksjonen*

Skattekontoret har ikke gjennomført stedlig kontroll av skatteoppkreverfunksjonen i 2019.

## 2. Skatteregnskapet

Skatteoppkreverens arbeid med skatteregnskapet innbefatter regnskapsføring, regnskapsavleggelse, behandling av inn- og utbetalinger, krav, periodisk oppgjør og fordeling til skattekreditorene.

### *2.1 Avleggelse av skatteregnskapet*

Skatteoppkreveren bekrefter at skatteregnskapet for 2019 er ført, avstemt og avlagt i samsvar med gjeldende forskrifter og retningslinjer, jf. Instruks for skatteoppkrevere av 8.april 2014 § 3-3 nr. 2.

### *2.2 Vurdering av skatteinngangen*

Det vedlagte årsregnskapet viser skatteinngangen for regnskapsåret 2019 for Vikna.

#### Total skatte- og avgiftsinngang i forhold til foregående regnskapsår

Det har for 2019 vært en økning i total skatte- og avgiftsinngang for Vikna fra **kr 634 208 517,-** i 2018 til **kr 665 879 451,-** i 2019, altså en økning på **kr 31 670 934,- (4,99 %).**

Skatt personlige skatteytere har hatt en økning på **kr 34,6 mill. (8,7 %)**, innbetalt arbeidsgiveravgift har økt med **kr 4,4 mill. (9,2 %)**, mens skatt upersonlige skatteytere (selskapsskatten) har hatt en nedgang på **kr 6,4 mill. (3,4 %).**

Arbeidsgiveravgift og selskapsskatt blir fordelt til staten i sin helhet.

#### Kommunens andel av skatteinngangen i regnskapsåret

Av den totale inngangen er det fordelt til Vikna **kr 143 383 285,-**. Dette er en økning fra 2018 på **kr 16 259 422,- (12,8 %)**.

Forhold som har innvirket på dette er:

Det har også i 2019 vært en stor økning i skatteinngangen for personlige skatteytere (34,6 mill.) i forhold til året før, hvor økningen forøvrig også var stor (25,6 mill.).

Ved det korrigerte fordelingsoppgjøret for siste ligningsår ble kommunens fordelingsprosent satt mye opp (fra 31,38 % til 33,24 %). Dette ga kommunen en pluss på kr 7 275 052,-. I forhold til tilsvarende oppgjør i fjor, var dette kr 4 547 933,- mere.

### *2.3 Margin*

Ved hvert periodiske oppgjør i inntektsåret og de seks første månedene i året etter inntektsåret skal skatteoppkrever holde tilbake en bestemt prosent av innbetalt forskuddstrekk og forskuddsskatt som margin. Marginen skal brukes til oppgjør med skattytere som får til gode skatt ved avregning.

Tabellen under viser marginavsetning for inntektsårene 2018 og 2019 for Vikna

| | per 31.10.2019 (inntektsåret 2018) | per 31.12.2019 (inntektsåret 2019) |
|---|---|---|
| Innestående margin | 13 809 650 | 43 839 524 |
| For mye avsatt margin | 13 809 640 | |
| For lite avsatt margin | | |
| Prosentsats | 12 | 12 |

**Kommentarer til marginavsetningen**

**Marginoppgjøret etter årets skatteavregning viste for mye avsatt margin med kr 13,8 mill. I 2018 var tilsvarende kr 12,6 mill. Det har nå de senere årene vært avsatt forholdsvis mye for mye i margin med avsetningen på 12 %. Marginavsetningen for Nærøysund kommune fra 01.01.2020 er derfor satt ned til 11 %.**

# 3. Innfordring av krav

I henhold til skatteoppkreverinstruksen § 4-3 skal innfordring iverksettes uten unødig opphold etter forfall, og gjennomføres etter en helhetlig vurdering. Ved vurdering av innfordringstiltak skal skatteoppkreveren legge avgjørende vekt på tiltak som enkeltvis eller samlet bidrar til at oppgjør kan skje hurtig og effektivt, samtidig som det overfor skyldner blir utvist den hensynsfullhet og varsomhet som forholdene tillater.

## 3.1 Restanseutviklingen

### Totale restanser og berostilte krav

Tabellen viser totale restanser og berostilte krav for Vikna for 2019 og 2018, samt endring fra i fjor for restanse og berostilte krav.

| Skatteart | Restanse 31.12.2019 | Herav berostilt restanse 31.12.2019 | Restanse 31.12.2018 | Herav berostilt restanse 31.12.2018 | Endring i restanse<br>Reduksjon (-)<br>Økning (+) | Endring i berostilt restanse<br>Reduksjon (-)<br>Økning (+) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Sum restanse pr. skatteart** | **5 596 673** | | **7 477 672** | **0** | **-1 880 999** | **0** |
| Arbeidsgiveravgift | 220 630 | 0 | 118 397 | 0 | +102 233 | 0 |
| Artistskatt | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Finansskatt | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Forsinkelsesrenter | 313 937 | 0 | 275 153 | 0 | +38 784 | 0 |
| Forskuddsskatt | 0 | 0 | 12 731 | 0 | -12 731 | 0 |
| Forskuddsskatt person | 1 144 703 | 0 | 1 079 741 | 0 | +64 962 | 0 |
| Forskuddstrekk | 406 241 | 0 | 212 669 | 0 | +193 572 | 0 |
| Gebyr | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Innfordringsinntekter | 25 809 | 0 | 28 991 | 0 | -3182 | 0 |
| Inntekt av summarisk fellesoppgjør | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Kildeskatt | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Restskatt | 790 756 | 0 | 394 793 | 0 | +395 963 | 0 |
| Restskatt person | 2 351 337 | 0 | 4 835 055 | 0 | -2 483 718 | 0 |
| Tvangsmulkt | 343 260 | 0 | 520 142 | 0 | -176 882 | 0 |
| **Sum restanse diverse krav** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** |
| Diverse krav | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Sum restanse pr. skatteart inkl. diverse krav** | **5 596 673** | **0** | **7 477 672** | **0** | **-1 880 999** | **0** |

### Kommentarer til restansesituasjonen og utviklingen i restanser

Total restanse pr 31.12.19 for Vikna er på **kr 5 596 673,-** og **0,-** i berostilt restanse.
Viser til tabellen ovenfor med spesifikasjon over restanse pr skatteart.

Sum restanser pr 31.12. viser en nedgang på **kr 1 880 999,-,-** fra 2018 til 2019 og ingen endring i berostilt restanse. Det vises spesielt til den store nedgangen i restanse for restskatt person.

Det er i 2019 avskrevet **kr 333 283,-,** hvorav avskriving i 2 konkursbo utgjør kr 276 129,-.

Videre er det ettergitt **kr 18 422,-** vedr. 4 skatteyter i henhold til vilkår rimelighet, skbl § 15-1.

Det er inngått **1** betalingsavtale i 2019 og hvor Skatteoppkreveren hadde myndighet til å innvilge.

Restanser som er en del av gjeldsordning etter gjeldsordningsloven beløper seg pr 31.12.19 til kr 593 129,-.

Restanser som inngår i konkursbo pr 31.12.19 er kr 23 208,-.

Restanser hos personer i utlandet som pr 31.12.19 anses uinndrivelig, er kr 169 295,-.

### Restanser eldre år

Tabellen viser totale restanser eldre år og restansene på restskatt person for de samme årene, for Vikna

| Inntektsår | Sum restanse (debet) | Herav skatteart "Restskatt – person" |
|---|---|---|
| 2017 | 457 905 | 75 145 |
| 2016 | 251 854 | 93 348 |
| 2015 | 355 806 | 225 635 |
| 2014 – 1999 | 1 408 519 | |

### Kommentarer til restanser og restanseoppfølgingen for eldre

Det er pr 31.12.2019 en økning i restanser eldre år med kr 149 669,- i fra 31.12.2018.

Kontoret har i 2019 ikke hatt spesiell fokus på krav eldre år, men har jobbet med disse på lik linje med nyere krav.

Skatteoppkrever har gjennomgått rapporten "Restanseliste – forelda krav" dato t.o.m. 31.12.2019 og sikret at krav ikke foreldes uten at det er iverksatt tiltak der hvor dette er mulig. Det er pr 31.12.19 krav på 1 skatteyter med kr 23 669,- som er foreldet for Vikna. Dette er krav på en skatteyter nå bosatt i utlandet, hvor det i henhold til gjeldende regelverk, ikke var mulig å forlenge fristen for foreldelse lenger.

## *3.2 Innfordringens effektivitet*

| Skatteart | Resultat pr 31.12.2019 | Resultatkrav pr 31.12.2019 | Differanse i forhold til Krav +/- |
|---|---|---|---|
| Restskatt person 2017 | 99,39 % | 95,00 % | +4,39 % |
| Arbeidsgiveravgift 2018 | 99,95 % | 99,80 % | +0,15 % |
| Forskuddstrekk 2018 | 99,99 % | 99,90 % | +0,09 % |
| Forskuddsskatt person 2018 | 99,92 % | 99,50 % | +0,42 % |
| Restskatt 2017 | 99,88 % | 99,40 % | +0,48 % |
| Forskuddsskatt 2018 | 100,00 % | 99,90 % | +0,10 % |

### Vurdering av resultatet pr. 31.12.2019

Resultatrapporteringen pr 31.12.2019 viste at resultatkravet for Vikna ble nådd for alle skattearter. Resultatrapporteringen for restskatt person 2017 viste at det var innbetalt hele 99,37 % av totalt utliget restskatt på kr 20,1 mill.

Det nevnes også at resultatet for Ytre Namdal skatteoppkreverkontor i sin helhet, også er svært godt og kravene er nådd for alle skattearter med noen små unntak.

### Vurdering av sammenheng mellom aktivitet og resultat

Kontoret har også i 2019 hatt sterkt fokus på innfordringen og dette gjenspeiler seg da i gode resultater. Vi har hatt fokus på å iverksette riktige tiltak til de forskjellige forhold, slik at både rettssikkerhet og effektivitet blir ivaretatt.

### Skatteoppkrevers eventuelle tiltak for å bedre effektiviteten i innfordringen

Kontoret vil fortsatt ha sterkt fokus på innfordringen og jobbe for å oppnå gode resultater, frem til Skatteetaten overtar våre oppgaver fra 01.06.2020.

### Restanser i konkursbo – forskuddstrek og arbeidsgiveravgift inntektsåret 2018

**Forskuddstrekk 2018: kr 0,-**

**Arbeidsgiveravgift 2018: kr 11 986**

# 4. Arbeidsgiverkontroll

## *4.1 Organisering av arbeidsgiverkontrollen*

Ytre Namdal skatteoppkreverkontor kjøper ressurser til arbeidsgiverkontroll hos Skatteoppkreveren i Midtre Namdal og det gis her en oversikt over resultatet samlet for alle kommunene under kontoret.

## *4.2 Planlagte og gjennomførte kontroller*

Antall planlagte kontroller for 2019 var 8 stk. Dette utgjør 1,3 % av totalt antall opplysningspliktige i kommunene.

Antall gjennomførte kontroller i 2019 var 8 stk. Dette utgjør 1,3 % av totalt antall opplysningspliktige i kommunene.

Antall gjennomførte kontroller i 2018 var 14 stk.

## 4.3 Resultater fra kontrollene

Antall kontroller: **8 (6 formalkontroller og 2 avdekkingskontroller)**
Antall avdekkingskontroller med treff (beløp og andre forhold): **2 av 2 avdekkingskontroller**
Antall formalkontroller med treff/avdekking: **1 av 6**

Kontrollene resulterte i egenretting med til sammen **kr 738 599,-**.
Ingen forslag oversendt Skattekontoret for vedtak.

## 4.4 Vurdering av kontrollaktiviteten

Kravet til kontroll er 5 % av antall opplysningspliktige i kommunen. Antall planlagte og utførte kontroller i 2019 ga et resultat på 1,3 %. Vi kjøper som sagt kontroller hos Skatteoppkreveren i Midtre Namdal og ressurssitusajonen hos de tillot oss ikke å få kjøpt flere kontroller i 2019.

## 4.5 Samarbeid med andre kontrollaktører

Det har vært samarbeid med andre kontrollaktører i forbindelse med noen utførte kontroller.
Det er estimert brukt 12 dagsverk i tverretatlig samarbeid i 2019.

## 4.6 Gjennomførte informasjons- og veiledningstiltak

**Det har ikke vært gjennomført noen spesifikke informasjonstiltak,** men **det er sendt ut informasjon til alle nye opplysningspliktige i 2019.**

**Sted/dato: Kolvereid 21.01.2020**

**Ytre Namdal skatteoppkreverkontor**

YTRE NAMDAL
SKATTEOPPKREVERKT

**Marit Borgan**
**Skatteoppkrever**

Vedlegg: Årsregnskapet for 2019
Vedlegg til årsregnskapet

# Årsregnskap for Vikna kommune for regnskapsåret 2019. Avlagt etter kontantprinsippet

| | Valgt år | Forrige år |
|---|---|---|
| | | |
| Likvider | 42 761 875 | 48 678 817 |
| Skyldig skattekreditorene | 1 086 505 | -7 568 873 |
| Skyldig andre | -8 855 | -51 148 |
| Innestående margin | -43 839 524 | -41 058 796 |
| Udisponet resultat | -1 | 0 |
| **Sum** | **0** | **0** |
| | | |
| Arbeidsgiveravgift | **-52 715 412** | **-48 277 571** |
| Finansskatt lønn | -110 544 | -203 096 |
| Kildeskatt mv - 100% stat | -1 441 | -12 875 |
| Personlige skatteytere | -431 198 617 | -396 589 377 |
| Tvangsmulkt | -545 258 | -197 930 |
| Upersonlige skatteytere | -181 192 005 | -187 643 899 |
| Renter | -393 408 | -1 279 008 |
| Innfordring | 277 234 | -4 761 |
| **Sum** | **-665 879 451** | **-634 208 517** |
| | | |
| Fordelt til Folketrygden - arbeidsgiveravgift | 52 715 412 | 48 277 573 |
| Fordelt til Folketrygden - medlemsavgift | 115 657 034 | 112 117 474 |
| Fordelt til Fylkeskommunen | 28 867 926 | 26 190 227 |
| Fordelt til Staten | 325 224 251 | 320 489 123 |
| Fordelt til kommunen | 143 383 285 | 127 123 863 |
| Krav som er ufordelt | 0 | -2 |
| Videresending plassering mellom kommuner | 31 543 | 10 259 |
| **Sum** | **665 879 451** | **634 208 517** |
| | | |
| **Sum totalt** | **0** | **0** |

YTRE NAMDAL 21.01.2020
SKATTEOPPKREVERKONTOR
Marit Bergan

# 6 Vedlegg til årsregnskapet

Årsregnskapet er avlagt etter kontantprinsippet. Årsregnskapet viser skatter og avgifter mv som er innbetalt i løpet av regnskapsåret.

Innbetalte skatter og avgifter mv er fordelt til kommunen, fylkeskommunen, folketrygden og staten (skattekreditorene), etter gjeldende fordelingstall.

**Sumlinjene i årsregnskapet:**

- **Likvider**
  Likvidene i skatteregnskapet består av bankbeholdning for skatt og eventuelt kontantbeholdning.

- **Skyldig skattekreditorene**
  Fordelingsoppgjøret til skattekreditorene for desember, står som gjeld i balansen pr. 31.12. Skatteoppkreveren skal utbetale fordelingsoppgjøret til skattekreditorene senest 10. januar.

  Dersom dette er et positivt beløp, har skatteoppkreveren en fordring på skattekreditorene. Skattekreditorene skal innbetale dette beløpet til skatteoppkreveren senest 20. januar.

- **Skyldig andre**
  Dette beløpet består av uidentifiserte og uplasserte innbetalinger, som ikke er fordelt til skattekreditorene på grunn av mangelfull informasjon fra den som innbetaler.

- **Innestående margin**
  Ved hvert periodiske oppgjør i inntektsåret og de seks første månedene i året etter inntektsåret skal det holdes tilbake en bestemt prosent av innbetalt forskuddstrekk og forskuddsskatt som margin. Marginen skal nyttes til oppgjør med skattytere som får til gode skatt ved avregning.

- **Udisponert resultat**
  Dette skal være et lite beløp som skyldes øreavrunding i skatteregnskapssystemet.

- **Innbetalte skatter og avgifter, Renter, Innfordring**
  Dette beløpet er innbetalt arbeidsgiveravgift, finansskatt, forskuddstrekk fratrukket marginavsetning, forskuddsskatt for personlige og upersonlige skattytere, restskatt og overskytende forskudd for personlige og upersonlige skattytere, kildeskatt, tvangsmulkt samt renter og gebyrer.

- **Fordelt til skattekreditorene**
  Dette er innbetalte skatter og avgifter, renter og gebyrer som er fordelt til skattekreditorene i henhold til gjeldende fordelingstall.

- **Krav som er ufordelt**
  Dette skal være et lite beløp som skyldes øreavrunding i skatteregnskapssystemet.

- **Videresending plassering mellom kommuner**
  Dette gjelder innbetalinger i mellomregning med andre kommuners skatteregnskap.

Skatteetaten

| Vår dato | Deres dato | Saksbehandler |
|---|---|---|
| 17.02.2020 | | Dorota Rybka-Giers |
| 800 80 000 Skatteetaten.no | Deres referanse | Telefon 40809501 |
| Org.nr 974761076 | Vår referanse 2019/6817198 | Postadresse Postboks 9200 Grønland 0134 OSLO |

Kommunestyret i Nærøysund kommune
post@naroysund.kommune.no

# Kontrollrapport 2019 vedrørende skatteoppkreveren for Vikna kommune

## 1. Generelt om faglig styring og kontroll av skatteoppkreveren

Skatteoppkreverens ansvar og myndighet følger av skattebetalingsloven og "Instruks for skatteoppkrevere" av 8. april 2014.

Skatteetaten har faglig ansvar og instruksjonsmyndighet overfor skatteoppkreverne. Dette betyr at Skatteetaten:

- plikter å yte veiledning og bistand i faglige spørsmål
- gjennom mål- og resultatstyring søker å legge til rette for best mulig resultater
- utfører kontroll av skatteoppkreveren

Grunnlaget for Skatteetatens styring av skatteoppkreverne er "Instruks for skattekontorenes styring og oppfølging av skatteoppkreverne" av 1. januar 2014. Grunnlaget for Skatteetatens kontroll av skatteoppkreverne er "Instruks for skattekontorenes kontroll av skatteoppkreverne" av 16. mai 2018.

Formålet med kontrollen er å avklare:

- om skatteoppkreveren har en tilfredsstillende intern kontroll for utførelsen av sine gjøremål
- om regnskapsføringen, rapporteringen og avleggelsen av årsrapport og årsregnskap er i samsvar med gjeldende regelverk
- om utførelsen av innkrevingsarbeidet og oppfølgingen av restansene er i samsvar med gjeldende regelverk
- om utførelsen av arbeidsgiverkontrollen er i samsvar med gjeldende regelverk

## 2. Om skatteoppkreveren

Skatteoppkreverkontoret omfatter per 31. desember 2019 kommunene Vikna, Nærøy og Leka.

Sum årsverk i henhold til skatteoppkreverens årsrapporter:

| Antall årsverk 2019 | Antall årsverk 2018 | Antall årsverk 2017 |
|---|---|---|
| 2,7 | 2,8 | 2,9 |

## 3. Måloppnåelse

### Skatte- og avgiftsinngang

Skatteoppkreverens frist for avleggelse av årsregnskapet og årsrapporten er 23. januar 2020. Skatteetaten har mottatt disse innen fastsatt frist.

Årsregnskapet for Vikna kommune viser per 31. desember 2019 en endelig skatte- og avgiftsinngang[1] til fordeling mellom skattekreditorene (etter fradrag for avsetning til margin) og videresending plassering mellom kommuner på kr 665 879 451 og utestående restanser[2] på kr 5 596 673.

### Innkrevingsresultater

Tabellen viser innkrevingsresultatene per 31. desember 2019 for Vikna kommune.

| | **Resultatkrav 2019 (i %)** | **Innbetalt av sum krav 2019 (i %)** | **Innbetalt av sum krav 2018 (i %)** | **Innbetalt av sum krav samlet for hele landet 2019 (i %)** |
|---|---|---|---|---|
| Restskatt personlige skattytere 2017 | 95,00 % | 99,39 % | 98,39 % | 96,26 % |
| Forskuddstrekk 2018 | 99,90 % | 99,99 % | 99,96 % | 99,95 % |
| Forskuddsskatt personlige skattytere 2018 | 99,50 % | 99,92 % | 99,83 % | 99,40 % |
| Forskuddsskatt upersonlige skattytere 2018 | 99,90 % | 100,00 % | 99,99 % | 99,91 % |
| Restskatt upersonlige skattytere 2017 | 99,40 % | 99,88 % | 99,82 % | 98,97 % |
| Arbeidsgiveravgift 2018 | 99,80 % | 99,95 % | 99,95 % | 99,84 % |

## 4. Skatteetatens kontroll av skatteoppkreveren

Skatteetatens kontroll av skatteoppkreverne utføres i henhold til en årlig plan, hvor behovet for kontroll av områdene skatteregnskap, innkreving og arbeidsgiverkontroll vurderes overordnet for hver skatteoppkrever. Samtlige områder vil derfor nødvendigvis ikke bli kontrollert hvert år.

Skatteetaten har for 2019 utført kontorkontroller av skatteoppkreveren for området skatteregnskap.

Det er ikke gjennomført stedlig kontroll i 2019.

---

[1] Sum innbetalt og fordelt til skattekreditorene
[2] Sum åpne (ubetalte) forfalte debetkrav

**Skatteoppkrevers overordnede internkontroll**

Basert på de kontrollene som Skatteetaten har gjennomført, anser vi at skatteoppkreverens overordnede interne kontroll i det alt vesentlige er i samsvar med gjeldende regelverk.

**Regnskapsføring, rapportering og avleggelse av årsregnskap**

Basert på de kontrollene som Skatteetaten har gjennomført, anser vi at regnskapsføringen, rapporteringen og avleggelsen av årsregnskapet i det alt vesentlige er i samsvar med gjeldende regelverk og gir et riktig uttrykk for skatteinngangen i regnskapsåret.

**Arbeidsgiverkontroll**

En nærmere kommentar av Skatteetatens kontroll og oppfølging av arbeidsgiverkontrollen fremgår av vedlegget til denne kontrollrapporten.

## 5. Skatteetatens oppfølging av skatteoppkreveren

Dette er siste året kommunestyret mottar en kontrollrapport som denne for skatteoppkrevingen i kommunen. Stortinget vedtok 13. desember 2019 at skatteoppkreverfunksjonen overføres til Skatteetaten fra 1. juni 2020.

Frem til 1. juni 2020 er det kommunene som har ansvar for skatteoppkrevingen. Kommuner som får ressursutfordringer på skatteoppkrevingsområdet frem til overføringen 1. juni 2020, må søke bistand hos andre kommuner, og aktuelle kommuner bør ha en beredskapsplan for dette. Tilstrekkelig kompetanse og ressurser i skatteoppkreverfunksjonen er et avgjørende bidrag for å løse samfunnsoppdraget; å sikre et finansielt hovedgrunnlag for offentlig virksomhet.

Med hilsen

Frode Gunleksen
underdirektør
Innkreving, oppfølging skatteoppkrevere
Skatteetaten

Tommy Margido Grongstad

For ettertiden kan spørsmål til Skatteetaten om oppfølging av skatteoppkreverne rettes til:

- oppfolging-skatteoppkrever@skatteetaten.no for skatteregnskaps- og innkrevingsområdet
- SKOstyringAGK@skatteetaten.no for arbeidsgiverkontrollområdet

Kopi til: Skatteoppkreveren for Nærøysund kommune
Kontrollutvalget for Nærøysund kommune
Rådmann/administrasjonssjef for Nærøysund kommune
Riksrevisjonen

Vedlegg: Resultater og styringsinformasjon vedrørende arbeidsgiverkontroll

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer.*

**NÆRØYSUND KOMMUNE**
KONTROLLUTVALGET

**SAKSNR: 12/20 PLANER FOR FORVALTNINGSREVISJON OG EIERSKAPSKONTROLL**

SKAL BEHANDLES / ER BEHANDLET I:

| UTVALG | SAK NR. | M.DATO | SAKSBEHANDLER | ARKIVNUMMER |
|---|---|---|---|---|
| KONTROLLUTVALGET | 12/20 | 04.06.2020 | Sekretariatet v/ Edel Åsjord | |

**SEKRETARIATETS INNSTILLING:**
1. Kontrollutvalget slutter seg til skissert opplegg for planarbeidet beskrevet i saksfremlegget.
2. Kontrollutvalget bestiller hos revisor Revisjon Midt-Norge en risiko-og vesentlighetsvurdering, jfr NKRF s veileder for Risiko-og vesentlighetsvurdering datert 3. desember 2019. Det settes en øvre ramme for dette arbeidet på 60 timer.
3. Risiko-og vesentlighetsvurderingen oversendes sekretariatet senest 14 dager før neste møte i kontrollutvalget.

**VEDLEGG:**
NKRF – Veileder for risiko - og vesentlighetsvurdering, datert 3. desember 2019.

**SAKSUTREDNING**

BAKGRUNN
Kontrollutvalget skal ifølge kommuneloven[1] utarbeide en plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll i løpet av det første året etter at nytt kommunestyre er konstituert. Planen skal baseres på risiko- og vesentlighetsvurdering[2] av kommunenes virksomhet og virksomheten i kommunens selskaper. Formålet er å identifisere områder som er egnet for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Vurderingen danner grunnlag for kontrollutvalgets fire-årige plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll, som skal vedtas av kommunestyret i 2020.

På møte 30. april fattet kontrollutvalget slikt vedtak i sak 05/20

*«Kontrollutvalget ber sekretariatet utforme en skisse på hvordan arbeidet med plan for forvaltningsrevisjon legges opp i 2020. Dette legges frem på neste møte.»*

Et likelydende vedtak ble gjort i sak 06/20 :
*«Kontrollutvalget ber sekretariatet utforme en skisse på hvordan arbeidet med plan for*

[1] Kommuneloven §§ 23-4 og 23-5
[2] NKRF – Veileder for risiko - og vesentlighetsvurdering, datert 3. desember 2019.

*eierskapskontroll legges opp i 2020. Dette legges frem på neste møte. «*

Verktøy utarbeidet i forbindelse med gjennomføring av risiko – og vesentlighetsvurdering

Veileder utarbeidet av NKRF datert 03.12.19 er et viktig verktøy i utarbeidelse av risiko og vesentlighetsvurderinger og anbefales også benyttet ved gjennomføring av risiko - og vesentlighetsvurderinger ved eierskapskontroller. Det er kontrollutvalget sitt ansvar å sørge for at det gjennomføres risiko- og vesentlighetsvurderinger, men verken kommuneloven eller forskrift om kontrollutvalg og revisjon sier noe om hvem som kan utføre risiko- og vesentlighetsvurderingen. [3]Kontrollutvalget må da stå fritt med hensyn til hvem som skal utføre vurderingen. Det kan være kontrollutvalgets sekretariat, kommunens revisor eller andre. Sekretariatet legger til grunn det ikke er aktuelt å benytte andre aktører, men at kontrollutvalget vil benytte revisjonen og sekretariatet til dette arbeidet.

Siden Vikna og Nærøy kommune ble slått sammen til Nærøysund kommune fra 1. januar 2020, vil de planer som ble utarbeidet i forrige periode i de to tidligere kommunene gi informasjon om hva man anså som risikoområder og anbefalte prosjekter da. Nærøysund kommune er imidlertid en helt ny juridisk enhet hvor man i sammenslåingsprosessen har foretatt endringer på en rekke områder. En plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll bør derfor hensynta det forhold at kommunen er ny og at innfasing av endringer i kommunen vil trenge noe tid før dette er på plass.

Det er likevel viktig at kontrollutvalget kommer i gang med dette arbeidet så raskt som mulig slik at nytt planverk kan bli vedtatt og lagt til grunn for kontrollutvalgets arbeid fremover.

Fremdriftsprosess

Vi anbefaler at kontrollutvalget legger opp til en prosess over 3 møter.

Møte 1 – 04.06.2020

Revisjon Midt-Norge vil delta på møte og gi innspill og informasjon på hvordan arbeidet med risiko-og vesentlighetsvurdering legges opp og gjennomføres. Risiko-og vesentlighetsvurderingen skal omfatte både analyser for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Kontrollutvalgets medlemmer oppfordres til å komme med innspill.

Møte 2 - september

Risiko - og vesentlighetsvurdering legges frem i møte av revisor. Evnt innspill fra kontrollutvalgets medlemmer tas med. Det bør vurderes hvorvidt det på dette møtet er mulig å invitere flere personer fra administrativt og politisk nivå, samt hovedtillitsvalgte.

Kontrollutvalget legger opp til involvering av sentrale aktører i kommunen for å få ytterligere innspill til risikoområder, herunder administrativt nivå og politisk nivå, samt hovedtillitsvalgte. Det anbefales fra sekretariatet at i etterkant av møte i september kan kontrollutvalget forestå utsendelse av revisjonens risiko- og vesentlighetsvurdering til ulike aktører nevnt ovenfor. Dette for å få ytterligere innspill basert på risiko og

[3] NKRF Veileder i Risiko-og vesentlighetsvurderinger, datert 3. desember 2019

vesentlighetsvurderingen som er utført. Grunnet situasjonen oppstått som følge av Corona – viruset, må kontrollutvalget organisere dette fleksibelt.

Møte 3 –
Sekretariatet legger fram et utkast til plan for forvaltningsrevisjon. Utkastet er basert på revisjonens risiko- og vesentlighetsvurderinger, innspill gitt i møte og kontrollutvalgets diskusjoner i møte. Etter en grundig og bred prosess med involvering av aktører, kommer utvalget fram til hvor det ønsker å gjennomføre forvaltningsrevisjon og eierskapskontroller. Dersom kontrollutvalget slutter seg til planen, oversendes den kommunestyret for endelig behandling.

**Vurdering**
Gjennom den skisserte prosessen vil revisjon og sekretariat ha en klar inndeling i sine oppgaver og ansvarsområder. Prosessen sikrer også et godt grunnlag for kontrollutvalgets prioriteringer. Prosessen bidrar også til at planarbeidet blir politisk forankret og synliggjør samtidig kontrollutvalgets rolle som kommunestyrets kontrollorgan. Sekretariatet vil derfor anbefale at kontrollutvalget slutter seg til den skisserte prosessen og bestiller en risiko- og vesentlighetsvurdering for forvaltningsrevisjon fra Revisjon Midt-Norge.

Svolvær 22.05.2020
Edel Åsjord

# Veileder

# i

# RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING

Fastsatt av styret i NKRF 3.12.2019

## Forord

*Veileder i risiko- og vesentlighetsvurdering* er en revidert versjon av *Veileder til utarbeidelse av overordnet analyse* fra 2009. Den tidligere veilederen ble utarbeidet av en arbeidsgruppe etter oppdrag fra styret i Norges Kommunerevisorforbund.

Arbeidsgruppa hadde følgende sammensetning:

Hanne Kongsvik, rådgiver, KonSek Midt-Norge IKS, leder
Pål Ringnes, leder forvaltningsrevisjon, Buskerud Kommunerevisjon IKS
Bård Humberset, fagansvarlig forvaltningsrevisjon, Rogaland Revisjon IKS
Bodhild Laastad, seniorrådgiver, Norges Kommunerevisorforbund

En revisjon av veilederen fra 2009 var nødvendig etter at ny kommunelov ble vedtatt i 2018. NKRF ga oppdraget med å gjennomføre revisjonen til Bodhild Laastad og Ole Kristian Rogndokken.

Den reviderte veilederen er ajourført med bestemmelsene og begrepene i den nye kommuneloven. De fleste av endringene er av redaksjonell art, men det har også vært nødvendig å tilføye noe ny tekst. Vedleggene er oppdatert og delvis omskrevet.

Veilederen ble 3.12.2019 fastsatt av styret i NKRF.

Vi håper at den reviderte veilederen vil være til hjelp i arbeidet med risiko- og vesentlighetsvurderingen av kommunens egen virksomhet og virksomheten i kommunens selskaper.

# INNHOLD:

INNHOLD: ..... 3

1. INNLEDNING ..... 5

1.1 bestemmelser om forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll i kommuneloven med forskrifter ..... 5

1.2 Om veilederen ..... 7

2 OM RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERINGEN ..... 9

2.1 risiko- og vesentlighetsvurderingens tidshorisont ..... 9

2.2 risiko- og vesentlighetsvurderingens detaljeringsnivå ..... 9

2.3 OFFENTLIGHET ..... 11

3. TEORETISK FUNDAMENT ..... 12

3.1 COSO-rammeverkene ..... 12

4. INFORMASJONSGRUNNLAG ..... 15

4.1 Informasjon fra kommunen selv - skriftlig og muntlig ..... 15

4.2 Informasjon fra eksterne offentlige kilder ..... 16

4.3 kontrollutvalgets, Sekretariatets og revisors informasjon ..... 16

5. UTARBEIDELSE OG OPPBYGGING AV RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERINGEN ..... 18

5.1 Todelt tilnærming ..... 18

5.2 Beskrivelse av sentrale forhold i kommunen - utfordringer og utviklingstrekk ..... 19

5.3 Risiko- og vesentlighetsvurderingen ..... 20

5.3.1 Gjennomgang ut fra virksomhetsområder – sentrale forhold å vurdere ..... 20

5.3.2 Vurdering av risiko ..... 23

5.3.3 Risikoreduserende tiltak – hva gjør ledelsen med de aktuelle forholdene ..... 24

5.3.4 Vurdering av vesentlighet ..... 25

5.3.5 Prioritering av områder – med henblikk på plan for forvaltningsrevisjon ..... 26

6. EN ALTERNATIV MÅTE Å GJØRE DET PÅ - SWOT-ANALYSE SOM VERKTØY I RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING ..... 28

**7. KONTROLLUTVALGETS PRIORITERING - VEIEN TIL VEDTATT PLAN FOR FORVALTNINGSREVISJON ..... 31**

7.1 Kontrollutvalgets prioritering ..... 31

7.2 Plan for forvaltningsrevisjon ..... 32

**VEDLEGG 1: RISIKOFAKTORER I KOMMUNAL OG FYLKESKOMMUNAL SEKTOR (IKKE UTTØMMENDE LISTE!) ..... 34**

**VEDLEGG 2: OVERSIKT OVER LOVER SOM GJELDER FOR KOMMUNAL OG FYLKESKOMMUNAL VIRKSOMHET ..... 35**

**VEDLEGG 3: OFFENTLIG TILGJENGELIGE DATABASER ..... 37**

Produksjonsindeksen for kommunene ..... 37

Effektivitetsverdier for kommunale tjenester ..... 40

KOSTRA-databasen ..... 41

Eksempel på sammenstilling av nøkkeltall for barneverntjenesten ..... 48

Skoleporten ..... 50

Ulike kilder for datafangst ..... 53

# 1. INNLEDNING

Forvaltningsrevisjon er en av bærebjelkene i kommunens egenkontroll og utgjør et viktig redskap for de folkevalgtes kontroll med kommunens administrasjon og beslutningsgrunnlag.

Kommuneloven (2018) pålegger kontrollutvalget å utarbeide en plan for forvaltningsrevisjon. Planen skal sikre at det gjennomføres forvaltningsrevisjon regelmessig i alle kommuner, i et omfang som er i samsvar med kommunens størrelse, kompleksitet og risiko. Planen skal både dekke den virksomheten som skjer i kommunen selv og den virksomheten som drives av selskaper som kommunen har eierinteresser i.

For å sikre nyttig og målrettet forvaltningsrevisjon skal planen baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering for å finne ut på hvilke områder det er størst behov for forvaltningsrevisjon. Vurderingen skal altså bidra til god og nyttig forvaltningsrevisjon av kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet.

Kommuneloven pålegger også kontrollutvalget å utarbeide en plan for eierskapskontroll. Også denne planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering for å finne ut hvor det er størst behov for eierskapskontroll.

Formålet med denne veilederen er primært å vise hvordan man kan utarbeide en risiko- og vesentlighetsvurdering som grunnlag for en plan for forvaltningsrevisjon, men vi antar at den også kan være til nytte ved utarbeiding av plan for eierskapskontroll.

Innledningsvis presenterer vi bestemmelsene om forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll i kommuneloven.

Vi gjør oppmerksom på at vi i den videre framstillingen vil bruke kommune som fellesbetegnelse for kommune og fylkeskommune.

## 1.1 BESTEMMELSER OM FORVALTNINGSREVISJON OG EIERSKAPSKONTROLL I KOMMUNELOVEN MED FORSKRIFTER

Det er kontrollutvalget som har ansvaret for at det utføres forvaltningsrevisjon av virksomheten i kommunen og i selskaper som kommunen har eierinteresser i. Dette framgår av § 23-2 bokstav c og d som har følgende ordlyd:

*Kontrollutvalget skal påse at*
...
*c) det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, og av selskaper kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser i*
*d) det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper mv. (eierskapskontroll)*
...

Kommuneloven § 23-3, første ledd, definerer forvaltningsrevisjon slik:

> *Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.*

Forvaltningsrevisjonen er med andre ord et viktig verktøy for kommunens øverste politiske organ for å føre kontroll med kommunens totale forvaltning og de resultater som oppnås.

Kommuneloven § 23-3, andre og tredje ledd, omhandler plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon og lyder som følger:

> *Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet og virksomheten i kommunens eller fylkeskommunens selskaper. Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon.*
>
> *Planen skal vedtas av kommunestyret og fylkestinget selv. Kommunestyret og fylkestinget kan delegere til kontrollutvalget å gjøre endringer i planen.*

Det framgår av bestemmelsen at plan for forvaltningsrevisjon både skal dekke virksomhet som drives av kommunen selv, og virksomhet som drives av selskaper som kommunen har eierinteresser i.

Det framgår av lovforarbeidene at en styrking av forvaltningsrevisjonen vil styrke de folkevalgtes kontroll med kommunens administrasjon og beslutningsgrunnlag. Bestemmelsen i § 23-3, andre ledd innebærer at kommunestyret gjennom å vedta en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon skal bestemme innholdet i og omfanget av forvaltningsrevisjonsarbeidet. Det medfører at kommunestyret spiller en aktiv og bestemmende rolle i forvaltningsrevisjon ved at forvaltningsrevisjonsarbeidet knyttes tett opp til kommunestyret.

Kommuneloven § 23-4 omhandler eierskapskontroll og definerer eierskapskontroll slik:

> *Eierskapskontroll innebærer å kontrollere om den som utøver kommunes eller fylkeskommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.*

Det framgår i § 23-4, andre ledd at det på samme måte som for forvaltningsrevisjon skal utarbeides en plan for eierskapskontroll som skal vedtas av kommunestyret selv. Bestemmelsen lyder slik:

*Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan for hvilke eierskapskontroller som skal gjennomføres. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eller fylkeskommunens eierskap. Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for eierskapskontroll.*

*Planen skal vedtas av kommunestyret og fylkestinget selv. Kommunestyret og fylkestinget kan delegere til kontrollutvalget å gjøre endringer i planen.*

Kravet om at det må utarbeides en plan for eierskapskontroll, skal sikre at det regelmessig gjennomføres eierskapskontroll i kommunalt og fylkeskommunalt eide selskaper.

I fortsettelsen er det primære fokuset rettet mot risiko- og vesentlighetsvurderinger i forbindelse med plan for forvaltningsrevisjon, men som tidligere nevnt, antar vi at den også kan være relevant i forbindelse med eierskapskontroll.

## 1.2 OM VEILEDEREN

Vi har ovenfor gjort rede for kravene til en risiko- og vesentlighetsvurdering som framgår av kommuneloven § 23-3 og § 23-4. Kapittel 2 inneholder mer generelle betraktninger om hva en risiko- og vesentlighetsvurdering bør omfatte, og hvilke forhold det er hensiktsmessig å ta i betraktning i en slik vurdering. Denne delen omhandler også forslag til hvilke informasjonskilder vurderingen bør bygge på.

Deretter presenterer vi i kapittel 3 et teoretisk rammeverk som vi mener det er relevant å bygge på i en risiko- og vesentlighetsvurdering. Kapittel 4 gir en oversikt over ulike informasjonskilder som kan være til nytte i arbeidet med vurderingen.

Videre viser vi i kapittel 5 hvordan selve risiko- og vesentlighetsvurderingen kan gjennomføres. Det anbefales her en tilnærming der en både gir en generell beskrivelse av kommunen med fokus på sentrale trekk og utfordringer, i tillegg til selve risiko- og vesentlighetsvurderingen. Her angis hvilke virksomhetsområder det kan være viktig å gå nærmere inn på.

Siste del av veilederen, kapittel 6, tar kort for seg veien videre fra risiko- og vesentlighetsvurdering til vedtatt plan for forvaltningsrevisjon.

Veilederen har flere vedlegg. I vedlegg 1 ligger en oppstilling over ulike risikofaktorer som kan gjøre seg gjeldende i kommunene. Vedlegg 2 gir en oversikt over de mange lovene som pålegger kommunene plikter og myndighet på ulike områder. Deretter følger i vedlegg 3 en oversikt over og omtale av noen offentlig tilgjengelige databaser som kan gi nyttig informasjon. I vedlegg 4 gir vi en nærmere definisjon av en del KOSTRA-tall som vi mener bør trekkes inn i en risiko- og vesentlighetsvurdering.

Vi understreker at dette er ment som en veileder. Hvor omfattende og detaljert risiko- og vesentlighetsvurderingen skal gjøres i den enkelte kommune, er avhengig av størrelsen på kommunen og hvordan plan for forvaltningsrevisjon utformes. I enkelte større kommuner er f.eks. vurderingen relativt grov og plan for forvaltningsrevisjon lite detaljert, og kommunestyret gir kontrollutvalget fullmakt til å vedta de enkelte

forvaltningsrevisjonsprosjektene. Kommuneloven stiller imidlertid krav om at planen i det minste må vise på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjon.

# 2 OM RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERINGEN

Som det framgår over, følger kravet om at det skal utarbeides en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommuneloven § 23-2. Selve lovteksten gir ingen konkrete føringer på hva en slik risiko- og vesentlighetsvurdering er, eller hvordan den skal gjennomføres, bortsett fra at hensikten er å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon.

Forskrift om kontrollutvalg og revisjon gir heller ikke nærmere føringer. I lovforarbeidene framgår det at risiko- og vesentlighetsvurderinger innebærer å vurdere på hvilke områder av kommunens virksomhet eller i hvilke selskaper det er risiko for vesentlige avvik, og hvor alvorlige konsekvenser disse avvikene vil kunne få. Det framgår videre at risiko- og vesentlighetsvurderingen er grunnlaget for å vurdere temaer, antall forvaltningsrevisjoner og når de skal utføres.

Det er kontrollutvalget sitt ansvar å sørge for at det gjennomføres risiko- og vesentlighetsvurderinger, men verken kommuneloven eller forskrift om kontrollutvalg og revisjon sier noe om hvem som kan utføre risiko- og vesentlighetsvurderingen. Kontrollutvalget må da stå fritt med hensyn til hvem som skal utføre vurderingen. Det kan være kontrollutvalgets sekretariat, kommunens revisor eller andre.

## 2.1 RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERINGENS TIDSHORISONT

Det er viktig å få avklart hvor ofte plan for forvaltningsrevisjon skal utarbeides i den aktuelle kommunen, slik at vurderingens tidshorisont er avklart. Kravet i kommuneloven er at den skal gjennomføres minst én gang i valgperioden. Det må være opp til kommunestyret å bestemme om vurderingen og planen skal utarbeides oftere.

Erfaringene så langt har vist at det er en ressurskrevende prosess å utarbeide en risiko- og vesentlighetsvurdering. Det vil derfor trolig legge beslag på for store ressurser å gjennomføre slik vurdering årlig. En mer hensiktsmessig tilnærming kan være å foreta en årlig gjennomgang av vurderingen og den vedtatte planen og vurdere behovet for justeringer for å holde den mest mulig oppdatert i forhold til inntrådte endringer. For å sikre nødvendig fleksibilitet i forhold til behov som kan dukke opp, er det viktig at kommunestyret delegerer myndighet til kontrollutvalget til å foreta endringer i planen i løpet av planperioden.

## 2.2 RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERINGENS DETALJERINGSNIVÅ

Med utgangspunkt i kommuneloven § 1-1 kan kommunens virksomhet fra et overordnet perspektiv deles inn i følgende sju kategorier:

- legge til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre
- yte tjenester til beste for innbyggerne
- drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne
- utøve offentlig myndighet
- være effektive
- være tillitsskapende

- være bærekraftige

Med dette utgangspunktet kan det på et overordnet nivå være aktuelt å vurdere risiko og vesentlighet ut fra følgende sju perspektiver:

### 1. Fungerer det lokale folkestyret som forutsatt i kommuneloven?

Risiko- og vesentlighetsvurderingen vil her for eksempel være knyttet til spørsmålet om i hvor stor grad administrasjonen realiserer vedtak fattet av folkevalgte organer, om sakene som legges fram for folkevalgte organer er tilfredsstillende utredet, og om kravene i forvaltningsloven og offentleglova overholdes. Vurderingene kan også gjelde spørsmålet om sakene legges fram på en måte som er tilpasset de folkevalgte som målgruppe.

### 2. Produserer kommunen de tjenestene innbyggerne har krav på?

Dette punktet innbefatter den kommunale tjenesteproduksjonen og gjelder kommunens ytelser overfor innbyggerne. Kravet til de kommunale tjenestene finnes nedfelt i ulike lover og forskrifter. Her vil det innenfor rammen av en risiko- og vesentlighetsvurdering være aktuelt å vurdere om kommunens tjenestetilbud er forsvarlig, og om innbyggerne får de tjenestene de har krav på.

### 3. Driver kommunen samfunnsutvikling til beste for innbyggerne?

Dette punktet gjelder kommunens planverk som kommuneplan med samfunnsdel og arealdel og ulike delplaner. Bygger de ulike planene på et forsvarlig datagrunnlag og ser de langt nok fram? Blir innbyggerne involvert i planprosessene?

### 4. Utøver kommunen sin myndighet forsvarlig og i samsvar med loven?

Dette punktet går på hvordan kommunen utøver sin myndighet overfor tredje person. Forvalter kommunen sin myndighet på en god måte? Følges saksbehandlingsreglene og er saksbehandlingen forsvarlig?

### 5. Driver kommunen effektivt?

Dette punktet handler om å utnytte kommunens ressurser på best mulig måte med best mulig måloppnåelse.

### 6. Er kommunen tillitsskapende?

Her kan det være aktuelt å vurdere om kommunen har systemer for å sette i verk og følge opp tiltak for å sikre en høy etisk standard gjennom hele organisasjonen, både blant folkevalgte og ansatte for på den måten å skape tillit overfor kommunens innbyggere. Har kommunen etiske retningslinjer, er de kjent og blir de fulgt? Hvordan blir kommunens innbyggere møtt? Har kommunen satt i verk tiltak som skal motvirke misbruk av kommunens midler og korrupsjon?

### 7. Er kommunens drift bærekraftig?

Her vil risiko- og vesentlighetsvurderingen fokusere på kommunens virksomhet i et framtidsrettet utviklingsperspektiv. Et sentralt spørsmål her er om kommunen har en beredskap i forhold til trender i befolkningsutviklingen og befolkningssammensetningen. Et annet viktig spørsmål er om kommunen oppfyller de pliktene de er pålagt i regelverket på miljøområdet. Her kan det være aktuelt å vurdere om kommunen tar grep for å møte og motvirke de miljø- og klimaendringene som er varslet. Viktig er også antakelser om nærings- og konjunkturutvikling og utviklingen i andre forhold som antas å ha betydning for kommunen.

Med utgangspunkt i denne sjudelingen av kommunens virksomhet kan det gjennomføres risiko- og vesentlighetsvurdering med ulik detaljeringsgrad. Vurderingen kan gjennomføres på et overordnet nivå, på sektornivå, på tjenestenivå eller annet. Forhold som organisering, kompleksitet og planverk kan spille en rolle i denne vurderingen.

Det kan være en utfordring å sikre at risiko- og vesentlighetsvurderingen er tilstrekkelig overordnet slik at kontrollutvalget får et oversiktsbilde av hele den kommunale virksomheten, samtidig som den går tilstrekkelig dypt til å danne et meningsfullt grunnlag for å utarbeide kontrollutvalgets plan for forvaltningsrevisjon. Det er et sentralt moment at vurderingen gir et helhetlig risikobilde av hele kommunens virksomhet, og at den bidrar til å se ulike risikofaktorer på tvers av sektorer og områder.

## 2.3 OFFENTLIGHET

Forslag til plan for forvaltningsrevisjon basert på risiko- og vesentlighetsvurdering skal etter kommuneloven § 23-3 utarbeides av kontrollutvalget og vedtas av kommunestyret selv Saksdokumentene for planen bør utformes slik at de ikke unntas fra offentlighet.

Justisdepartementet har utarbeidet en omfattende veileder til offentleglova. Veilederen er tilgjengelig her: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rettleiar-til-offenntleglova/id590165/

# 3. TEORETISK FUNDAMENT

I samfunnet generelt har vi i de siste tiår sett et økende fokus på risiko og risikostyring, og dette har nedfelt seg i en mer systematisk tenking og tilnærming på området. Ett sentralt eksempel på dette er COSO[1]-rammeverkene som er utarbeidet med tanke på ledelse og styring i alle typer virksomheter, og som kan anvendes både i privat og offentlig sektor. De har etter hvert fått status som en beskrivelse av beste praksis på området risiko og risikostyring.

Rammeverkene beskriver sammenhengen mellom mål, risiko og styrings- og kontrolltiltak. Den underliggende tankegangen for risikostyring og intern kontroll er at alle typer virksomheter – det være seg næringsvirksomhet, den virksomheten som ideelle organisasjoner driver, eller statlig og kommunal virksomhet – er til for å skape verdier for sine eiere/interessenter. Resonnementet er kort fortalt at alle virksomheter har mål som de ønsker å oppnå. Men alle typer virksomheter står overfor usikkerhet i form av mulige hendelser som kan inntre, og som kan påvirke virksomhetens muligheter til å nå sine målsettinger. Slike hendelser representerer ulike risikoer. For å håndtere disse risikoene må ledelsen iverksette styrings- og kontrollaktiviteter. Kort sagt beskriver rammeverkene hvilke prosesser og tiltak som bør være til stede i enhver type virksomhet for å gi rimelig sikkerhet for måloppnåelse med hensyn til blant annet målrettet og kostnadseffektiv drift og overholdelse av lover og regler.

Vi finner det rimelig at den risiko- og vesentlighetsvurdering som skal ligge til grunn for plan for forvaltningsrevisjon, tar utgangspunkt i anerkjente teorier og metoder. Denne veilederen har derfor COSO-rammeverkene som fundament og inspirasjonskilde.

## 3.1 COSO-RAMMEVERKENE

Det eldste rammeverket ble publisert i 1992 under tittelen *Internal Control – Integrated Framework*[2] og beskriver hvilke elementer som bør være til stede for å sikre at en virksomhet når sine mål, reduserer risiko for tap, sikrer pålitelig rapportering og overholder lover og regler. I 2004 la COSO fram et nytt rammeverk – Enterprise Risk Management (ERM) – Integrated Framework. Dette er en veiledning i risikostyring der sentrale prinsipper og begreper diskuteres, nødvendige komponenter angis og et felles begrepsapparat for risikostyring foreslås. I 2009 la COSO fram enda en veileder om oppfølging av internkontroll.

En virksomhets risikohåndtering (Enterprise Risk Management – ERM) omfatter følgende komponenter/aktiviteter:

- Virksomhetens interne miljø - som danner grunnlaget for hvordan risiko og kontroll blir vurdert og ivaretatt av de ansatte i enheten.
- Etablere formål og målsettinger for virksomheten.

[1] Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - en frivillig organisasjon i privat sektor som har som formål å forbedre kvaliteten på finansiell rapportering gjennom fokus på etikk i forretningslivet, effektiv intern kontroll og corporate governance.
[2] Ble utgitt på norsk i 1996 med tittelen "Intern kontroll – et integrert rammeverk. COSO-rapporten."

- Identifisere hendelser og risikofaktorer som kan hindre måloppnåelse.
- Risikovurdering – i forhold til de identifiserte hendelsene og risikofaktorene, herunder vurdering av
  - Konsekvens
  - Sannsynlighet
- Risikorespons, dvs. å velge strategi for om det skal iverksettes tiltak for å bringe risikonivået til et nivå som er i samsvar med enhetens risikoappetitt[3]
- Kontrollaktiviteter
- Informasjon og kommunikasjon
- Overvåkning
- Intern kontroll

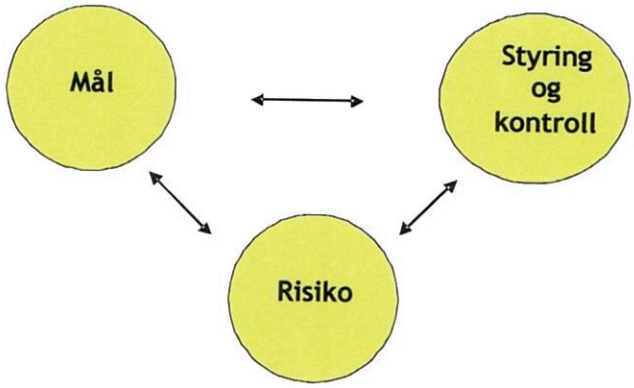
Rammeverkene understreker at ansvaret for en virksomhets risikohåndtering ligger hos virksomhetens styre, ledelse og øvrig personell. Prosessaspektet står sentralt, og det blir understreket at risikohåndtering er en serie av aktiviteter som kontinuerlig pågår i hele virksomheten.

Overført til kommunesektoren er risikostyring et ansvar som tilligger politisk og administrativ ledelse. Tilsynsorganene i kommunen skal ikke gjennomføre risikostyringen, men må ha et inntrykk av hvordan den fungerer i egen kommune. Kunnskapen om hvordan risikostyringen ivaretas, vil ha betydning for prioriteringen av revisjonsoppgavene, og er derfor relevant med tanke på risiko- og vesentlighetsvurdering og plan for forvaltningsrevisjon.

Elementene som ERM-rammeverket framhever som vesentlige, er et nyttig utgangspunkt for å beskrive en framgangsmåte for gjennomføring av en risiko- og vesentlighetsvurdering i henhold til kommuneloven § 23-3.

Med dette utgangspunktet legger vi til grunn en modell der risiko ses i forhold til kommunens målsetting om å nå sine mål, ha en effektiv drift og etterleve regelverket, og den styring og kontroll som foregår i kommunen for å sikre dette. Denne modellen kan illustreres slik:

[3] Graden av risiko en virksomhet er villig til å akseptere i forhold til å oppnå sine mål. (ERM – vår oversettelse.)




*Figur 3-1 Generell risikomodell*

Modellen illustrerer at det er en sammenheng mellom en virksomhets mål, risikoene som foreligger for at målene ikke nås, og de styrings- og kontrolltiltak som er etablert for å sike at målene blir nådd.

Enhver virksomhet har mål for sin virksomhet. God virksomhetsstyring tilsier at det bør iverksettes styrings- og kontrolltiltak for å sikre at virksomheten når sine mål. Samtidig vil det i alle virksomheter kunne inntreffe hendelser som kan hindre virksomhetens måloppnåelse. Slike hendelser representerer risiko. Det er viktig å identifisere og vurdere betydningen av ulike typer risiko, og det bør iverksettes tilpassede styrings- og kontrolltiltak for å håndtere de risikofaktorene som foreligger. Hensikten med tiltakene er at de skal ha en risikoreduserende effekt.

I risikovurderingen skal det foretas en vurdering av hvilke konsekvenser det kan få, dersom den enkelte risikofaktor inntreffer, og sannsynligheten for at det vil skje. Når man har identifisert og vurdert de ulike risikofaktorene, og kjenner hvilke risikoreduserende styrings- og kontrolltiltak som er iverksatt, må det foretas en vurdering av hvor vesentlig de ulike risikofaktorene er i forhold til virksomhetens målsettinger

# 4. INFORMASJONSGRUNNLAG

Informasjonen som risiko- og vesentlighetsvurderingen bygger på, må omfatte både den virksomheten som drives i kommunens egen regi og den virksomheten som drives i selskaper som kommunen har eierinteresser i. Den må også være tilstrekkelig til å identifisere risiko for mangler eller avvik og til å legge grunnlag for beslutningen om, og eventuelt på hvilke områder, det skal iverksettes forvaltningsrevisjon. Avgjørelsen om hvor bredt en skal søke informasjon, bør gjøres på bakgrunn av en avveining mellom tidsbruk, om det er forhold som det er viktig å belyse ekstra grundig, og hvilke ressurser en har tilgjengelig.

Vurderingen bør begrunnes og dokumenteres. Det bør framgå hvilken informasjon vurderingene bygger på med henvisning til kildene.

Det pekes i de følgende avsnittene på kilder og informasjonskanaler som kan/bør benyttes for å framskaffe relevant informasjon om kommunens mål, status og utvikling innen ulike tjenesteområder.

## 4.1 INFORMASJON FRA KOMMUNEN SELV - SKRIFTLIG OG MUNTLIG

Risiko- og vesentlighetsvurderingen må bygge på informasjon i og om den enkelte kommune. Kommunens planverk, politiske vedtak, reglementer, retningslinjer og prosedyrer er sentrale dokumenter. Kommunens ROS-analyse, og kontakt med administrasjon og politikere kan også gi nyttig informasjon. En dialog med sentrale personer på ulike nivåer i kommunens organisasjon kan være med på å avklare hvordan de ulike aktørene ser risikobildet fra sine ståsteder, og om risikobildene stemmer overens. Kontakten kan også gi utdypende opplysninger om eventuelle risikoreduserende tiltak som er iverksatt, men som ikke kommer fram i de skriftlige kildene.

Dersom kommunen har gjennomført brukerundersøkelser, bør man etterspørre resultatene av disse. Det samme gjelder medarbeiderundersøkelser.

Informasjon om virksomheten i kommunens selskaper må også hentes inn. Kommunens eierskapsmelding kan være en nyttig informasjonskilde. Det samme gjelder selvsagt selskapenes årsmeldinger.

**Hvordan?**

- Dokumenter
- Møter/workshops med administrativ ledelse (eks ledermøter, samtale på tomannshånd)
- Møter/workshops med politisk ledelse (eks ordfører, utvalgsledere, formannskap/fylkesutvalg)
- Spørreskjema angående vurdering av måloppnåelse og risikoområder
- Medarbeiderundersøkelser, innbyggerundersøkelser
- Kommunens hjemmeside på internett

Dersom man gjennomfører spørreundersøkelse, kan disse være rettet mot administrasjonen, politikerne eller innbyggerne, avhengig av hva en ønsker å fokusere på. Spørreundersøkelser kan også rettes mot kommunens eierrepresentanter, styremedlemmer og daglig leder i selskaper der kontrollutvalget har innsynsrett etter kommuneloven § 23-6. Det bør legges ned et grundig arbeid for å sikre at spørreskjemaet fanger opp det vi ønsker å få informasjon om.

## 4.2 INFORMASJON FRA EKSTERNE OFFENTLIGE KILDER

Også eksterne dokumenter er aktuelt å benytte, for eksempel ulike prognoser og dokumenter som gir føringer fra staten. Statlige forventninger, kanalisert gjennom egne forventningsbrev eller andre dokumenter fra KMD (http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/forholdet-kommune-stat/forventningsbrevstatlige-styringssignale.html?id=551827) og Fylkesmannen, er sentrale kilder i så måte. Videre har departement, direktorat og tilsyn ulike informasjonskanaler hvor utviklingstrender og sammenlikninger er tilgjengelige.

I tillegg til de statlige forventningene er det flere fylkesmannsembeter som utarbeider egne dokumenter med beskrivelser av utviklingstrekk i kommunene. Disse kan gi informasjon som kan anvendes i arbeidet med risiko- og vesentlighetsvurderingen. Tilsynsrapporter etter ulike statlige tilsyn er dessuten nyttig å være kjent med sammen med informasjon om kommunens oppfølging av gjennomførte tilsyn.

Det ligger også mye nyttig informasjon tilgjengelig i offentlige databaser. Vi vil her spesielt nevne produksjonsindeksen for kommunene (KMD), KOSTRA-databasen (SSB), Skoleporten (Utdanningsdirektoratet) og bedre kommune.no). For en nærmere omtale som også viser hvordan disse informasjonskildene kan brukes i en risiko- og vesentlighetsvurdering, viser vi til vedlegg 4. I tillegg kan Kommunebarometeret som publiseres av Kommunal Rapport hvert år, gi nyttig informasjon.

**Hvordan?**

- Skriftlige dokumenter fra Fylkesmannen, eks tilsynsrapporter, statistikkhefter eller "kommunebilder".
- Møte med representanter fra Fylkesmannen og andre tilsynsorganer
- Informasjon i offentlig tilgjengelige databaser

## 4.3 KONTROLLUTVALGETS, SEKRETARIATETS OG REVISORS INFORMASJON

Gjennom det løpende arbeidet vil både sekretariat og revisor opparbeide kunnskap som bør tas med i vurderingen, herunder informasjon fra utført regnskapsrevisjon, forenklet etterlevelseskontroll og gjennomførte forvaltningsrevisjoner.

Kontrollutvalget selv sitter også med kunnskap som bør benyttes i risiko- og vesentlighetsvurderingen. Gjennom saker utvalget har behandlet, besøk det har gjennomført, og kontakt det har hatt med andre politikere, har utvalget informasjon om ulike forhold ved kommunens virksomhet. Kontrollutvalget kan involveres i arbeidet gjennom diskusjoner i møter eller ved å arrangere egne seminar/workshops der kommunens virksomhet vurderes.

**Hvordan?**

- Erfaringer framkommet gjennom regnskapsrevisjon
- Tidligere forvaltningsrevisjon, og kunnskap om hvordan disse er fulgt opp
- Informasjon framkommet gjennom deltakelse i møter og kontakt med personer i kommunen
- Følge med på politiske saker og vedtak som fattes
- Medieoppslag – som følge av konkrete hendelser i kommunen eller et generelt fokus på spesielle deler av forvaltningen
- Medieoppslag om kommunens selskaper

# 5. UTARBEIDELSE OG OPPBYGGING AV RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERINGEN

## 5.1 TODELT TILNÆRMING

Risiko- og vesentlighetsvurderingen skal gi relevant informasjon om hovedtrekkene som angår kommunens virksomhet. Vurderingen skal likevel være såpass detaljert at den gir relevant informasjon med tanke på å identifisere områder for forvaltningsrevisjon, det vil si områder der det er indikasjoner på eller påviste avvik mellom vedtatte målsettinger og forvaltningens oppfølging/etterlevelse.

I sum skal informasjonen som framskaffes og presenteres, sette kontrollutvalget i stand til å identifisere på hvilke områder det er størst behov for forvaltningsrevisjon, slik at disse kan inngå i plan for forvaltningsrevisjon med prioritering mellom områder og temaer.

Med utgangspunkt i det COSO-ERM-rammeverket som ble presentert i forrige kapittel, kan følgende elementer inngå i en risiko- og vesentlighetsvurdering:

- *Mål for den kommunale virksomheten, herunder lovpålagte oppgaver*
- *Risikofaktorer som kan medføre uønskede hendelser som kan hindre måloppnåelse*
- *Risikovurdering:*
  - *Konsekvensene dersom hendelsen inntreffer*
  - *Sannsynlighet for at hendelsen inntreffer*
- *Risikoreduserende tiltak*
- *Vesentlighetsvurdering*

Vi foreslår en todelt presentasjon av informasjonen:

1. Beskrivende framstilling av sentrale forhold i kommunen, utviklingstrekk, utfordringer og hvordan kommunen jobber med de ulike områdene. Det er viktig å få fram forholdet mellom mål, risiko og kommunen egen styring/kontrol. Avsnitt 5.2 tar for seg hvilke elementer som kan inngå i denne delen.

2. Skjematisk framstilling av risiko- og vesentlighetsvurderingen med en trinnvis gjennomgang av risikoforhold, risikoreduserende tiltak og vesentlighet. Avsnitt 5.3 tar for seg hvilke elementer som kan inngå i framstillingen.

Med begge disse delene vil vurderingen til sammen gi et bredt grunnlag for å velge ut aktuelle prosjektområder. Den beskrivende delen vil dessuten gi både kontrollutvalget og andre lesere nyttig bakgrunn for å skjønne risiko- og vesentlighetsvurderingene.

Det viktige er at den informasjonen som framkommer er nyttig og relevant med tanke på å identifisere situasjoner der det er fare for manglende måloppnåelse på områdene som framstår som vesentlige i den kommunale virksomheten.

## 5.2 BESKRIVELSE AV SENTRALE FORHOLD I KOMMUNEN - UTFORDRINGER OG UTVIKLINGSTREKK

For å gi en helhetlig forståelse av den enkelte kommunes situasjon kan det være nyttig å sette kommunen inn i en ramme ved å beskrive sentrale målsettinger, vesentlige utviklingstrekk, utfordringer og betingelser som innvirker på drift og generell utvikling i kommunen. Dette vil danne et nyttig utgangspunkt for risiko- og vesentlighetsvurderingen som skal gjøres på et mer detaljert nivå. På denne måten skapes et bakteppe for kontrollutvalget og andre brukere som kan bidra til en bedre forståelse av vurderingen. En slik beskrivelse behøver ikke være omfattende, men heller søke å få fram de mest relevante forholdene.

**Forhold det kan være relevant å beskrive:**

- **Sentrale lover og forskrifter** med krav til kommunens virksomhet (se vedlegg 2).
- **Overordnede mål**
  - Målsettinger nedfelt i kommuneplan eller andre styringsdokumenter – generelle for hele kommunen og eventuelle sentrale hovedmålsettinger for virksomhetsområdene
- **Demografi**
  - Folketallsutvikling, alderssammensetning, bosettingsstruktur
- **Arbeidsliv**
  - Næringsstruktur, sysselsetting
  - Forventet utvikling
- **Organisasjon**
  - Antall ansatte, kjønns- og alderssammensetning
  - Kompetansebehov
  - Sykefravær
- **Tjenestetilbud**
  - Info om hovedtrekkene innen ulike tjenesteområder
- **Økonomi**
  - Hovedtall budsjett og regnskap
  - Hovedtrekkene i kommunens økonomiske utvikling de senere år, herunder om det er spesielt utfordrende forhold som bør bemerkes
- **Organisering/styring**
  - Politisk organisering og styring
  - Administrativ organisering og styring
  - Formelt styringssystem (eks budsjettstyring, mål- og resultatstyring, balansert målstyring o.a.)
- **Kommunens forhold til eksterne parter**
  - Interkommunalt samarbeid
  - Deltakelse i andre relasjoner/partnerskap
  - Internasjonalt arbeid
- **Kommunens selskaper**

Mange av kommunenes målsettinger, både på overordnet nivå og på virksomhetsområdene, omhandler forhold som faller inn under punktene som er nevnt ovenfor. I vurderinger av om

det er fare for manglende måloppnåelse, er det nødvendig å kjenne kommunens situasjon innen ulike områder og ha forståelse for hvilke betingelser virksomheten drives innenfor.

## 5.3 RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERINGEN

Den andre fasen består av selve risiko- og vesentlighetsvurderingen. Dette kan gjennomføres og framstilles på ulike måter. Vi anbefaler her en skjematisk framstilling som tydeliggjør hva vurderingene bygger på.

De følgende avsnittene tar for seg hvilke hovedelementer som bør inngå i risiko- og vesentlighetsvurderingen, og viser hvordan disse kan systematiseres i en skjematisk framstilling.

Følgende hovedelementer bør inngå i vurderingene:

1. Inndeling i hensiktmessige virksomhetsområder
2. Vurdering av risiko
3. Risikoreduserende tiltak – hva gjør ledelsen med de aktuelle forholdene?
4. Vurdering av vesentlighet
5. Prioritering av områder – med henblikk på plan for forvaltningsrevisjon

Nedenfor gir vi noen eksempler på inndeling av kommunens virksomhetsområder og hvilke forhold det kan være relevant å beskrive innen hvert av områdene. Videre pekes det i avsnittene 5.3.2 – 5.3.5 på hvilke forhold som inngår i de nevnte hovedelementene i risiko- og vesentlighetsvurderingen.

### 5.3.1 Gjennomgang ut fra virksomhetsområder - sentrale forhold å vurdere

I gjennomføring av risiko- og vesentlighetsvurderingen kan det være hensiktsmessig å dele inn kommunens virksomhet etter tjenesteområde eller enhet slik at vurderingene og framstillingen blir systematisk og oversiktlig. Eksempelvis vil mange kommuner ha delt inn virksomhetsområdene omtrent i følgende kategorier:

- administrasjon og støttetjenester
- oppvekst og utdanning
- helse- og sosialsektor
- kultur og fritid
- plan, teknisk sektor og landbruk

Andre inndelinger finnes også, og betegnelsene kommunene bruker på virksomhetsområdene vil naturligvis variere.

Hvor detaljert en skal gå til verks innen hvert av virksomhetsområdene, beror på hvilke ressurser (tid) en har til å gjøre vurderingen, og hvor "spisset" det er ønskelig å være i prioriteringen av prosjektområdene. Alt fra noen hovedområder innen hvert tjenesteområde til et utall veldig detaljerte oppgaveområder er mulige tilnærminger.

Som en gylden middelvei settes det her fram et forslag på et sett med forhold innen hvert tjenesteområde det kan være relevant å belyse. Til sammen er dette forhold som antas å dekke virksomhetsområdene på et overordnet nivå, men samtidig detaljert nok til at det er mulig å identifisere aktuelle områder for forvaltningsrevisjon på bakgrunn av det som vurderes:

**Administrasjon og støttetjenester**

- Styringssystemer; planlegging, rapportering og oppfølging
- Anskaffelser
- Datasystemer; IKT-systemer, saksbehandling, økonomi – og regnskap m.fl.
- Oppfølging av vedtak
- Finansforvaltning
- Internkontroll
- Organisasjon/personal
- Bruk av støttetjenester
- Miljø – bærekraftig utvikling
- Eiendomsskatt
- Offentlig støtte/næringsstøtte

For kommunene:

**Oppvekst og utdanning**

- Barnehager
  - Dekningsgrad/tilgjengelighet
  - Kostnader
  - Kvalitet
- Grunnskole
  - Pedagogisk-psykologisk tjeneste
  - Tilpasset opplæring
  - Spesialundervisning
  - Elevenes fysiske og psykiske skolemiljø
  - Kompetanse og rekruttering
  - Skoleskyss
- Skolefritidsordning

**Helse- og sosial**

- Pleie og omsorg
  - Institusjonsplasser
  - Hjemmetjenester
  - Psykisk helsevern
  - Individuelle planer
  - Kompetanse/rekruttering
- Helse
  - Legedekning
  - Skolehelsetjeneste
  - Helsestasjoner
  - Fysio- og ergoterapautdekning
- Sosial omsorg

- Barnevern
  - Omfang – andel tilsyn og tiltak
  - Kompetanse hos ansatte

**Kirke, kultur og fritid**

- Bibliotek
- Kulturskole
- Idrettsanlegg

**Plan, teknisk sektor og landbruk**

- Teknisk sektor
  - Vann, avløp, renovasjon (VAR)
  - Veg
  - Brann- og feiervesen
  - Eiendomsforvaltning
- Arealplanlegging
  - Plansaker
  - Byggesaksbehandling

For fylkeskommunene:

- Offentlig støtte/næringsstøtte
- Barnevernet

**Videregående opplæring**

- Tilpasset opplæring
- Gjennomstrømming av elever
- Oppfølging av lærlinger
- Skoleskyss

**Tannhelse**

- Tilgjengelighet på tannhelsetjenester for alle i fylket
- Tilbudet til prioriterte grupper
- Kompetanse – rekruttering av tannhelsepersonale
- Spesialisttannhelsetjeneste

**Regional utvikling**

- Rollen som regional utviklingsaktør
- Samarbeid med andre
- Kollektivtrafikk
- Drift/vedlikehold av veg
- Planlegging – veiledning til kommuner
- Særskilte utviklingsprosjekt

I tillegg kommer kommunens eller fylkeskommunens selskaper.

Innen hvert av virksomhetsområdene kan en se for seg en systematisk gjennomgang av risiko- og vesentlighetsvurderingene i en tabell som vist på neste side – her eksemplifisert for administrasjon og støttetjenester:

*Tabell 5-1 Risiko- og vesentlighetsvurderinger*

| *Virksomhetsområde: Administrasjon og støttetjenester* | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Område/oppgave | Vurdering av risiko - jfr innhold i forvaltningsrevisjon<br>• Overholdelse av lover og bestemmelser<br>• Økonomi<br>• Produktivitet<br>• Måloppnåelse | Hva gjør ledelsen med dette forholdet? | Vesentlighet<br>*(grad av vesentlighet - i.f.t. hva?)* | Vurdering av området i FR-plan<br>(faglig anbefaling) |
| *→jfr 5.3.1* | *→jfr 5.3.2* | *→jfr 5.3.3* | *→jfr 5.3.4* | *→jfr 5.3.5* |
| Styringssystemer | | | | |
| Anskaffelser | | | | |
| Datasystemer | | | | |
| Oppfølging av vedtak | | | | |
| Finansforvaltning | | | | |
| Organisasjon/personal | | | | |
| Bruk av støttetjenester | | | | |
| Miljø - bærekraftig utvikling | | | | |

## 5.3.2 Vurdering av risiko

Utgangspunktet for risikovurderingen er en erkjennelse av at uønskede hendelser – risikofaktorer – kan inntreffe og true måloppnåelsen. Eksempler på aktuelle risikofaktorer i kommunal virksomhet er gjengitt i vedlegg 1.

Risikovurdering er sammensatt av to elementer:

- Vurdering av konsekvens dersom risikofaktoren inntreffer
- Vurdering av sannsynlighet for at risikofaktoren inntreffer

Vurderingen av hvorvidt risikoen er høy/middels/lav avhenger derfor av hvordan en vurderer konsekvensene av, og sannsynligheten for at en gitt situasjon inntreffer eller utvikler seg. Dersom konsekvensene antas å bli store, samtidig som det er en stor sannsynlighet for at en situasjon blir en realitet, vurderes risikoen til å være høy. Motsatt vil risikoen vurderes som lav i tilfeller der en situasjon bare vil få mindre konsekvenser, samtidig som det er lite trolig at den aktuelle situasjonen skal oppstå.

Fordi hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å identifisere aktuelle områder for forvaltningsrevisjon, kan det være nyttig å vurdere risiko knyttet til:

- Overholdelse av lover og bestemmelser
- Økonomi
- Produktivitet
- Måloppnåelse

Er det for eksempel høy eller lav risiko knyttet til økonomi, regeletterlevelse, produktivitet eller måloppnåelse innen opplæringsområdet?

### 5.3.3 Risikoreduserende tiltak - hva gjør ledelsen med de aktuelle forholdene

I risiko- og vesentlighetsvurderingen må det tas hensyn til eventuelle tiltak som kommunens ledelse har satt i verk for å redusere muligheten for at risikofaktorene som kan true måloppnåelsen skal inntreffe, og redusere virkningene dersom risikofaktoren likevel slår til.

Det derfor nødvendig å ha kjennskap til de styrings- og kontrolltiltakene som er etablert i kommunen, og vurdere i hvor stor grad disse fungerer risikoreduserende i forhold til konsekvensen av og sannsynligheten for at uønskede hendelser inntreffer.

Tiltakene kan være av ulik karakter. Det kan være etablert interne rutiner som vil føre til at feilsituasjoner oppdages og rettes på et tidlig tidspunkt før skade oppstår. Det kan være satt i verk tiltak som bidrar til at konsekvensen blir mindre dersom risikofaktoren slår til – for eksempel ved at risikoen er delt med flere, som ved forsikring. Andre tiltak kan bidra til at sannsynligheten for at risikofaktoren inntreffer blir redusert.

De styrings- og kontrolltiltakene som etableres for å sikre at virksomheten når sine mål, kan kategoriseres på følgende måte:

- Informasjon og kommunikasjon – eks forankring av vedtatte mål blant medarbeiderne og informasjon til medarbeidere om utvikling i organisasjonen
- Overvåkning/oppfølging – eks medarbeiderundersøkelser, innbyggerundersøkelser, rapportering gjennom styringssystem
- Kontrollaktiviteter – eks attestasjon og anvisning, rutiner, vedtaksoppfølging

Ut fra kjennskap til styrings- og kontrolltiltakene i organisasjonen vil vi få en oppfatning av hva som gjøres for å redusere risiko. Slik informasjon vil innvirke på om et forhold vurderes som viktige å se nærmere på eller ikke. Dersom ledelsen ser ut til å "ha kontroll på" risikoforholdene innen et gitt område, og har iverksatt tiltak for å redusere risiko, kan det tilsi at dette området behøver mindre oppmerksomhet fra kontrollutvalgets side. Omvendt kan kunnskap om risikoforhold som ledelsen ikke har fokus på, tilsi større oppmerksomhet fra kontrollutvalget i deres planlegging av forvaltningsrevisjon.

### 5.3.4 Vurdering av vesentlighet

Med vesentlighet mener vi i denne sammenheng en samlet vurdering av alvorsgraden i den trusselen som den enkelte risikofaktor representerer i forhold til kommunens måloppnåelse.

Hvilken betydning vil det få dersom risikoen innen et gitt område blir en realitet i form av et faktisk avvik – hvor ille er det?

Dersom en har vurdert risikoen innen et gitt område til å være høy, samtidig som en vet at ledelsen ikke har iverksatt tiltak for å redusere risiko, og at det vil få stor negativ betydning dersom situasjonen blir en realitet, er det grunn til å vurdere området som vesentlig.

Vesentlighet, det vil si hva som har størst (negativ) betydning kan vurderes ut fra ulike perspektiver, og vesentlighetsgraden avhenger av hvilket perspektiv en ser situasjonen ut fra. Virksomheten som drives i kommunene er omfattende og involverer mange ulike aktører med til dels ulike interesser i kommunens virksomhet. Ulike aktører med ulike ståsteder kan ha svært ulike oppfatninger av hva som er vesentlig – for hvem er det ille?

Vesentlighet kan derfor vurderes fra ulike perspektiver:

- Fra et økonomisk perspektiv, vurdert ut fra omfanget av et tjenesteområdes driftsutgifter sett i forhold til kommunens totale driftsutgifter.
- Fra et politisk perspektiv, vurdert ut fra hvilke tjenesteområder som har størst vesentlighet sett fra de folkevalgtes perspektiv. (Her vil oppfatningene av vesentlighet trolig variere mellom de politiske grupperingene.)
- Fra brukernes perspektiv, vurdert ut fra hva brukerne av kommunale tjenester anser som vesentligst.
- Fra medarbeidernes perspektiv, vurdert ut fra hva de ulike medarbeiderne innenfor et tjenesteområde anser som vesentligst.
- Fra et samfunns- og miljøperspektiv, vurdert ut fra hva som er vesentligst ved kommunens virksomhet sett i forhold til storsamfunnet og miljøet.

Vesentlighetsvurderingen skal vise hvilke risikofaktorer som er mest vesentlige, mest alvorlige, i forhold til å oppnå de målene som kommunen har satt seg og i forhold til lovbestemmelser. Her kan det gjerne synliggjøres at vesentlighetsvurderingen kan variere alt etter hvilket perspektiv som legges til grunn.

Det er svært vanskelig, om ikke umulig, å måle ulike sektorers og virksomhetsområders vesentlighet opp mot hverandre. Revisor og/eller kontrollutvalgets sekretær bør ikke prøve å måle hva som er viktigst av f.eks. skole, eldreomsorg, vann og avløp, kultur osv. Man bør

med andre ord ikke ta mål av seg å rangere ulike områders vesentlighet. Men vurderingen bør bidra til at den forvaltningsrevisjon som prioriteres, er vesentlig, men altså ikke nødvendigvis den mest vesentlige. Over tid bør forvaltningsrevisjonen dekke en tilstrekkelig bred del av kommunens virksomhet.

### 5.3.5 Prioritering av områder - med henblikk på plan for forvaltningsrevisjon

Risiko- og vesentlighetsvurderingen som nå er gjennomført, danner utgangspunkt for videre vurderinger av hvilke områder som bør prioriteres i plan for forvaltningsrevisjon. Vurderingene bør nå ha avdekket hvor det er stor risiko for avvik i forhold til økonomi, produktivitet og måloppnåelse/regeletterlevelse. Innen de områder hvor risiko er avdekket, har gjennomgangen vist hvilke tiltak ledelsen har iverksatt for å redusere avdekket risiko til et akseptabelt nivå. Til slutt er det gjort vurderinger av vesentlighet for de ulike områdene – på hvilken måte er forholdet vesentlig?

Etter denne gjennomgangen vil det sannsynligvis peke seg ut en del områder/aktuelle prosjekter som bør bli gjenstand for nærmere vurderinger, og som dermed er aktuelle å ha med i plan for forvaltningsrevisjon.

I den videre prioriteringen av prosjektområder kan det være nyttig å se på hvilke forvaltningsrevisjonsprosjekter kommunen har fått gjennomført de senere årene. Er det for eksempel omtalt forhold i noen gjennomførte prosjekter som tilsier at oppfølgingsprosjekt er fornuftig? Eller var forrige gjennomgang så godt fulgt opp at det ikke vurderes som hensiktsmessig med et nytt prosjekt på samme område? I denne forbindelsen må man også sørge for at kontrollutvalgets ansvar ifølge kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav e om oppfølging av gjennomførte forvaltningsrevisjoner, blir ivaretatt.

Fylkesmannen og andre tilsynsorganer kan både gi nyttig informasjon til bruk i vurderingene og være av betydning i prioriteringen av prosjektområder. Dersom Fylkesmannen nettopp har hatt tilsyn som setter fokus på de samme områdene som risiko- og vesentlighetsvurderingen har pekt på som aktuelle for forvaltningsrevisjon, kan det være et argument for ikke å ha med området i plan for forvaltningsrevisjon.

Ifølge kommuneloven § 30-7 skal den statlige tilsynsvirksomheten samordnes med kommunen. Blant annet følger det av bestemmelsen at statlige tilsynsmyndigheter i sin planlegging, prioritering og gjennomføring av tilsyn skal ta hensyn til blant annet relevante forvaltningsrevisjonsrapporter og vurdere å utsette eller å ikke gjennomføre tilsyn hvis kommunen eller fylkeskommunen nylig har gjennomført en kontroll med det samme temaet. Bestemmelsen tilsier at plan for forvaltningsrevisjon bør gjøres kjent for Fylkesmannen. Vi anser det også naturlig at Fylkesmannen holdes løpende orientert om gjennomførte forvaltningsrevisjoner.

Sammen med vurderingens første del, den mer beskrivende framstillingen av utfordringer og utviklingstrekk, vil den skjematiske framstillingen gi et godt informasjonsgrunnlag for å gi faglige anbefalinger om hvilke områder som bør prioriteres i plan for forvaltningsrevisjon.

Det er også viktig å vurdere kommunens egne tiltak. Dersom kommunen tar sikte på å evaluere et saksområde selv, så kan det være hensiktsmessig at man avventer å gjennomføre forvaltningsrevisjon av det samme området.

Risiko- og vesentlighetsvurderingen skal også omfatte virksomheten i kommunens selskaper. Dersom vurderingen viser at det er behov for å gjennomføre forvaltningsrevisjon av ett eller flere selskaper, skal dette inngå i plan for forvaltningsrevisjon. Det vil da være en fordel om eierne går sammen om å gjøre en felles forvaltningsrevisjon.

# 6. EN ALTERNATIV MÅTE Å GJØRE DET PÅ - SWOT-ANALYSE SOM VERKTØY I RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING

Vi vil her presentere en alternativ tilnærming til risiko- og vesentlighetsvurdering som bygger på verktøyet som går under betegnelsen SWOT-analyse.

Siktemålet med en SWOT-analyse er å få en oversikt over indre og ytre styrker og svakheter i en organisasjon. De fire bokstavene "SWOT" står for forbokstavene i de engelske ordene Strengths (sterke sider), Weaknessess (svake sider), Opportunities (muligheter) og Threats (trusler). En slik analyse kan brukes for å kartlegge og analysere kommunens stilling og kan være et nyttig verktøy for å identifisere områder for forbedring. Forbedring og læring er jo nettopp ett av formålene med forvaltningsrevisjon, og derfor kan en SWOT-analyse være et nyttig verktøy ved gjennomføring av en risiko- og vesentlighetsvurdering.

I en SWOT-analyse grupperes nøkkelinformasjon i to hovedkategorier – interne faktorer og eksterne faktorer. De interne faktorene omfatter kommunens sterke og svake sider. De sterke sidene representerer kommunens positive egenskaper, det som kommunen er god til og som gir trygghet internt i organisasjonen i forhold til måloppnåelse. Svakheter er det som den kommunale organisasjonen mangler eller utfører dårlig i forhold til oppfylling av mål. De eksterne faktorene omfatter eksterne muligheter og trusler. Eksterne muligheter er muligheter som ligger i omgivelsene og som kommunen kan velge å utnytte. Eksterne trusler er trusler og hindringer som kan motarbeide kommunens forsøk på å utnytte foreliggende muligheter. Dette er illustert i figuren under:

| | Styrker | Svakheter |
|---|---|---|
| Interne | | |
| | Muligheter | Trusler |
| Eksterne | | |

*Figur 6-1: SWOT-tabell*

Formålet med analysen er å identifisere de viktigste interne og eksterne faktorene som er avgjørende for å nå målene for den kommunale virksomheten. En slik analyse kan brukes for å kartlegge og analysere kommunens stilling og kan være et nyttig verktøy for å identifisere områder for forbedring.

Ta utgangspunkt i målsettinger og andre forhold som er beskrevet, og gjør en vurdering av hvordan ulike forhold kan betegnes som henholdsvis interne sterke eller svake sider, og

eksterne muligheter eller trusler. Se eksempler under på hva den kan være nyttig å fokusere på.

*6-1 Tabell til bruk ved en SWOT-analyse*

| Interne | | Eksterne | |
|---|---|---|---|
| **Sterke sider (Strengths)** | **Svake sider (Weaknesses)** | **Muligheter (Opportunities)** | **Farer og trusler (Threats)** |
| | | | |

Interne sterke sider eller svakheter kan f.eks finnes ved å fokusere på:

- Ressurser
  - Finansielle
  - Kompetansemessige
  - Infrastruktur
- Verdiforankring
- Visjoner
- Arbeidsmåter
- Service
- Materiell
- Effektivitet
- Tilgjengelighet
- Kvalitet
- Ansatte
- Ledelse
- Kapasitet
- Informasjon
- Endringsevne/-vilje
- Omdømme

Eksterne muligheter eller trusler kan f.eks finnes ved å fokusere på:

- Rammer og betingelser
  - Politiske
  - Lovmessige
  - Økonomiske
- Utviklingsmuligheter
- Forventninger fra samarbeidsparter
- Teknologiutvikling
- Innbyggernes behov/etterspørsel
- Innbyggernes forventninger
- Arbeidsmarkedet
- Andre organisasjoners handlinger

Se vedlegg 1 om aktuelle risikofaktorer for tips til forhold som kan være hensiktsmessig å vurdere i en SWOT-analyse.

I et forvaltningsrevisjonsperspektiv er det naturlig å fokusere på kolonnen som identifiserer kommunens svake sider for å vurdere på hvilke områder det kan være aktuelt å gjennomføre forvaltningsrevisjon.

Gjennomfør gjerne en idédugnad for hver kolonne. La alle deltakerne komme med sine momenter, plassert i den kolonnen de måtte ønske. Ikke diskuter plassering, problemstilling, løsninger eller tiltak. Vurder deretter forslagene som er kommet fram gjennom idédugnaden. Slå sammen like og sjekk ut om det er felles forståelse for momentene.

# 7. KONTROLLUTVALGETS PRIORITERING - VEIEN TIL VEDTATT PLAN FOR FORVALTNINGSREVISJON

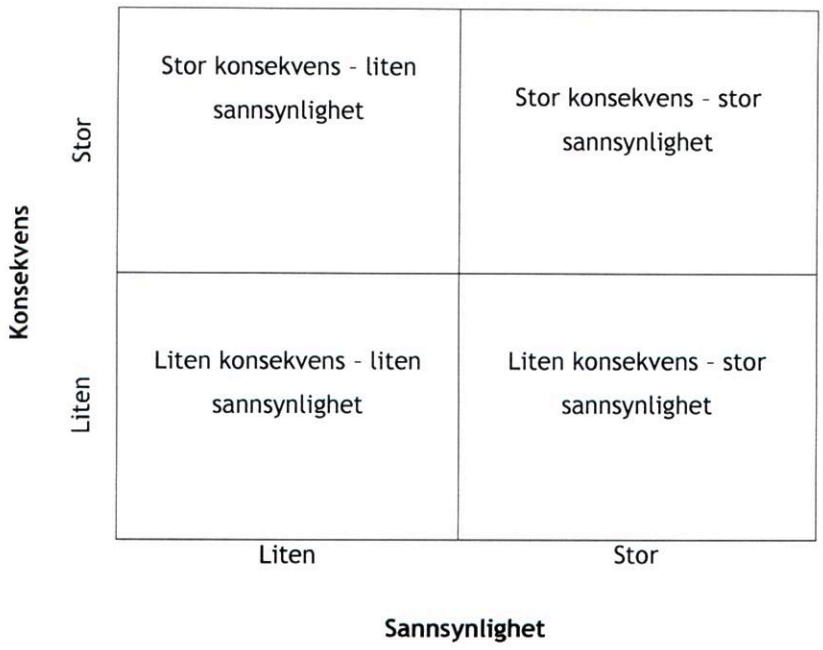
## 7.1 KONTROLLUTVALGETS PRIORITERING

Risiko- og vesentlighetsvurderingen skal være et grunnlag for drøftinger i kontrollutvalget om på hvilke områder det er behov for at det gjennomføres forvaltningsrevisjon, og som derfor bør være med inn i en plan for forvaltningsrevisjon. Hensikten med vurderingen er at den skal identifisere mulige avvik eller svakheter i forvaltningen sett i forhold til økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkinger ut fra kommunestyrets vedtak.

Det kan være formålstjenlig å la kontrollutvalgets prioritering skje gjennom diskusjoner, for eksempel innenfor rammene av en workshop med kontrollutvalgsmedlemmene.

Den gjennomførte risiko- og vesentlighetsvurderingen bygger på et faglig skjønn. Den endelige prioriteringen må imidlertid kontrollutvalget selv foreta, samtidig som de da også får mulighet for å komme med egne innspill. Dersom kontrollutvalget kommer med egne forslag, bør disse også begrunnes ut fra risiko og vesentlighet.

Det kan brukes ulike framgangsmåter når kontrollutvalget skal gjøre sine prioriteringer. En visuell måte å gjøre dette på er å plassere de ulike områdene inn i en firefelttabell som er vist under. Det presiseres at størrelse og kompleksiteten i tabeller i saksframlegg til kontrollutvalg og kommunestyre bør vurderes nøye; store, komplekse tabeller kan villede mer enn veilede.




*Figur 7-1 Vurdering av risiko*

## 7.2 PLAN FOR FORVALTNINGSREVISJON

Med bakgrunn i risiko- og vesentlighetsvurderingen og kontrollutvalgets drøftinger skal det utarbeides plan for forvaltningsrevisjon

Det ligger ingen føringer i lov eller forskrift for hvordan planen skal utformes. Utformingen vil avhenge av hvor stor kommunen er, og hvor ofte planen skal utarbeides. Gjelder planen for fire år, vil det antagelig være naturlig med en mindre spesifikk plan enn om tidsperspektivet er ett år.

Planen bør opplyse om hvilken informasjon den bygger på, hvilket nivå den er gjennomført på, og vurderinger som er gjort. Til kontrollutvalgets behandling av planen må risiko- og vesentlighetsvurderingen følge med som vedlegg slik at den kan gi utvalget et grunnlag å prioritere ut fra. Hvorvidt den også skal følge saken som legges fram for kommunestyret/fylkestinget, kan diskuteres og sees i forhold til hvordan dokumentet er utformet. Dersom dokumentet ikke følger med til kommunestyret/fylkestinget, bør det i den politiske saken som legges fram, redegjøres for hvordan dokumentet er utarbeidet og hovedmomentene i det. På denne måten kan kommunestyret/fylkestinget få en trygghet for at områder som er foreslått prioritert i planen, er valgt ut på et forsvarlig grunnlag.

Videre må planen si noe om kontrollutvalgets prioriteringer, det vil si på hvilke områder kontrollutvalget mener det bør gjennomføres forvaltningsrevisjon. I tillegg vil det være hensiktsmessig å si noe om hvilke ressurser som kreves for å gjennomføre planen. Endelig vedtak av plan fattes av kommunestyret eller fylkestinget.

Dersom kontrollutvalget ønsker muligheten til å gjøre endringer i planen, må dette spørsmålet legges fram for kommunestyret/fylkestinget sammen med planen, enten ved å ta det inn i selve planen eller i innstilling i saken som legges fram for kommunestyret.

## KILDER

Kommuneloven (2018)

Offentleglova (2006)

Forskrift om kontrollutvalg og revisjon (2019)

Norges Kommunerevisorforbund (2008): eINFO 21/08: Nytt regelverk om offentlighet

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2004): Enterprise Risk Management (ERM) - Integrated Framework

www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Rapporter/2009/produksjonsindeks.pdf

www.ssb.no/kostra

www.utdanningsdirektoratet.no/skoleporten

www.lovdata.no